



Maciej Serowaniec*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ROLA MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W CYWILNYM MODELU ZWIERZCHNICTWA NAD SIŁAMI ZBROJNYMI RP

Od zarania dziejów zapewnienie bezpieczeństwa traktowane jest jako jeden z podstawowych celów i jedna z podstawowych funkcji sił zbrojnych. Utrzymanie zdolności do reagowania odpowiednio do zaistniałej sytuacji, w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego wymaga jednak od armii zachowania zasady neutralności. Wyraz tej tezie daje także Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku¹. Zgodnie z jej art. 26 ust. 2 Siły Zbrojne RP zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli. W demokratycznym państwie prawnym wojsko powinno być zatem traktowane jako narzędzie państwa gwarantujące jego bezpieczeństwo niezależnie od tego, jakie ugrupowanie czy koalicja partyjna sprawuje w nim władzę. Siły zbrojne są zobowiązane kierować się dobrem wspólnym wszystkich obywateli, nie zaś ich grup, wyrażającym się w zachowaniu niepodległego bytu państwowego, niepodzielności terytorium i nienaruszalności granic². Neutralność polityczną sił zbrojnych wiązać zatem należy z istnieniem takich struktur, które zapewniają realizację funkcji obronnych³. Dla ich realizacji struktury sił zbrojnych muszą być zbudowane w taki sposób, by uniemożliwiało to wpływ grupowych interesów obywateli na spełnianie funkcji

* mserowaniec@umk.pl

¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn.: Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Por. P. Grzebyk, *Komentarz do art. 26 [w:] Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

³ Por. A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 14 i nn.; por. także M. Serowaniec, W. Włoch, *Pojęcie bezpieczeństwa [w:] Kategoria bezpieczeństwa w konstytucjach i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczi, Toruń 2016, s. 13.

obronnych wszędzie tam, gdzie kolizja interesu wspólnego (bytu państwa) z interesem grupowym nie tylko istnieje, ale może potencjalnie powstać⁴.

Z zasadą neutralności została powiązana również zasada cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa, która opiera się m.in. na regulacjach ustanawiających cywilne kierownictwo nad administracją wojskową i siłami zbrojnymi, regulacje umożliwiające nadzór parlamentu nad polityką obronną i wydatkami w dziedzinie obronności czy praktyka polityczna umożliwiająca transparentność polityki obronnej państwa⁵. Celem istnienia cywilnej kontroli jest z jednej strony niedopuszczenie do autonomizacji wojska i tym samym zapewnienie, aby siły te w istocie służyły państwu, a nie nim rządziły. A z drugiej strony zapobieżenie całkowitej alienacji armii od społeczeństwa. Demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi jest natomiast niezbędna, aby zapewnić przestrzeganie praw człowieka, rządów prawa oraz realizację przez wojsko podstawowych zadań państwa⁶. Wymaga ona skonstruowania prawnych ram określających w sposób jasny kompetencje głowy państwa, rządu, parlamentu, sądów oraz sił zbrojnych, jeśli chodzi o kwestie obronności zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie konfliktu zbrojnego, przy uwzględnieniu zasady podziału i równowagi władz oraz określenie praw i obowiązków członków sił zbrojnych⁷.

W świetle obowiązującej ustawy zasadniczej kluczową rolę w systemie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi odgrywa Minister Obrony Narodowej⁸. Zgodnie bowiem z jej postanowieniami w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2). Ustrojodawca stworzył więc szczególny związek między tymi konstytucyjnymi organami, w którym Minister Obrony Narodowej powinien być swoistym łącznikiem między głową państwa a rządem, który *in corpore* sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Co prawda „pośrednictwo”, o którym mowa w art. 134 ust. 2 Konstytucji RP, odnosi się przede wszystkim do obowiązku współdziałania organów władzy wykonawczej w sferze obronności, ale zarówno zasada współdziałania władz, o której mowa w preambule Konstytucji RP, jak i kształt zadań obu członków egzekutywy w dziedzinie bezpieczeństwa, powinny wymuszać taką współ-

⁴ Por. W. Sokolewicz, *Wojsko i Konstytucja*, Warszawa 2015, s. 62–64.

⁵ Por. szerzej Z. Witkowski, M. Szewczyk, M. Serowaniec, *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi w Polsce*, Toruń 2018 oraz Z. Witkowski, *Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi i ich neutralność polityczna jako przesłanki legitymujące państwo demokratyczne* [w:] *Przyszłość Prawa. Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego*, red. nauk. B. Hołyst, Warszawa 2017, s. 480–485.

⁶ A. Bień-Kacała, T. Kacała, *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 48.

⁷ Por. P. Grzebyk, *Komentarz do art. 26...*

⁸ Por. szerzej: K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym* [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, red. W. Kitler, Warszawa 2013, s. 73–76.

pracę także w pozostałych aspektach bezpieczeństwa państwa⁹. Treść tych zadań wynika więc z ról ustrojowych, jakie w dziedzinie szeroko definiowanego bezpieczeństwa państwa mają do odegrania Prezydent RP, Rada Ministrów oraz Minister Obrony Narodowej. Sprzyja temu ukształtowana na polskim gruncie ustrojowym zwyczajowa zasada powierzania stanowiska szefa MON osobie cywilnej, niepozostającej w czynnej służbie wojskowej¹⁰.

Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. (K 52/07), z określenia sposobu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP zawartego w art. 134 ust. 2 Konstytucji RP wynikają także istotne założenia dotyczące struktury władzy wykonawczej¹¹. Z analizowanego przepisu wynika bowiem m.in., że:

- 1) Konstytucja RP ustanawia urząd Ministra Obrony Narodowej;
- 2) minister ten musi z istoty rzeczy posiadać odpowiednie kompetencje w zakresie obronności, w tym w szczególności kompetencje kierownicze wobec Sił Zbrojnych;
- 3) urząd Ministra Obrony Narodowej musi zostać obsadzony przy tworzeniu rządu;
- 4) w czasie pokoju Prezydent RP nie może sprawować zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać.

Należy zatem podkreślić, że art. 134 ust. 2 Konstytucji RP wymaga powierzenia odpowiednich kompetencji w zakresie obronności Ministrowi Obrony Narodowej. Ustrojodawca nie określa przy tym jednak jednoznacznie ich zakresu i nie wyklucza powierzenia pewnych kompetencji w tym zakresie innym organom, pod warunkiem że kompetencje te nie należą do istoty kompetencji w zakresie obronności i nie prowadzą do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w inny sposób niż za pośrednictwem szefa MON¹². Za jego pośrednictwem Rada Ministrów sprawuje bowiem „ogólne kierownictwo” w dziedzinie obronności kraju¹³.

⁹ Por. A. Bień-Kacała, M. Serowaniec, *Dyrektywa współdziałania egzekutywy w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Kilka przypadków z dziedziny spraw zagranicznych i bezpieczeństwa państwa* [w:] *Proměny dělby moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva – IV. Česko-polský právní seminář, poednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právníké dny 2015*, red. J. Jirásek, Z. Witkowski, Olomouc 2015, s. 129–149.

¹⁰ Por. W. Sokolewicz, *Neutralność polityczna sił zbrojnych jako konstytucyjna zasada ustroju państwa* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 108.

¹¹ Zob. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK A 2008, nr 5, poz. 88.

¹² Minister Obrony Narodowej, obok ministra Sprawiedliwości oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest zatem jednym z ministrów, który obligatoryjnie musi zostać powołany w skład Rady Ministrów.

¹³ Por. J. Padzik, *Prawoustrojowa pozycja Ministra Obrony Narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4, s. 102–103.

Zgodnie z art. 134 ust. 5 Konstytucji RP Minister Obrony Narodowej występuje także do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie pierwszego stopienia wojskowego oraz stopni generalskich. Słusznie wskazuje się w literaturze, że poszanowanie konstytucyjnego podziału obowiązków dotyczących obronności państwa wynikającego z art. 146 ust. 1–2 i 4 pkt 7–8 i 11 oraz art. 134 ust. 2 Konstytucji RP przemawia za wnioskiem, iż odmowa powinna mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych (np. po ujawnieniu okoliczności dyskwalifikujących osobę przeznaczoną do awansu już po złożeniu wniosku). Dla uniknięcia ewentualnych konfliktów niewątpliwie zasadny jest postulat, aby Minister Obrony Narodowej przed wystąpieniem z wnioskiem w drodze nieformalnych konsultacji upewnił się, iż Prezydent RP nie zgłasza zastrzeżeń co do osoby przewidzianej do awansu na dany stopień. W świetle dotychczasowej praktyki prezydent ma jednak znaczny wpływ na nominacje generalskie i nie zawsze zachowuje się zgodnie z wnioskiem ministra. Nie wydaje przy tym aktu o negatywnym efekcie i w konsekwencji nie uzasadnia go. Jest to wręcz mechanizm rywalizacji między MON i Prezydentem RP, zwłaszcza w okresie koabitacji. Skrajnym przykładem rozrostu ambicji głowy państwa w konfrontacji z ministrem obrony narodowej był tzw. obiad drawski w 1994 r., podczas którego kadra dowódcza Sił Zbrojnych RP opowiedziała się wyraźnie przeciwko ówczesnemu szefowi MON Piotrowi Kołodziejczykowi, a prezydent Lech Wałęsa doprowadził do złożenia wniosku o zmianę ministra. Co prawda obowiązująca Konstytucja RP nie daje już podstaw do tak daleko idącej ingerencji głowy państwa w skład Rady Ministrów, niemniej cały czas swego rodzaju kartą przetargową są nominacje generalskie. Samo stanowisko generalskie w takiej sytuacji staje się niestety wrażliwe na wpływy polityczne¹⁴. Warto przy tym zwrócić uwagę, że z treści art. 134 ust. 3 Konstytucji RP można wywnioskować, że głowa państwa do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych nie potrzebuje wniosku ze strony innego organu, w szczególności zaś Ministra Obrony Narodowej. Wymóg współdziałania głowy państwa z szefem MON w czasie pokoju można jednak wyprowadzić z faktu sprawowania przez Prezydenta RP najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi za jego pośrednictwem. Obowiązek ten wynika zatem z generalnej funkcji ministra jako bezpośredniego zwierzchnika sił zbrojnych¹⁵.

Status prawny Ministra Obrony Narodowej jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa wyznaczają również postanowienia ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹⁶. Utrzymanie w mocy wspomnianej ustawy, mimo wejścia w życie Konstytucji RP oraz ustawy o działach administracji rządowej, potwierdza bez

¹⁴ Por. A. Bień-Kacała, M. Serowaniec, *Dyrektywa współdziałania egzekutywy...*, s. 136–137.

¹⁵ Por. M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 15.

¹⁶ Zob. ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2149, ze zm.).

wątpienia wagę, jaką ustawodawca przywiązuje do problematyki bezpieczeństwa państwa oraz konieczności zapewnienia cywilnej kontroli nad wojskiem¹⁷.

Zgodnie z postanowieniami analizowanej ustawy Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej „obrona narodowa” oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent RP sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP (art. 1 ust. 1). Szefowi MON bezpośrednio podlegają: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych; Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej¹⁸. Wskazanie szczegółowych kompetencji Ministra Obrony Narodowej w zakresie kierowania działem administracji rządowej „obrona narodowa” oraz pośrednictwa w sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ma miejsce w art. 2 ustawy. Z jednej strony, są to działania przybierające postać decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie wdrażania konkretnych rozwiązań systemowych, służących podniesieniu poziomu obronności państwa, z drugiej natomiast działania polegające na rozpoznawaniu i zwalczaniu zagrożeń jako skutków określonych zjawisk i zdarzeń. Do pierwszej grupy należy zatem zaliczyć zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie kierowania w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych, przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych oraz formowanie, przeformowywanie i rozformowywanie jednostek wojskowych oraz nadawanie im etatów. Druga grupa obejmuje natomiast kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie realizowania generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań oraz sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne podmioty¹⁹.

Szef MON sprawuje także ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony, kieruje administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony oraz koordynuje działania w zakresie ochrony informacji niejawnych w dziale obrony narodowej. Określa ponadto cele, kierunki i zadania szkolnictwa wojskowego, kieruje sprawami kadrowymi sił zbrojnych oraz wykonywaniem obowiązku służby wojskowej, wychowy-

¹⁷ Por. Z. Morawski, *Status prawny Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego. Analiza prawnoustrojowa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 4, s. 82.

¹⁸ Na mocy nowelizacji ustawy MON z 2013 r. został skreślony przepis, na mocy którego Szef Sztabu Generalnego dowodził w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Ustawa w aktualnej wersji nie upoważnia żadnego innego dowódcy do dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Należy więc domniemywać, że aktualnie minister wypełnia owo zadanie bezpośrednio.

¹⁹ Por. K. Dunaj, *Minister Obrony Narodowej jako organ sprawujący bezpośrednie zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju* [w:] *Bezpieczeństwo Państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Olsztyn 2016, s. 78–81.

waniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych, sprawami zaspokajania potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych sił zbrojnych, a także sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej.

Do kluczowych zadań Ministra Obrony Narodowej należy również realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych. Zgodnie z postanowieniami ustawy odpowiada on ponadto za zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. W zakresie swoich uprawnień szef MON tworzy, ustala organizację i kieruje działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą, utrzymuje kontakty z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi, a także realizuje cele oraz zobowiązania sojusznicze wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)²⁰.

Minister Obrony Narodowej kieruje gospodarką finansową resortu obrony narodowej oraz reprezentuje Skarb Państwa w stosunku do mienia znajdującego się w posiadaniu jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, a także wykonuje określone w ustawach czynności w stosunku do państwowych jednostek budżetowych i form gospodarki pozabudżetowej, działających w resorcie obrony narodowej. Kieruje również działalnością gospodarczą w siłach zbrojnych oraz wykonuje czynności określone w ustawach w stosunku do szkół wojskowych, wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych, przedsiębiorstw państwowych, dla których jest organem założycielskim, wojskowych zakładów opieki zdrowotnej, agencji i fundacji.

Ustawa nakłada ponadto na Ministra Obrony Narodowej obowiązki w zakresie kierowania terenowymi organami wykonawczymi w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespólonej²¹, współdziałania z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi. Odpowiada on za zawieranie i obsługę umów offsetowych, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla

²⁰ Program NSIP (NATO Security Investment Programme) jest to program Inwestycji NATO w dziedzinie bezpieczeństwa, stworzony w celu wspólnego finansowania projektów umożliwiających osiągnięcie przez Sojusz Północnoatlantycki określonych zdolności obronnych.

²¹ W świetle art. 14 ustawy o powszechnym obowiązku obrony terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespólonej są szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień.

bezpieczeństwa państwa²² oraz wykonuje inne zadania wynikające z ustaw i innych przepisów.

Minister Obrony Narodowej sprawuje także bezpośrednio lub przy pomocy wyznaczonego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nadzór nad: gospodarką finansową, realizacją polityki kadrowej i personalnej; działalnością kontrolną; działalnością obsługi prawnej; realizacją polityki obronnej; kontaktami międzynarodowymi; planowaniem, programowaniem i koordynacją pozamilitarnych przygotowań obronnych; realizacją na terytorium RP zadań inwestycyjnych określonych w Programie NSIP oraz działalnością duszpasterstw wojskowych.

W czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów sił zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej. Organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością sił zbrojnych w czasie pokoju jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który odpowiada m.in. za doradzanie ministrowi w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych; planowanie przygotowania ministerstwa do funkcjonowania na stanowiskach kierowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny czy przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów²³. Jak wynika z postanowień analizowanej ustawy w stosunku do osób pełniących czynną służbę wojskową, w tym Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, decyzje Ministra Obrony Narodowej mają moc rozkazu wojskowego. Jednak nie do końca jest wciąż jasne, czy minister powinien działać w takiej sytuacji poprzez jednego z podporządkowanych mu dowódców rodzajów sił zbrojnych w stosunku do podległych im jednostek wojskowych i związków organizacyjnych sił zbrojnych. Należy się także zgodzić z prezentowanym w literaturze poglądem, że wyróżnienie przez ustawodawcę Szefa Sztabu Generalnego jako adresata rozkazów szefa MON nie znajduje już uzasadnienia. Przepis ten miał sens w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, gdy Szef Sztabu Generalnego, jako najwyższy rangą oficer Wojska Polskiego w czynnej służbie wojskowej, podlegał bezpośrednio ministrowi²⁴.

Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego²⁵. Szef MON kieruje działalnością ministerstwa i sił zbrojnych

²² Zob. ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2031).

²³ Por. W.J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 94.

²⁴ Por. K. Dunaj, *Minister Obrony Narodowej jako organ sprawujący bezpośrednio zwierzchnictwo...*, s. 83.

²⁵ Organizację ministerstwa reguluje zarządzenie nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M.P. z 2015 r., poz. 32).

bezpośrednio lub przy pomocy sekretarza stanu lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dyrektora Generalnego, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej. W razie nieobecności Ministra Obrony Narodowej jego obowiązki pełni wyznaczony sekretarz stanu lub podsekretarz stanu na podstawie pełnomocnictw lub upoważnień udzielonych przez ministra. W razie zaś nieobsadzenia stanowiska Ministra Obrony Narodowej lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków zastępuje go Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek rządu (art. 36 ustawy o Radzie Ministrów).

Pozycję ustrojową Ministra Obrony Narodowej jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa statuuje również art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁶. Zgodnie z jego postanowieniami Minister Obrony Narodowej sprawuje kierownictwo w stosunku do podległych mu jednostek i struktur. Kompetencja ta obejmuje tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych, obsadę kadry kierowniczej tych jednostek oraz kontrolę i nadzór w zakresie ich efektywnego gospodarowania, sprawności działania i przestrzegania prawa. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem uprawnienia te, przysługując cywilnemu organowi administracji rządowej, nie mogą więc zostać scedowane na inny podmiot. Ponadto Minister Obrony Narodowej w ramach powierzonego mu resortu jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki rządu w zakresie obronności. Podobnie jak pozostali członkowie Rady Ministrów dysponuje on uprawnieniami w zakresie przedkładania wstępnych projektów ustaw na posiedzeniach Rady Ministrów.

Z analizowanymi dotychczas przepisami konwenują także postanowienia ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁷. Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy Minister Obrony Narodowej kieruje wyodrębnionym organizacyjnie działem „obrona narodowa”, który obejmuje w czasie pokoju sprawy: obrony państwa oraz Sił Zbrojnych RP, udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych oraz umów offsetowych, chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta RP lub innych organów państwowych. W szczególności zaś szef MON wykonuje zadania i kompetencje określone w art. 134 ust. 2 i 5 Konstytucji RP, a także sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego.

Analizując zakres kompetencji Ministra Obrony Narodowej w sferze cywilnej kontroli nad armią, należy odwołać się także do ustawodawstwa zwykłego. Niezależnie bowiem od omawianych powyżej kompetencji pozycja ustrojowa Ministra Obrony Narodowej ulega znacznemu wzmocnieniu. Zgodnie z postanowie-

²⁶ Zob. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492, ze zm.).

²⁷ Zob. ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943).

niami ustawy o stanie wojennym²⁸ Minister Obrony Narodowej dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa oraz koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa. Minister Obrony Narodowej przedstawia ponadto właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz wojska i obrony państwa oraz sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych oraz koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, powyższe kompetencje mają charakter koordynująco-wspomagający i w żadnej mierze nie upoważniają Ministra Obrony Narodowej do dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie stanu wojennego. Zgodnie z postanowieniami wydanego, na podstawie analizowanej ustawy, rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁹ do zadań Ministra Obrony Narodowej należy także organizowanie pracy Prezydenta RP w czasie wojny. To właśnie szef MON, a w rzeczywistości podległe mu struktury, przygotowują dla Prezydenta zapasowe stanowiska kierowania (§ 19 rozporządzenia). W ramach przygotowywania systemu kierowania Minister Obrony Narodowej opracowuje ponadto projekty zadań dla organów administracji rządowej związanych z przygotowaniem systemu kierowania; koordynuje wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem systemu kierowania oraz uzgadnia lokalizację nowych obiektów specjalnych przeznaczonych na stanowiska kierowania, stosownie do wniosków zgłoszonych przez zainteresowane organy.

Szef MON może podjąć decyzję o użyciu Sił Zbrojnych również na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej³⁰. Jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały sił zbrojnych wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Na podstawie zaś art. 25 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jeżeli w sytuacji kryzysowej³¹ użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek

²⁸ Zob. 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1932).

²⁹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98, poz. 978).

³⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.).

³¹ Zob. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały sił zbrojnych wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Koordynowanie udziału oddziałów sił zbrojnych, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewnia odpowiednio wojewoda, starosta lub wójt (burmistrz, prezydent miasta)³². Dowodzenie oddziałami sił zbrojnych odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP. Jak wynika jednak z postanowień analizowanej regulacji użycie oddziałów sił zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Także ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³³ przyznaje Ministrowi Obrony Narodowej prawo do podjęcia decyzji o użyciu Sił Zbrojnych w celu udzielenia pomocy oddziałom i pododdziałom Policji, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki. Minister Obrony Narodowej określa zakres i formę pomocy, jak również zawiadamia o niej niezwłocznie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów (art. 18 ust. 5 ustawy). Prezydent niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu tej decyzji (art. 18 ust. 6 ustawy).

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie sprawowania cywilnej kontroli nad armią wynikają także z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Zgodnie z jej postanowieniami Minister Obrony Narodowej nadaje bowiem etaty jednostkom wojskowym (art. 3 ust. 5), tworzy, przekształca i znosi garnizony, wyznacza i określa zadania ich dowódców, siedziby i terytorialny zasięg właściwości (art. 3a) oraz tworzy, przekształca i znosi wojewódzkie sztaby wojskowe i wojskowe komendy uzupełnień (art. 14 ust. 6). Prowadzi ponadto na szczeblu centralnym dla terytorium całego państwa ewidencję wojskową osób podlegających rejestracji, kwalifikacji wojskowej oraz obowiązkowi czynnej służby wojskowej (art. 49 ust. 1 pkt 1) oraz wydaje regulaminy i rozkazy określające sposób odbywania czynnej służby wojskowej oraz obowiązki i uprawnienia żołnierzy (art. 63). W ramach swoich kompetencji Minister Obrony Narodowej mianuje na stopnie wojskowe szeregowych i podoficerów oraz stopnie oficerskie (art. 76 ust. 3), a także występuje do Prezydenta RP z wnioskiem o mianowanie na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów (art. 76 ust. 4 i 5). Może także wyrazić zgodę na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej wobec obywateli polskich będących byłymi żołnierzami zawodowymi (art. 199d ust. 1).

³² Por. szerzej M. Serowaniec, *Bezpieczeństwo jako przesłanka działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Systemy ochrony praw człowieka: europejski i azjatycki. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, t. 2, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 593–603.

³³ Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2067, ze zm.).

³⁴ Zob. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1430, ze zm.).

Szef MON sprawuje poza tym kontrolę nad działalnością operacyjno-rozpoznawczą Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) i Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego³⁵ Minister Obrony Narodowej określa, w drodze wytycznych, kierunki działania SWW i SKW. Występuje także do Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, z wnioskiem o powołanie lub odwołanie szefów SWW i SKW. Po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów nadaje, w drodze zarządzeń, odrębne dla SKW i SWW statuty, które określają ich organizację wewnętrzną. Minister Obrony Narodowej wyraża natomiast zgodę na nadanie przez szefów SWW i SKW, w drodze zarządzenia, regulaminów organizacyjnych jednostek organizacyjnych, w których określają ich strukturę wewnętrzną i szczegółowe zadania. Określa, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, formy i tryb współdziałania SKW i SWW, a także wyraża opinię przed wyrażeniem przez Prezesa Rady Ministrów zgody na podjęcie przez szefa SWW i SKW współpracy z właściwymi organami i służbami innych państw. W zakresie swoich uprawnień Minister Obrony Narodowej m.in. określa także, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, zakres i tryb współdziałania SWW i SKW ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego i innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Obrony Narodowej oraz dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych RP, okręgów wojskowych, garnizonów wojskowych i jednostek wojskowych. Wraz z ministrem właściwym do spraw zagranicznych zaś określa, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, formy i tryb współdziałania SWW i SKW z organami, służbami i instytucjami podległymi ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, uwzględniając właściwość tych organów, służb i instytucji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Minister Obrony Narodowej jest również powiadamiany przez szefa SWW i SKW o przekazywaniu Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. Szef MON określa także, w drodze rozporządzenia, szczegółowe formy i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego wobec żołnierzy ubiegających się o wyznaczenie na stanowisko służbowe w SWW i SKW, a także warunki i tryb oddelegowania, uprawnienia i obowiązki żołnierza w czasie oddelegowania, wysokość i sposób wypłacania uposażenia i innych świadczeń pieniężnych przysługujących oddelegowanemu żołnierzowi.

Podsumowując, Minister Obrony Narodowej został wyposażony w szerokie instrumentarium prawne w sferze cywilnej kontroli nad wojskiem, przenoszące jego uprawnienia daleko poza granice sfery określonej potocznie mianem „ustawodawstwa wojskowego”. Jak słusznie wskazuje się bowiem w literaturze,

³⁵ Zob. ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.).

obejmuje ono wiele gałęzi prawa, od prawa ustrojowego, administracyjnego i finansowego, aż po prawo karne. Na powyższe instrumentarium składają się zatem normy o charakterze proceduralnym i materialnym, w tym cały szereg upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, których celem jest dostosowanie powszechnie obowiązujących regulacji do potrzeb funkcjonowania Sił Zbrojnych RP zarówno w układzie narodowym, jak też sojusznicznym³⁶. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że w zakresie realizacji swoich wszystkich konstytucyjnych i ustawowych zadań Minister Obrony Narodowej został zobowiązany do współdziałania z właściwymi organami państwowymi, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi³⁷.

Maciej Serowaniec

**ROLE OF THE MINISTER OF NATIONAL DEFENSE
IN THE CIVILIAN MODEL OF SUPREMACY
OVER THE POLISH ARMED FORCES**

In modern democracies, civilian control over an army is essential to ensure respect for human rights, the rule of law, and the implementation by the armed forces of the basic tasks of the state. It requires the construction of a legal framework clearly defining the powers of the head of state, government, parliament, courts and armed forces as regards defense issues both during peacetime and during armed conflicts, taking into account the principle of division and balance of powers and defining the rights and obligations of members of the armed forces. In the light of the current constitutional regulation, the Minister of National Defense plays a key role in the civil system and democratic control over the Armed Forces. This article aims to discuss the role of the head of the Ministry of National Defense in the model of the civilian oversight of the Armed Forces.

³⁶ Por. J. Padzik, *Prawoustrojowa pozycja Ministra Obrony Narodowej...*, s. 103.

³⁷ Por. W. Sokolewicz, *Wojsko i Konstytucja...*, s. 163–167.