

Kierowanie obroną państwa – najistotniejsze uwarunkowania prawne

Karol Stec

Artykuł przedstawia uwarunkowania prawne procesu kierowania obroną państwa. Opracowanie obejmuje opis podmiotów uczestniczących w tym procesie, ich powiązania kompetencyjne oraz niekiedy skomplikowane rozwiązania prawne wynikające z konstytucji i przepisów niższego rzędu. Dla celów porządkowych sam proces kierowania obroną został podzielony na trzy fazy, które zostały szczegółowo opisane. W treści zasygnalizowano również szerszy kontekst przygotowań obronnych tworzących warunki do efektywnego kierowania obroną. Jednym z poruszonych w opracowaniu zagadnień są również procesy, które mogą, ale nie muszą zaistnieć w toku kierowania obroną. Dodatkowo, zwrócono uwagę na komplikacje wynikające z równoległego funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i systemem zarządzania kryzysowego, jednocześnie poświęcając dużo uwagi dualizmowi władzy wykonawczej w polskim porządku prawnym.

Wstęp

Kierowanie obroną państwa jest funkcją systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, realizowaną w przypadku agresji zbrojnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawny przebieg tego procesu uwarunkowany jest realizowanymi w czasie pokoju, w sposób ciągły, wielowymiarowymi przygotowaniem obronnymi obejmującymi nie tylko Siły Zbrojne, ale przede wszystkim struktury administracyjne i polską gospodarkę.

Celem poniższego opracowania jest pełna analiza ukierunkowana wyłącznie na proces kierowania obroną państwa. Z tego względu w opracowaniu zrezygnowano ze szczegółowego opisu wielu skomplikowanych procesów planistycznych i przedsięwzięć finansowych mających umożliwić militarne przeciwstawienie się ewentualnej zewnętrznej agresji¹. W tym kontekście,

¹ W tym kontekście należy wymienić szereg dokumentów w tym: Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, wydawaną na jej podstawie Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną (PSDO), podstawowy dokument w zakresie planowania operacyjnego – Plan Reagowania Obronnego

kierowanie obroną państwa należy postrzegać jako proces umożliwiający zachowanie ciągłości władzy i prowadzenie operacji militarnych przez Siły Zbrojne, w sposób odzwierciedlający wolę władz politycznych. Efektywny mechanizm kierowania obroną państwa ma więc gwarantować, że polityczne cele wyznaczone przez przywódców pochodzących z demokratycznych wyborów, zostaną przełożone na cele wojskowe w trakcie planowania i prowadzenia operacji wojskowych. Za ich wynik odpowiedzialność polityczną ponoszą Prezydent RP oraz Rada Ministrów (RM), jako organy współdziałające w procesie kierowania obroną państwa. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych (ND SZ) ponosi zarówno odpowiedzialność wojskową przed Prezydentem RP, któremu bezpośrednio podlega, jak i polityczną – jako jedyny z dowódców wojskowych może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu².

Odrębną kwestię stanowi zagadnienie, czy przyjęty w polskim systemie prawnym model kierowania obroną państwa jest rozwiązaniem optymalnym, czy też wymagającym korekt. Należy mieć na względzie, że przyjęte w tym zakresie rozwiązania stanowią odzwierciedlenie zapisanego na poziomie konstytucyjnym dualizmu władzy wykonawczej. Jest ona podzielona między Prezydenta RP i RM – dwa organy, które w wielu istotnych kwestiach wzajemnie równoważą swój wpływ. W tak ukształtowanym środowisku podejmowanie decyzji wymaga jednomyślności, w razie jej braku – proces ten może zostać zakłócony, a przede wszystkim wydłużony, co samo w sobie uznać należy za element niepożądany. Obowiązek współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, a czasem Prezydenta i Prezesa RM jest cechą charakterystyczną całego procesu kierowania obroną państwa.

Polskie doświadczenia historyczne wykazały olbrzymie znaczenie funkcjonowania skutecznego mechanizmu kierowania obroną państwa. Rozbiory Polski umożliwiły państwom zaborczym prowadzenie polityki ukierunkowanej na zanik polskiej tożsamości narodowej. Po kampanii wrześniowej w 1939 r. polityka z jednej strony hitlerowskich Niemiec, a z drugiej strony ZSRR, zmierzała do fizycznej likwidacji narodu polskiego³. Pamiętając o przeszłości musimy dziś mieć świadomość, że jedynie odparcie zewnętrznej agresji da nam gwarancję, że podobne tragiczne wydarzenia nie będą miały miejsca w przyszłości. Nie jest to jednak możliwe bez skutecznego mechanizmu kierowania obroną państwa. Stworzenie efektywnego, odpornego

Rzeczypospolitej Polskiej (PRORP), narodowe plany użycia sił zbrojnych, Wojenny System Dowodzenia, Program Mobilizacji Gospodarki (PMG), czy wreszcie program rozwoju SZ.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – art. 198 ust. 1.

³ W przypadku ZSRR do wybuchu wojny niemiecko-radzieckiej w 1941 r.

i przejrzystego systemu jest kluczowym elementem pozwalającym zachować zdolność do odparcia agresji. Bez zbudowania układu spełniającego powyższe kryteria nie można mówić o zachowaniu zdolności do kierowania obroną państwa, w tym o zachowaniu pełnej kontroli nad operacjami militarnymi prowadzonymi przez własne wojsko. Ponadto bez sprawnego mechanizmu funkcjonowania państwa w czasie wojny, nawet najlepiej wyszkolona i wyposażona armia będzie miała problem z realizacją zadań militarnych odpowiadających nakreślonym celom politycznym i szybko odczuje braki w obszarze uzupełnień, zaopatrzenia oraz należytej opieki nad żołnierzami niezdolnymi do dalszej walki.

Organy zaangażowane w proces kierowania obroną państwa i infrastruktura kierowania

Organy uczestniczące w procesie kierowania obroną państwa, aby sprawnie realizować przypisane im zadania, muszą dysponować odpowiednią infrastrukturą wykorzystywaną na te potrzeby. Taką infrastrukturę stanowią stanowiska kierowania (SK)⁴ przygotowane już w czasie pokoju w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz stanowiska dowodzenia (SD) przygotowane na potrzeby ND SZ w ramach odrębnych działań wojskowych. SK stanowią sieć powiązanych funkcjonalnie ośrodków, tworzących warunki dla realizacji procesu podejmowania decyzji na poziomie politycznym. Równocześnie umożliwiają przełożenie podjętych już decyzji na działania wykonawcze organów administracji różnych szczebli oraz wojsk dowodzonych przez ND SZ. Jądro systemu stanowisk kierowania stanowią zaś SK Prezydenta RP, Prezesa RM oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wcześniej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁵, określane w przepisach mianem Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (CSKOP), stanowiącego jedynie strukturę funkcjonalną. Bez opisanej powyżej infrastruktury, wyposażonej w odpowiednie systemy łączności, w warunkach zagrożeń współczesnego pola walki, kierowanie obroną państwa nie byłoby możliwe. Sprowadzałyby się do

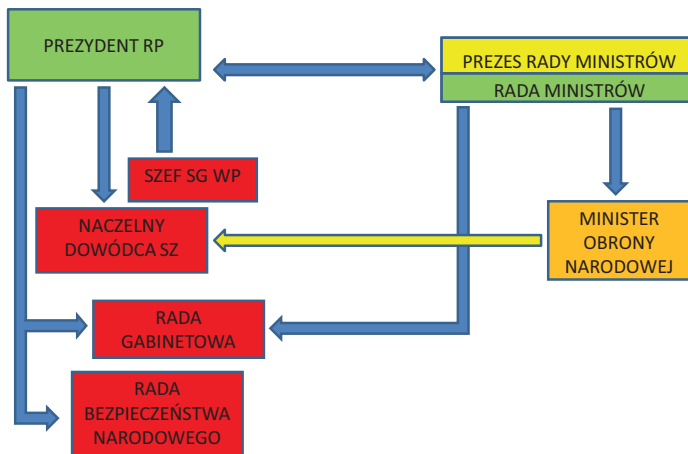
⁴ Zagadnienie to reguluje szczegółowo *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. 2004 r., Nr 98, poz. 978 ze zm.).

⁵ Podstawę prawną wydania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego podmioty administracji rządowej, których stanowiska kierowania wchodzi w skład CSKOP stanowi par. 13 ust. 1 *rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*.

zupełnie nieskoordynowanego gospodarowania posiadanym potencjałem gospodarczym, zasobami, a przede wszystkim wykluczałoby efektywne i racjonalne wykorzystanie dostępnego potencjału wojskowego.

Polska konstytucja nie reguluje bezpośrednio zagadnienia kierowania obroną państwa. W obecnym stanie prawnym, bezpośrednio odniesienie do tego procesu znajduje się w *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁶. Zgodnie z tą ustawą, Prezydent RP kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ) i przejęcia przez niego dowodzenia⁷. To właśnie ten przepis stanowi ogólną normę kompetencyjną, która określa podmioty uczestniczące w procesie kierowania obroną państwa. Jednocześnie, przepis ten formalizuje na poziomie ogólnym współdziałanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, które konkretyzuje się w szeregu innych zapisów. Wskazuje również ND SZ, jako podmiot odpowiedzialny za dowodzenie Siłami Zbrojnymi w procesie kierowania obroną państwa. Należy podkreślić, że kierowanie obroną przez Prezydenta RP jest realizowane także przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (Szefa SG WP), będącego zgodnie z innym przepisem wskazanej wyżej ustawy, organem pomocniczym Prezydenta RP w tym zakresie⁸. Przebieg tego procesu w ujęciu funkcjonalnym ilustruje rysunek 1, natomiast rola Szefa SG WP zostanie szerzej omówiona w dalszej części artykułu.

Rysunek 1. Kierowanie obroną państwa – powiązania funkcjonalne



Źródło: opracowanie własne.

⁶ Dz. U. 2017 r. , poz. 1430 j. t. ze zm.

⁷ *Ibidem*, art. 4a ust. 1 pkt. 4b.

⁸ *Ibidem*, art. 4a ust. 1b.

Współdziałanie Prezydenta RP i RM w ramach tego procesu wymaga jednak bliższego przyjrzenia się zależnościom kompetencyjnym obu tych organów na poziomie konstytucyjnym. Na tym tle można zetknąć się z dwoma stanowiskami. Według jednego poglądu, powierzenie przez ustawodawcę kierowania obroną państwa przede wszystkim Prezydentowi RP stanowi logiczną konsekwencję i rozwinięcie zapisów konstytucyjnych. Według drugiego poglądu, oddanie kierowania obroną państwa w ręce Prezydenta RP, stanowi jedynie przejaw niezdecydowania ustawodawcy na poziomie ustawowym, a w konsekwencji dopuszczalne są wszelkie rozwiązania ustawowe w tym zakresie.

Zgodnie z konstytucją władzę wykonawczą w Polsce sprawuje Prezydent RP i RM⁹. Konsekwencje tego dualizmu znajdują swoje odzwierciedlenie w innych zapisach rangi konstytucyjnej oraz ustawowej. Wpływają również znacząco na kształt mechanizmu kierowania obroną państwa. Z jednej strony niektóre istotne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa zostały oddane w ręce organu prezydenckiego. Z drugiej strony, znaczna ich część jest realizowana przez ciało kolegialne, jakim jest Rada Ministrów. W poniższym artykule omówione zostaną prezydenckie i rządowe uprawnienia, które w opinii autora, zgodnie z tematem artykułu, wiążą się z zagadnieniem kierowania obroną państwa. W polskim systemie prawnym Prezydent RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej¹⁰. Jego obowiązkiem konstytucyjnym jest również stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium¹¹. W jaki sposób głowa państwa jest w stanie realizować te obowiązki? Niewątpliwie jednym z instrumentów w tym obszarze jest sprawowanie przez ten organ zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi¹², przy czym należy podkreślić, że zgodnie z ustawą zasadniczą zwierzchnictwo to w czasie pokoju Prezydent RP realizuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej¹³. Oczywiście nie oznacza to scedowania zwierzchnictwa nad SZ w jakiegokolwiek części na szefa resortu obrony. Takie rozwiązanie od strony prawnej nie jest w ogóle możliwe, gdyż konstytucja przesądza, że Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo w każdym czasie (zarówno w czasie pokoju jak i wojny). Regulacje ustawowe, niezależnie od przyjętych rozwiązań, nie mogą podważać roli Prezydenta RP, jako najwyższego Zwierzchnika SZ.

⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op.cit.*, art. 10

¹⁰ *Ibidem*, art. 126 ust. 1.

¹¹ *Ibidem*, art. 126 ust. 2.

¹² *Ibidem*, art. 134 ust. 1.

¹³ *Ibidem*, art. 134 ust. 2.

Pewne niejasności, w kontekście brzmienia zapisów konstytucyjnych, budzi kwestia realizowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad SZ w czasie wojny. Zapis o sprawowaniu zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej sugeruje, że w czasie wojny Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo bezpośrednio, z pominięciem Ministra Obrony Narodowej, który w tym czasie realizuje zresztą szereg innych istotnych zadań¹⁴. Należy jednocześnie zauważyć, że konstytucja odsyła do ustawy, jako aktu prawnego szczegółowo określającego kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad SZ¹⁵. Czy konstytucyjna delegacja ustawowa tego rodzaju pozwala na przyjęcie, że zwierzchnictwo Prezydenta RP nad SZ w czasie wojny może być realizowane także za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej? Wydaje się, że wszechstronna analiza prawna tego zagadnienia wykracza poza ramy artykułu.

W nawiązaniu do powyższego wywodu należy zwrócić uwagę, że konstytucja nie operuje pojęciem „czas kryzysu”. Przewiduje jedynie istnienie dwóch czystych form: czasu pokoju i czasu wojny, co ma swoje konsekwencje na poziomie ustawowym¹⁶. Jedno z rozporządzeń¹⁷ posługuje się wprawdzie terminem „gotowości obronnej państwa czasu kryzysu”, ale jest to bez znaczenia dla omawianego wyżej zagadnienia. Po pierwsze, jest to „tylko” rozporządzenie, po drugie nie dotyczy „czasu” funkcjonowania państwa, tylko stanów gotowości obronnej państwa, a nie są to zagadnienia tożsame.

Odnosząc się do ogólnych kompetencji RM należy wskazać, że jest ona odpowiedzialna za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej¹⁸ oraz, że przyjęto domniemanie właściwości RM we wszelkich sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów¹⁹. Obowiązki tego ciała kolegialnego obejmują w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, zewnętrznego oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności²⁰.

¹⁴ Zostały określone szczegółowo w *Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2017 r., poz. 1932 j. t.) – art. 12, a skrótkowo omówione w części artykułu dotyczącej fazy kierowania obroną.

¹⁵ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 134 ust. 6.

¹⁶ W praktyce utrudnia konstruowanie rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczne działanie, przy szybkim wykorzystaniu całego potencjału, w warunkach tzw. wojny hybrydowej, niebędącej ani czasem pokoju, ani czasem wojny w rozumieniu Konstytucji.

¹⁷ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz. U. 2004 r. Nr 219, poz. 2218).

¹⁸ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 146 ust. 1.

¹⁹ *Ibidem*, art. 146 ust. 2.

²⁰ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 7–8, 11. Termin „obronność” nie jest tożsamy z terminem „kierowanie obroną państwa”. Można przyjąć, że obejmuje szeroko rozumiany obszar pozamilitarnych

Bazując na domniemaniu racjonalności ustawodawcy, wydaje się zasadnym uznanie, że ustawowe regulacje dotyczące Prezydenta RP i jego zadań w procesie kierowania obroną państwa stanowią rozwinięcie i częściowe doprecyzowanie zapisów konstytucji.

Proces kierowania obroną państwa

Aby zrozumieć istotę mechanizmu kierowania obroną państwa, należy przede wszystkim skupić się na relacjach kompetencyjnych między podmiotami zaangażowanymi w jego przebieg. Pozwoli to określić, jakie decyzje są podejmowane w jego toku oraz wyodrębnić kilka faz tego procesu. Kierowanie obroną państwa jest zagadnieniem złożonym. W tym kontekście warto podkreślić, że kierowanie obroną państwa *sensu stricto*, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, rozpoczyna się z chwilą mianowania ND SZ i przejęcia przez niego dowodzenia. Niemniej, w szerokim rozumieniu proces ten obejmuje wiele przedsięwzięć realizowanych przed przystąpieniem do prowadzenia działań militarnych, w trakcie ich prowadzenia, jak również w fazie końcowej, zmierzającej do ponownego przestawienia państwa na funkcjonowanie w warunkach pokojowych. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że w procesie kierowania obroną państwa (rozumianym szeroko) można wyodrębnić trzy fazy. Kwestia precyzyjnego określenia momentu przejścia z jednej fazy w drugą ma jednak charakter czysto akademicki, nie mający praktycznego znaczenia dla przebiegu tego procesu. W związku z tym podział procesu kierowania obroną państwa na fazę wstępną, fazę kierowania obroną i fazę końcową oraz zaproponowane nazewnictwo, należy traktować wyłącznie jako jeden z dopuszczalnych sposobów opisu zjawiska, zastosowany przede wszystkim dla uporządkowania i jasności przekazu.

Faza wstępna

W fazie wstępnej podejmuje się działania zmierzające do możliwie szybkiego przystosowania struktur administracji, gospodarki kraju i społeczeństwa do potrzeb oraz wymogów prowadzenia działań wojennych w ograniczonej lub pełnej skali. W pewnym uproszczeniu można uznać,

przygotowań obronnych państwa realizowanych w czasie pokoju, po to, by kierowanie obroną państwa w przypadku agresji było w ogóle możliwe (przygotowanie struktur administracji publicznej, gospodarki, programowanie rozwoju i modernizacji SZ, wykorzystanie infrastruktury transportowej, służby zdrowia itp. kwestie).

że obejmują one działania do momentu wprowadzenia stanu wojennego włącznie.

Za pierwszy, niezmiernie istotny krok w tym etapie należy uznać zarządzenie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa RM powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia SZ do obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Jest to nieodzowne, aby rozpocząć proces rozwinięcia mobilizacyjnego i podwyższania gotowości bojowej przez własne wojska, czyli jak najszybciej mieć w pełni zmobilizowany własny potencjał militarny.

Drugim istotnym elementem jest określenie przez Prezydenta RP dnia, tym razem na wniosek Rady Ministrów, w którym *de iure* rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP²² – co w wymiarze czasowym powinno odpowiadać momentowi początkowemu agresji na terytorium RP albo chwili, w której taka agresja zostanie dostrzeżona (np. w przypadku wojny toczonej głównie w cyberprzestrzeni). *De facto* jednak taką korelację między momentem rozpoczęcia agresji a ogłoszeniem czasu wojny trudno zakładać. Ze względu na „niedoskonałości” systemu prawnego w praktyce ogłoszenie czasu wojny powinno nastąpić zanim Polska zostałaby zaatakowana. Jest tak dlatego, że zgodnie z polskim porządkiem prawnym czas wojny musi być wprowadzony, aby możliwe było *de lege artis* podniesienie gotowości obronnej państwa (w czasie wolnym od zagrożenia zewnętrznego utrzymywanej przecież na zwykłym, stałym poziomie). Wymóg ten wynika z istnienia dwóch ustawowych, niezależnych od siebie przesłanek podwyższania gotowości obronnej państwa, z których obie muszą być spełnione jednocześnie. Jedna z nich to „zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa”, druga to właśnie funkcjonowanie w „czasie wojny”²³.

Z „czasem wojny” w polskim prawie powiązано również inne, istotne zagadnienia, co czyni system prawny jeszcze mniej przejrzystym. Najważniejszym z nich jest *de facto* wspomniane powyżej zagadnienie bezpośredniego sprawowania zwierzchnictwa nad SZ przez Prezydenta RP dopiero w „czasie wojny”. Drugim jest struktura SZ w czasie wojny²⁴. Trzecim – odrębne zasady nakładania obowiązku świadczeń²⁵ na rzecz obrony

²¹ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 136.

²² Postanowienie Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów – podstawa prawna to art. 4a ust. 1 pkt. 4a *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*.

²³ *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...*, *op.cit.*, art. 6 ust. 1 pkt. 4.

²⁴ W razie ogłoszenia mobilizacji oraz „w czasie wojny” SKW i SWW stają się częścią SZ z mocy prawa – *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...*, *op.cit.*, art. 3 ust. 8

²⁵ Problematykę świadczeń reguluje *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony*. Dzielą się na świadczenia osobiste (osoba nim objęta jest zobowiązana np. do pełnienia funkcji kierowcy karetki pogotowia), rzeczowe (np. polegające na obowiązku udostępnienia pojazdu mechanicznego na

„w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny”. Czwartym – odrębne zasady wykorzystania infrastruktury transportowej „w czasie wojny”²⁶. Piątym wreszcie – mianowanie ND SZ. Odnosząc się do ostatniej kwestii, warto zwrócić uwagę, że w polskim prawie funkcjonują dwie niezależne podstawy mianowania ND SZ – konstytucyjna²⁷ i ustawowa²⁸. Podstawa konstytucyjna zobowiązuje Prezydenta RP do jego powołania na czas wojny, w odróżnieniu od odrębnej podstawy ustawowej, stwarzającej Prezydentowi RP „jedyne” możliwość jego powołania w czasie stanu wojennego. Właśnie z powodu wyżej wymienionych względów wczesne ogłoszenie przez Prezydenta RP rozpoczęcia „czasu wojny” ma tak istotne znaczenie prawne i praktyczne.

Podwyższanie gotowości obronnej należy uznać za kolejny element uruchamiany w tej fazie procesu kierowania obroną państwa, przy czym, wprowadzony stan gotowości obronnej państwa powinien odpowiadać poziomowi zagrożenia zewnętrznego. Możliwe jest zatem wprowadzenie stanu gotowości obronnej czasu kryzysu, a następnie stanu gotowości obronnej czasu wojny (względnie od razu tego ostatniego). Także tutaj wymagane jest współdziałanie Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, na którego wniosek Prezydent RP wydaje odpowiednie postanowienie²⁹. Warto podkreślić, że w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny inna jest specyfika realizowanych zadań. Zgodnie z przepisami gotowość obronna czasu kryzysu służy realizacji zadań przygotowujących do przeciwdziałania zewnętrznemu zagrożeniu. Wprowadzenie gotowości obronnej państwa czasu wojny ma miejsce w celu odparcia napaści zbrojnej lub udziału w operacji sojuszniczej. Jego wprowadzenie ma w szczególności umożliwić przeprowadzenie zarządzonej przez Prezydenta RP mobilizacji oraz płynne wprowadzenie stanu wojennego³⁰. Naturalnie, w przypadku wprowadzenia każdego z wymienionych wyżej

potrzeby określonego podmiotu) oraz szczególnie (np. gromadzenie określonych materiałów, dostosowanie obiektów budowlanych, nieruchomości, czy pojazdów do potrzeb obrony państwa). Odrębne rozporządzenia regulują kwestie nakładania świadczeń (osobistych i rzeczowych), w czasie pokoju odrębne zaś w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Przy czym świadczenia rzeczowe mogą być nakładane nie tylko na osoby fizyczne, ale również na organy administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców. Świadczeniami szczególnymi nie mogą zaś zostać objęte osoby fizyczne.

²⁶ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach* – podstawa prawna wydania to art. 6 ust. 2 pkt. 6 *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony...*, *op.cit.*

²⁷ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 134 ust. 4.

²⁸ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 10 ust. 2 pkt. 4, art. 10 ust. 2 pkt. 4.

²⁹ Podstawa prawna to art. 4a ust. 1 pkt. 4 *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony...*

³⁰ *Rozporządzenie w sprawie gotowości obronnej państwa, op.cit.*, par. 4–5.

stanów gotowości uruchamiane są odpowiednie zadania z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Patrząc na uwarunkowania związane z pojęciami „czas wojny” oraz „podwyższanie gotowości obronnej państwa” łatwo dostrzec logiczną sprzeczność. Jak już wspomniano, gotowość obronna czasu kryzysu ma nas przygotować do odparcia agresji, a gotowość obronna państwa czasu wojny ma służyć jej odparciu. W tym kontekście niekonsekwencja polega na tym, że polskie prawo nakazuje najpierw faktyczne zadekretowanie prowadzenia działań wojennych przez wprowadzenie czasu wojny, a dopiero następnie zezwala na podwyższenie gotowości obronnej państwa, aby stworzyć warunki wstępne do prowadzenia własnej operacji wojskowej. Wydaje się, że powinno być dokładnie odwrotnie.

Powołanie ND SZ to kolejne zadanie uruchamiane w początkowej fazie procesu kierowania obroną. Unikając powtórzeń, w tym miejscu należy jedynie wskazać, że to Prezydent mianuje ND SZ na wniosek Prezesa RM, zarówno na podstawie konstytucji, jak i ustawy. Także w tej niezmiernie istotnej kwestii personalnej niezbędne jest współdziałanie głowy państwa i premiera.

Niezależnie od podjęcia dotychczas opisanych działań, dopiero wprowadzenie stanu wojennego, przez Prezydenta RP na wniosek RM, stanowi czynnik warunkujący właściwą realizację procesu kierowania obroną państwa. Konstytucja przewiduje trzy niezależne podstawy jego wprowadzenia: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium RP lub zobowiązanie do wspólnej obrony wynikające z umowy międzynarodowej. Jednocześnie wskazuje, że może on zostać wprowadzony na całym lub na części terytorium państwa³¹. Ustawa o stanie wojennym powielił wskazany przepis konstytucyjny i precyzuje, że „zewnętrzne zagrożenie państwa” może być spowodowane również działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni³². Ustawa o stanie wojennym definiuje też dwa istotne terminy, tj. „zewnętrzne zagrożenie państwa”³³, oraz „cyberprzestrzeń”³⁴.

Procedura wprowadzenia stanu wojennego³⁵ zakłada, że wniosek RM o jego wprowadzenie, Prezydent RP ma obowiązek rozpatrzyć niezwłocznie³⁶. Po jego rozpatrzeniu, decyzja Prezydenta RP może mieć dwojaki

³¹ *Konstytucja ...*, *op.cit.*, art. 229.

³² *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 2 ust. 1.

³³ *Ibidem*, art. 2 ust. 1a.

³⁴ *Ibidem*, art. 2 ust. 1b.

³⁵ Procedurę wprowadzenia stanu wojennego, odmowy jego wprowadzenia oraz zniesienia stanu wojennego szczegółowo regulują art. 2–8 *Ustawy o stanie wojennym...*

³⁶ Koncepcje wyjaśnienia znaczenia terminu „niezwłocznie” zakończyło dopiero jednoznaczne orzecznictwo Sądu Najwyższego (SN), dokonane co prawda na gruncie prawa cywilnego, ale

charakter. Może on wprowadzić stan wojenny zgodnie z wnioskiem RM (wydając rozporządzenie), albo odmówić jego wprowadzenia (wydając postanowienie). Jeśli głowa państwa zdecyduje się na pierwsze rozwiązanie, wydane przez siebie rozporządzenie jest zobowiązany przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania³⁷. Sejm natomiast ma prawo uchylecia wydanego przez Prezydenta RP rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego podejmując w tej sprawie uchwałę, która podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje również określone skutki w sferze prawa międzynarodowego, w tym w obszarze międzynarodowych stosunków gospodarczych. Dlatego, na ministrze właściwym do spraw zagranicznych, spoczywa obowiązek notyfikowania faktu wprowadzenia stanu wojennego (wraz ze wskazaniem przyczyn jego wprowadzenia), a także jego zniesienia³⁸.

W tym miejscu trzy kwestie wymagają dodatkowego wyjaśnienia. Po pierwsze, stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia o jego wprowadzeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej³⁹ – jeśli więc z jakichkolwiek powodów nie dojdzie do ogłoszenia tego aktu prawnego, stan wojenny *de iure* nie będzie obowiązywał, niezależnie od chwili jego wprowadzenia, określonej w treści prezydenckiego rozporządzenia. Z praktycznego punktu widzenia, to rozwiązanie uznać należy za słabość systemową. Po drugie, ustawodawca nie przewidział, że sytuacja polityczna i militarna może uniemożliwić Prezydentowi RP przedstawienie Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego. Może się tak stać, gdy z uwagi na rozwój wydarzeń – Prezydent RP nie dotrzyma terminu 48 godzin, albo w ogóle nie będzie w stanie przedstawić rozporządzenia wciąż funkcjonującemu Sejmowi. Taka sytuacja może również zaistnieć, gdy Prezydent RP nie będzie miał komu przedstawić rozporządzenia, gdyż Sejm – z różnych powodów – nie będzie już funkcjonował. Po trzecie wreszcie, może zaistnieć problem z podjęciem lub ogłoszeniem uchwały Sejmu uchylającej prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego.

w pełni adekwatne w kontekście procedury wprowadzania stanu wojennego. Zgodnie ze stanowiskiem SN z 2011 r. (sygn. akt III CSK 282/10, Lex 898707), powielającym stanowisko wyrażone przez SN w wyroku z 2006 r. (sygn. akt II CSK 293/06, Lex 453147) termin „niezwłocznie” nie może być utożsamiany z terminem natychmiastowym. Należy go rozumieć jako termin realny, uwzględniający w szczególności okoliczności miejsca i czasu.

³⁷ Termin 48 godzin wskazuje art. 231 *Konstytucji*. Termin ten powiela (co zrozumiałe, choć zbędne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej) art. 3 ust. 1 *Ustawy o stanie wojennym...*, *op.cit.*

³⁸ Zgodnie z art. 6 *Ustawy o stanie wojennym...* notyfikacji dokonuje się do sekretarza generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i sekretarza generalnego Rady Europy.

³⁹ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 4 ust. 1.

Trzy sytuacje opisane powyżej zmuszają do zadania na gruncie prawnym wielu istotnych pytań, podzielonych tematycznie na kilka grup:

1. Jak zachowają się struktury państwa, jeśli z jakiegoś powodu formalnie nie dojdzie do ogłoszenia prezydenckiego rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego? Czy mimo wszystko będą wykonywać zadania wiążące się z funkcjonowaniem państwa i społeczeństwa w warunkach stanu wojennego? Czy ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w warunkach stanu wojennego wprowadzonego z naruszeniem procedury (konstytucyjnej i ustawowej) mimo wszystko można uznać za mające podstawę prawną i prawnie wiążące?
2. Czy stan wojenny będzie mógł być uznany za obowiązujący, gdy zgodnie z procedurą jego wprowadzenia określoną w konstytucji i ustawie, rozporządzenie prezydenckie w tej sprawie nie zostanie przedstawione Sejmowi?
3. Czy międzynarodowa opinia publiczna zaakceptuje wprowadzenie stanu wojennego w Polsce w przypadku niezachowania przez polskie władze (niezależnie od przyczyny) prawnej procedury jego wprowadzenia?
4. Co się stanie, gdy Sejm podejmie uchwałę uchylającą prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego, ale nie zostanie ona ogłoszona?

Odpowiedź na powyższe pytania, w szczególności trzy pierwsze, które należy uznać za najbardziej groźne, jest jednocześnie i skomplikowana, i wykraczająca poza formułę tego artykułu.

Niezależnie od powyższych niejasności należy podkreślić, że z formalnego punktu widzenia wprowadzenie stanu wojennego może nastąpić przed ogłoszeniem czasu wojny i przed podwyższeniem gotowości obronnej państwa, co dodatkowo komplikuje stan prawny. Jest to możliwe pomimo że rozporządzenie dotyczące gotowości obronnej⁴⁰ państwa przewiduje podwyższenie gotowości obronnej właśnie w celu wprowadzenia stanu wojennego. W tym kontekście należy oczywiście uwzględnić, że regulacje związane z problematyką gotowości obronnej mają rangę rozporządzenia, a nie ustawy. Zarówno konstytucja, jak i ustawa regulująca szczegółowo zagadnienie stanu wojennego, nie uzależniają jednak jego wprowadzenia od wcześniejszego zaistnienia gotowości obronnej państwa czasu wojny. Odpowiedź na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, wskazane niejasno-

⁴⁰ Patrz przypis 30.

ści prawne wpływają na realizację zadań wynikających z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym osiąganie odpowiedniej gotowości obronnej państwa, wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania oraz jej jawny charakter.

Faza kierowania obroną

W przekonaniu autora, umownym momentem przejścia z fazy wstępnej do fazy kierowania obroną stanowi chwila, w której prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego zaczyna obowiązywać. Naturalnie zakładając, że już wcześniej (po wprowadzeniu czasu wojny) mianowany został ND SZ. Także w tej fazie Prezydent RP jest zobowiązany do ścisłej współpracy z RM. Na tym etapie najistotniejsze jest szybkie podniesienie stanu gotowości bojowej SZ oraz podjęcie decyzji o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.

O obu tych kwestiach decyduje Prezydent RP w drodze postanowień, wydawanych na wniosek RM⁴¹. Potrzeby jak najszybszego osiągnięcia najwyższego stanu gotowości bojowej SZ nie trzeba szerzej omawiać – jest to oczywiste dla prowadzenia obronnej operacji wojskowej o charakterze połączonym (tj. z jednoczesnym udziałem komponentów pochodzących z wszystkich rodzajów SZ). Krótkiego wyjaśnienia wymaga natomiast przejście organów władzy publicznej na stanowiska kierowania. SK są przygotowywane zawczasu jako Główne Stanowiska Kierowania (GSK) w stałych siedzibach organów i w zapasowych miejscach pracy, oraz jako Zapasowe Stanowiska Kierowania (ZSK)⁴². W zależności od prognozowanego rozwoju sytuacji militarnej oraz ewentualnych postępów wrogich wojsk, Prezydent RP, na wniosek RM, może zadecydować o przesunięciu stanowisk kierowania w inne (wcześniej przygotowane) miejsca, tak by zachować ciągłość kierowania obroną państwa i ciągłość politycznego wpływu na już prowadzoną wojskową operację obronną.

W kontekście przejścia na określone stanowiska kierowania należy zasygnalizować istniejącą nieścisłość w systemie prawnym. Równocześnie obowiązuje rozporządzenie, które nie do końca zgodnie z regułą wskazaną powyżej określa, kiedy następuje przejście na stanowiska kierowania, tj. przywoływane już *rozporządzenie RM w sprawie przygotowania systemu kierowania Bezpieczeństwem Narodowym*. Należy zauważyć, że rozporzą-

⁴¹ Ustawa o stanie wojennym..., *op.cit.*, art. 10 ust. 2 pkt. 1–2.

⁴² Przygotowywane wyłącznie dla organów których stanowiska kierowania wchodzi w skład CSKOP oraz dla wojewodów – *rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu ...*, *op.cit.* par. 12 ust. 1 pkt. 1–4.

dzenie to uzależnia przejście na ZSK ministrów, centralnych organów administracji rządowej i wojewodów, nie od wydania przez Prezydenta RP odpowiedniego postanowienia, a od wydania przez Prezesa RM decyzji, zgodnie z wcześniej przygotowanymi planami operacyjnymi⁴³.

Na tym etapie wyraźnie dostrzegalna jest samodzielna rola Prezydenta RP. Równolegle zaś RM, w dużym stopniu przy udziale Ministra Obrony Narodowej, ma dbać o logistyczne warunki prowadzenia działań bojowych przez własne wojska i zachowanie porządku administracyjnego, także w strefie bezpośrednich działań wojennych⁴⁴. Przede wszystkim, głowa państwa *de iure* i *de facto* ponosi odpowiedzialność polityczną za operacje militarne polskich SZ. To Prezydent RP zatwierdza przedstawiane mu przez ND SZ plany operacyjnego użycia SZ⁴⁵. Na podstawie tych planów ND SZ prowadzi operację wojskową, którą dowodzi na poziomie strategicznym, odpowiadając jako najwyższy dowódca za jej efekt i poniesione straty. Ponadto Prezydent RP, także na wniosek ND SZ, uznaje określone obszary kraju za strefy bezpośrednich działań wojennych⁴⁶. Aby podjąć decyzję, Prezydent powinien mieć rozeznanie czy przedstawione plany użycia odpowiadają postawionym celom politycznym i są wykonalne z militarne punktu widzenia. W tym obszarze Prezydent RP potrzebuje wsparcia merytorycznego, którego udziela Szef SG WP, jako organ pomocniczy w procesie kierowania obroną państwa.

W tym kontekście warto przypomnieć, że mianowanie ND SZ nie oznacza automatycznego przejęcia przez niego dowodzenia nad częścią SZ podporządkowaną mu zgodnie z narodowymi planami użycia SZ do obrony państwa⁴⁷. Prezydent RP może określić inny termin przejęcia dowodzenia przez ND SZ⁴⁸, który podlega Prezydentowi RP⁴⁹ i z tego względu odpowiada tylko przed nim. Wypada zaznaczyć, co zresztą zasygnalizowano wcześniej, że zgodnie z *ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP*, kierowanie obroną państwa przez Prezydenta RP we współdziałaniu z RM rozpoczyna się dopiero po przejęciu dowodzenia przez ND SZ.

⁴³ *Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu...*, *op.cit.*, par. 18 ust. 1.

⁴⁴ Kompetencje RM określa art. 11 *Ustawy o stanie wojennym...*, *op.cit.*

⁴⁵ *Ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt. 5.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt. 6.

⁴⁷ Ważne jest rozróżnienie na narodowe plany użycia SZ do obrony państwa oraz plany operacyjnego użycia SZ. Są to dwa odrębne dokumenty planistyczne, powstające w innym trybie. Pierwszy jest zatwierdzany postanowieniem Prezydenta RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej (art. 5 pkt. 3a *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*) i określa właśnie kwestię podporządkowania wojsk ND SZ. Znaczenie i rolę drugiego dokumentu planistycznego wyjaśniono w treści artykułu.

⁴⁸ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 17.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 16 ust.1.

Jak wskazano powyżej, rolą RM na tym etapie jest dbanie o zaplecze oraz cały aparat pozamilitarny państwa (administracja, gospodarka), pracujący na rzecz walczących polskich wojsk. W tym zakresie zdecydowane gros zadań spoczywa na Ministrze Obrony Narodowej. Wśród nich nie można pominąć koordynacji działań całej administracji rządowej, koordynacji realizacji zadań państwa-gospodarza⁵⁰, sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez administrację, jak również przedstawiania potrzeb w zakresie świadczeń na rzecz SZ oraz obrony. Z punktu widzenia walczących oddziałów najistotniejsze jest oczywiście powierzenie szefowi resortu obrony organizacji mobilizacyjnego rozwinięcia, uzupełniania i wyposażania SZ. Jest to niezbędne dla odtwarzania zdolności bojowej, stosownie do ponoszonych strat w ludziach i środkach walki⁵¹.

Jako że (na tym etapie procesu kierowania obroną) zakładamy, iż zbrojna napaść na terytorium RP już nastąpiła, w fazie kierowania obroną niezbędne jest podjęcie przez Sejm uchwały o stanie wojny⁵². Taką uchwałą Sejm może podjąć także, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji⁵³. Należy zauważyć, że w przypadku stanu wojny ustawodawca wykazał się przenikliwością, co do możliwego przebiegu wydarzeń. Przewidział mianowicie, że może dojść do sytuacji, w której Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie, w celu podjęcia uchwały o stanie wojny⁵⁴. W konsekwencji uznał, że gdy zebranie Sejmu i podjęcie uchwały nie będzie możliwe, powstałą próżnię jest zobowiązany wypełnić Prezydent RP wydając postanowienie stwierdzające stan wojny, tym razem bez wniosku, czy jakiegokolwiek udziału RM⁵⁵. Ten mechanizm stanowi przykład pełnienia przez głowę państwa funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej.

⁵⁰ Tzw. *Host Nation Support* – polegający na realizowaniu zadań na rzecz wojsk sojusznicznych przebywających na terytorium RP, tak by mogły one osiągnąć pełną zdolność bojową i korzystać z zasobów polskich w zakresie wyżywienia, zakwaterowania, ochrony, paliw, opieki medycznej, tras przemarszu itp.

⁵¹ Szczegółowy, choć niezamknięty katalog kompetencji Ministra Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego zawiera art. 12 *Ustawy o stanie wojennym*...

⁵² Uchwała o pozostawaniu w stanie wojny ma daleko idące konsekwencje w sferze prawa międzynarodowego, w szczególności w obszarze zastosowania prawa konfliktów zbrojnych, statusu mocarstwa okupacyjnego czy statusu majątku należącego do jednej strony wojującej, a znajdującego się na terytorium drugiej ze stron.

⁵³ Chodzi o operację prowadzoną przez Sojusz Północnoatlantycki po uruchomieniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

⁵⁴ Niestety, w odniesieniu do procedury wprowadzenia stanu wojennego, ustawodawca nie wykazał się identyczną wyobraźnią, co umówiono przy okazji omawiania fazy wstępnej procesu kierowania obroną państwa.

⁵⁵ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 116.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia zatwierdzania przez Prezydenta RP planów operacyjnego użycia SZ, a ewentualnie również zmiany obszaru uznanego za strefy bezpośrednich działań wojennych nie ogranicza się do jednokrotnego wydania odpowiednich postanowień. Z uwagi na dynamikę sytuacji politycznej i militarnej bliższe rzeczywistości jest przyjęcie, że plany operacyjnego użycia wojsk będą przedstawiane Prezydentowi do zatwierdzenia wielokrotnie, jako dotyczące różnych operacji, realizowanych w różnych fazach konfliktu. W tym kontekście naturalną potrzebą może być skorygowanie rozmiaru obszaru, który został wcześniej uznany za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Faza końcowa

Fazę końcową mechanizmu kierowania obroną państwa, w wymiarze teoretycznym można uznać za rozpoczętą, gdy operacja obronna została już z powodzeniem zakończona, agresja została odparta i nie zachodzi niebezpieczeństwo kontynuowania przez przeciwnika działań zbrojnych o charakterze zaczepnym wymierzonym w suwerenność i integralność terytorialną Polski. Ze względów geopolitycznych praktycznie trudno jednak wyobrazić sobie bezwarunkową kapitulację agresora, czy choćby zawieszenie broni, które nie będzie wiązało się z długotrwałym utrzymywaniem się stanu zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski. Dlatego też podejmowanie poszczególnych działań na tym etapie należy uznać za rozłożone w czasie, a samą fazę za znacznie dłuższą niż faza wstępna. Uruchomienie trzeciej fazy procesu najprawdopodobniej uzależnione byłoby od szerszego porozumienia międzynarodowego kończącego konflikt zbrojny.

Istotą fazy końcowej jest stopniowe, odpowiednie do stanu bezpieczeństwa, przestawienie SZ oraz struktur państwa i gospodarki na funkcjonowanie w warunkach zmniejszonego zagrożenia, a następnie w warunkach pokoju (tj. warunkach istniejących przed uruchomieniem procesu kierowania obroną państwa). Na tym etapie uruchamiane są ponownie mechanizmy (choć tym razem w odwrotnym kierunku), charakterystyczne dla fazy wstępnej, które obejmują:

1. wydanie przez Prezydenta RP postanowienia dotyczącego dnia, w którym kończy się czas wojny na terytorium RP,
2. rezygnację z funkcjonowania w reżimie stanowisk kierowania przez organy administracji publicznej⁵⁶,

⁵⁶ Przepisy wprost nie określają w jaki sposób ma to nastąpić. *Per analogia* uprawnionym jest przyjęcie, że jest to postanowienie Prezydenta RP, wydawane na wniosek RM o zakończeniu funkcjonowania w trybie stanowisk kierowania.

3. stopniowe obniżanie gotowości bojowej SZ,
4. stopniowe obniżanie gotowości obronnej państwa,
5. zniesienie stanu wojennego i dokonanie odpowiednich notyfikacji,
6. odwołanie ND SZ, jako organu dowodzenia wówczas już zbędnego,
7. zakończenie funkcjonowania SZ w ramach Wojennego Systemu Dowodzenia SZ i przejście na system kierowania i dowodzenia SZ czasu pokoju,
8. zarządzenie demobilizacji⁵⁷,
9. podjęcie przez Sejm uchwały o zawarciu pokoju (względnie wydanie w tym zakresie postanowienia przez Prezydenta RP).

Procesy towarzyszące

Skomplikowany proces kierowania obroną państwa w polskim modelu ustrojowym został zaprojektowany w sposób, który wymusza wspólne podejmowanie decyzji przez oba wymienione w konstytucji organy władzy wykonawczej (Prezydenta RP i RM). Jego praktyczne funkcjonowanie jest jednak jeszcze bardziej zawile. Pewne zagadnienia, które nie mogą zostać w sposób prosty zakwalifikowane do jednej z trzech opisanych powyżej faz wymagają odrębnego wyjaśnienia. Dla zachowania spójności wywodu autor określił je mianem procesów towarzyszących, które mogą, aczkolwiek nie muszą, wystąpić jako elementy procesu kierowania obroną państwa.

Jednym z takich procesów, dość kontrowersyjnym, jest kwestia nadzwyczajnych kompetencji, które w warunkach stanu wojennego może otrzymać Prezes RM. Ustawa przewiduje, że jeśli w czasie stanu wojennego RM nie może się zebrać na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes RM⁵⁸. Problem ten nie był nigdy podnoszony w debacie prawnej, ani nie był przedmiotem skargi konstytucyjnej, co nie oznacza, że jako zagadnienie prawne nie zasługuje na uwagę. Polska konstytucja w części dotyczącej kompetencji Prezesa RM⁵⁹ nie przewiduje, aby mógł on wykonywać kompetencje RM. Zadania premiera ograniczają się do reprezentowania RM, kierowania jej pracami, koordynowania i kontrolowania pracy ministrów oraz zapewnienia realizowania polityki ustalonej przez RM. W dokumencie nie ma wzmianki

⁵⁷ Brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego dotyczących zarządzenia demobilizacji, choćby częściowej. *Per analogia* przyjąć należy, że tak jak w przypadku zarządzenia mobilizacji, odpowiednie postanowienie powinien wydać Prezydent RP na wniosek Prezesa RM.

⁵⁸ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 11 ust. 2.

⁵⁹ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 148.

o możliwości wykonywania kompetencji RM przez inny podmiot. Jednocześnie warto zauważyć, że organami władzy wykonawczej zgodnie z konstytucją są jedynie Prezydent RP i RM⁶⁰, a nie Prezydent RP, RM i Prezes RM, o ile RM nie może się zebrać na posiedzenie. Podsumowując, konstytucja nie tylko nie pozwala na przekazanie kompetencji RM jej Prezesowi, tak samo jak nie pozwala na przekazanie kompetencji RM Prezydentowi RP. Co równie ważne, konstytucja nie przewiduje również, aby takie przekazanie premierowi kompetencji RM mogło nastąpić w drodze ustawy. Żaden zapis ustawy zasadniczej, nie powinien być interpretowany w taki sposób. W szczególności, nie może być tak rozumiany art. 228 ust. 3 konstytucji, przekazujący do uregulowania w drodze ustawy „zasady działania organów władzy publicznej” w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Wydaje się rozsądnym stanowisko, że termin „zasady działania” nie jest tożsamy z terminem „kompetencje”. Zresztą, wypełniając tę delegację konstytucyjną, ustawa regulująca stan wojenny wskazuje w art. 9, że organy administracji publicznej w czasie stanu wojennego działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach dotychczasowych kompetencji, z zastrzeżeniem zmian w kompetencjach wynikających właśnie z tej ustawy. Opisane powyżej przekazanie kompetencji RM premierowi za pomocą przepisu ustawy jest zatem niczym innym, jak zmianą kompetencji, na którą zapisy konstytucji nie pozwalają ani bezpośrednio, ani w drodze ustawy.

Przechodząc do innych zagadnień towarzyszących nie sposób pominąć procesu legislacyjnego w czasie stanu wojennego, w przypadku, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Ciężar stanowienia prawa spoczywa wtedy na organach władzy wykonawczej, co przybiera postać rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta RP na wniosek RM. Rozporządzenia wydane w takich okolicznościach są *ex lege* źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ale wymagają zatwierdzenia przez Sejm na jego najbliższym posiedzeniu⁶¹. Możliwość stanowienia prawa w tym trybie jest jednym z przejawów ciągłości sprawowania władzy w czasie trwającego konfliktu zbrojnego.

Innymi instytucjami, które mogą być wykorzystane w każdej z faz kierowania obroną państwa są dwa ciała kolegialne stanowiące, w zamyśle ustawodawcy, fora wymiany poglądów oraz wypracowywania stanowisk. Jednym z takich instrumentów jest Rada Gabinetowa (RG), drugim Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Zwołanie RG zależy wyłącznie od woli Prezydenta RP. Przesłanką konstytucyjną jej zwołania, jest jedynie bardzo nieostre kryterium „sprawy szczególnej wagi”. W skład tego gremium wcho-

⁶⁰ *Ibidem*, art. 10.

⁶¹ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 234 ust. 1–2.

dzi zarówno Prezydent RP, jak i RM, przy czym gremium to jest pozbawione jakichkolwiek kompetencji – w szczególności nie posiada kompetencji RM⁶². RBN dla odmiany ma status organu doradczego Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa⁶³. Z racji roli i statusu, to Prezydent decyduje o składzie RBN, jako jedyny uprawniony do powoływania i odwoływania jej członków⁶⁴, jak również przewodzący jej posiedzeniom. Status i rolę obu tych organów ujęto na rysunku 1, s. 58.

Kwestią budzącą pewne niejasności prawne jest zagadnienie przejścia obowiązków Prezydenta RP przez inne podmioty. Konstrukcja prawna przewidziana na tę okoliczność, niestety już sprawdzona w praktyce, z uwagi na wydarzenia z 10 kwietnia 2010 r., nie jest jednak rozwiązaniem pozbawionym wad. Nie może również uchodzić za rozwiązanie systemowe⁶⁵. W sytuacji najbardziej klarownej prawnie w przypadku, gdy Prezydent RP nie jest w stanie przejściowo sprawować urzędu, musi o tym zawiadomić Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki głowy państwa⁶⁶. Mechanizm ten nie wymaga żadnych dodatkowych wyjaśnień. Jeśli jednak zmodyfikujemy sytuację i stworzymy taką, w której Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka o niemożności pełnienia swej funkcji, przejście obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu znacznie się wydłuża. Po pierwsze, w procedurę przejścia obowiązków zostaje zaangażowana kolejna instytucja – Trybunał Konstytucyjny (TK), który rozstrzyga, czy przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rzeczywiście występuje. Po drugie, działanie TK uruchamia dopiero wniosek Marszałka Sejmu. Taka konstrukcja uznaje za pewne wystąpienie dwóch elementów, co do których pewności mieć nie możemy. Z jednej strony nie dopuszcza, że TK może nie funkcjonować, z drugiej zaś nie dostrzega, że samo złożenie wniosku do TK, w warunkach toczącego na terytorium państwa konfliktu zbrojnego, może być utrudnione lub może w ogóle nie nastąpić. Ustawa zasadnicza przewiduje wprawdzie, że jeśli obowiązków Prezydenta RP nie może wykonywać Marszałek Sejmu przejmuje je Marszałek Senatu, lecz nie jest to całościowe rozwiązanie problemu. Niestety, system prawny nie wpro-

⁶² *Ibidem*, art. 141 ust. 1–2.

⁶³ *Ibidem*, art. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 144 ust. 3 pkt. 26.

⁶⁵ Problematykę tę reguluje art. 131 ust. 1–4 *Konstytucji*.

⁶⁶ Marszałek Sejmu przejmuje również obowiązki Prezydenta RP w razie jego śmierci, zrzeczenia się urzędu, stwierdzenia nieważności wyboru na urząd, nieobjęcia urzędu z innych powodów, jak również złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu, czy stwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do pełnienia urzędu z powodu stanu zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt. 1–5 *Konstytucji*).

wadza automatyzmu w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP przez kolejne osoby. Nie pozwala też odpowiedzieć na pytanie, kto przejmie obowiązki głowy państwa w przypadku śmierci obu marszałków lub ich niezdolności do pełnienia funkcji. Wybór kolejnych marszałków obu izb to przecież zadanie odpowiednio Sejmu, albo Senatu⁶⁷. Tymczasem konstytucja wyklucza pełnienie obowiązków prezydenckich przez inne osoby niż marszałkowie obu izb parlamentu. Zamyka to drogę do ich wykonywania zgodnie z prawem przez wicemarszałków obu izb. Kwestia ciągłości funkcjonowania organu prezydenckiego dla procesu kierowania obroną państwa ma znaczenie fundamentalne. Jest tak dlatego, że Prezydent RP w ramach tego mechanizmu współdziała z RM praktycznie we wszystkich istotnych kwestiach. Z uwagi na powyższe argumenty za nieuprawnione należy uznać stwierdzenie, że obecnie rozwiązania prawne gwarantują ciągłość funkcjonowania tego urzędu, a więc i ciągłość kierowania obroną państwa.

Ostatnim zagadnieniem wymagającym uwagi jest kwestia użycia wojsk polskich poza granicami państwa. Uznanie tej kwestii za część procesu kierowania obroną państwa wydaje się być zbyt daleko idące. Jest to jednak mechanizm funkcjonalnie powiązany z tym procesem. Chodzi tu nie tyle o sam pobyt polskich oddziałów na terytorium innego państwa, co ich aktywne wykorzystanie poza Polską w trzech sytuacjach:

1. bojowego użycia w trwającym poza granicami Polski konflikcie zbrojnym,
2. wykorzystanie jako wsparcie militarne dla sojusznika,
3. skierowanie ich do działań polegających na zwalczaniu terroryzmu.

Także ten mechanizm opiera się na współdziałaniu Prezydenta RP i RM. Dla prowadzenia działań określonych powyżej w pkt. 1–2, niezbędne jest postanowienie Prezydenta RP wydawane na wniosek RM. W zakresie skierowania wojsk poza granice do działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu postanowienie Prezydenta RP jest wydawane na wniosek Prezesa RM⁶⁸.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł należy traktować jako syntetyczne opracowanie ograniczające się do przedstawienia najważniejszych kwestii dotyczących kiero-

⁶⁷ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 110, art. 124.

⁶⁸ *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* (Dz. U. 2014 r., poz. 1510 j. t.), art. 3 ust.1–2 w zw. z art. 2 pkt. 1–2.

wania obroną państwa. Omawiana problematyka równie dobrze mogłaby stanowić podstawę poważnej pracy naukowej. Należy również podkreślić, że mechanizm kierowania obroną państwa został zaprojektowany jako mechanizm narodowy. Jego funkcjonowanie w układzie sojuszniczym to temat na odrębne opracowanie.

Podsumowując, przede wszystkim należy wskazać, że model kierowania obroną państwa w Polsce jest modelem skomplikowanym, wynikającym z dualizmu władzy wykonawczej zapisanego na poziomie ustawy zasadniczej.

W wielu przypadkach, przepisy prawne nie są skonstruowane w sposób przejrzysty, jednoznaczny i kompletny, co samo w sobie jest słabością. Architektura innych przepisów oraz aktów prawnych, w których się znajdują, pozwala wysnuć wniosek, że zostały one skonstruowane w sposób stanowiący odpowiedź na wojnę znaną z przeszłości. Przyjęte rozwiązania nie są elastyczne w stopniu odpowiadającym współczesnym metodom prowadzenia działań wrogich, które przecież nie muszą mieć charakteru klasycznej wojny z czasów minionych. Niektóre z przyjętych ostatnio rozwiązań prawnych np. ustawa o działaniach antyterrorystycznych zostały zaprojektowane, by usunąć niektóre stwierdzone luki, co oczywiście stanowi krok we właściwym kierunku. Nie stanowią jednak rozwiązań systemowych na poziomie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Na potrzeby procesu kierowania obroną państwa funkcjonuje odrębny system, nazywany systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Równoległe do tego systemu funkcjonuje system zarządzania kryzysowego. Ten ostatni, zgodnie z definicją sytuacji kryzysowej⁶⁹, formalnie obejmuje wszelkiego rodzaju poważne zakłócenia funkcjonowania państwa, a więc również konflikt militarny prowadzony w ramach mechanizmu kierowania obroną państwa. Praktyka jest jednak inna – zarządzanie kryzysowe nie obejmuje problematyki kierowania obroną państwa i w znaczącym stopniu jest błędnie utożsamiane ze zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych i awarii technicznych. W ten sposób, poza nawias zarządzania kryzysowego wyrzucono całe spektrum zagrożeń, nazywanych pod wpływem chwilowej mody zagrożeniami hybrydowymi, a przede wszystkim działania prowadzone w ramach procesu kierowania obroną państwa. Co bardzo istotne, na te kwestie zupełnie inaczej patrzy Sojusz Północnoatlantycki, uznający konflikt polityczno-militarny za najpoważniejszy z kryzysów. Sojuszniczy sys-

⁶⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2017, poz. 209, j. t.), art. 2 i art. 3 pkt. 1.

tem zarządzania kryzysowego tzw. *NATO Crisis Response System* jest jeden. W odróżnieniu od rozwiązań polskich, obejmuje całe spektrum zagrożeń, nie tworząc oddzielnych systemów dla przeciwdziałania kryzysom polityczno-militarnym i kryzysom wynikającym z klęsk żywiołowych.

Wydaje się, że Polska obecnie stoi przed dwoma zasadniczymi wyzwaniem. Pierwszym z nich jest kwestia wyboru modelu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Drugim jest potrzeba odejścia od schematycznego myślenia o kierowaniu obroną państwa, czy zarządzaniu kryzysowym. Odnosząc się do drugiego zagadnienia, chyba już czas zacząć mówić o zintegrowanym zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, obejmującym wszelkie procesy zarządzania bezpieczeństwem i ułatwiającym ponad resortową koordynację działań. Nie tylko na poziomie operacyjnym, ale również na poziomie strategicznym, obejmującym długofalowe planowanie i programowanie oraz przewidywanie zagrożeń.

Wracając do problematyki modelu ustrojowego, dualizm władzy wykonawczej istniejący w polskim ustroju można dostrzec także w innych państwach⁷⁰. Porównawcza analiza tego rodzaju „hybryd ustrojowych” poza Polską pozwala jednak na wyciągnięcie pewnych wniosków. Poza Polską, powodem występowania usankcjonowanego prawnie dualizmu władzy wykonawczej są głębokie podziały społeczne wynikające z różnic religijnych, etnicznych, a niekiedy nawet plemiennych. Tego rodzaju ustrój jest konsekwencją konieczności współżycia w ramach jednego organizmu państwowego kilku silnych, rywalizujących grup ludności, o znaczącym bagażu wzajemnych krzywd. Nie są one na tyle silne, żeby bez całkowitego opanowania aparatu władzy narzucić wolę innym. Są jednak na tyle silne demograficznie i ekonomicznie, aby do tego aspirować. Doświadczenia historyczne sprawiają jednak, że grupy te są skłonne podzielić się władzą, o ile ich partykularne interesy będą respektowane. Wobec tego, jedynym sposobem na pokojową koegzystencję takich grup w jednym państwie jest zrównoważenie ich wpływów. Równowaga jest osiągnięta przez skonstruowanie mechanizmu sprawowania władzy w sposób przewidujący podejmowanie kluczowych decyzji jedynie za zgodą przedstawicieli każdej z liczących się grup ludności. Taki układ wymusza instytucjonalne rozbicie jednego ośrodka władzy na kilka równoległych funkcjonujących, obsadzonych według wcześniejszych ustaleń, stosownie do kryterium religijnego, etnicznego, czy plemiennego. Warto zadać pytanie, czy Polska, jako państwo jednolite etnicznie, religijnie i kultu-

⁷⁰ Np. w Libanie, Iraku, Afganistanie – na podstawie materiałów własnych z 2015 r.

rowo powinno stosować rozwiązania charakterystyczne dla tak odmiennych warunków?

Przenosząc się ponownie na grunt dualizmu władzy wykonawczej w Polsce, wydaje się, że zamierzeniem ustawodawcy tworzącego taki model konstytucyjny było zobligowanie do współpracy w imię racji stanu decydentów, którzy mogą wywodzić się z odmiennych środowisk politycznych. W założeniu, rozwiązanie to miało prowadzić do takiego rozdrobnienia władzy, które ograniczyłoby możliwość zdominowania sceny politycznej przez jedno środowisko polityczne. Obecne rozwiązania na pewno stanowią pochodną wcześniejszych, obowiązujących w tzw. małej konstytucji. Być może, podczas prac nad obecnie obowiązującą konstytucją, uznano, że władza demokratycznie wybrana nie może być kontrolowana jedynie w ramach procesu wyborczego oraz mechanizmów trójpodziału władzy. Wydaje się, że właśnie dlatego „na wszelki wypadek” władzę wykonawczą podzielono między dwa organy. Być może, po doświadczeniach okresu komunizmu obawiano się, że pokusa permanentnego rządzenia może zwycięski obóz polityczny skłonić do rezygnacji z udziału w „demokratycznej grze” w celu zachowania władzy. Jeden ośrodek decyzyjny, posiadający pełną kontrolę nad wojskiem, służbami specjalnymi, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości umożliwiłby przecież teoretycznie powrót do znanych z przeszłości komunistycznej rządów jednej partii, być może nawet partii wywodzącej się wprost z partii komunistycznej. Dzisiaj, po ponad 25 latach od upadku dyktatury komunistycznej zasadnym jest pytanie, czy nie czas na rozpoczęcie dyskusji o właściwszym dla Polski modelu konstytucyjnym, upraszającym również przebieg procesu kierowania obroną państwa i stwarzającym ramy prawne do elastycznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym. W praktyce konieczne jest dokonanie wyboru między modelem kanclerskim i modelem prezydenckim.

W powyższym opracowaniu podjęta została próba opisanego procesu kierowania obroną państwa w polskim systemie prawnym. Należy mieć nadzieję, że materiał ten w pewien sposób przyczyni się do wyjaśnienia zawłości regulacji i procedur w tym obszarze, a być może nieco inaczej ukierunkuje dotychczasową dyskusję na temat poruszonej w opracowaniu problematyki, otwierając szerszą debatę na temat idei zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.