

MARIUSZ WOJCISZKO

**PRAWNOUSTROJOWA POZYCJA
WYBRANYCH ORGANÓW PAŃSTWA
(ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
NACZELNYCH ORGANÓW),
W REALIZACJI ZADAŃ
W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI**

Pozycję ustrojową naczelnych organów państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności determinuje przyjęty w państwie system rządów, którego główne zasady zostały określone w Konstytucji RP z 1997 r. Obrona kraju jest podstawową powinnością państwa, realizowaną w zasadzie przez wszystkie jego organy, instytucje, organizacje społeczne, a także pojedynczych obywateli. Gros zadań należy jednak do organów władzy wykonawczej — prezydenta RP, Rady Ministrów, centralnych i terenowych organów administracji rządowej¹ oraz organów administracji samorządowej. Szerokie spektrum zadań obronnych realizowane jest przez organy administracji zespolonej i niezespolonej. W województwie administracja zespolona działa pod zwierzchnictwem wojewody, natomiast w powiecie zwierzchnikiem administracji zespolonej jest starosta. W świetle art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym² starosta sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży. W przypadku administracji niezespolonej jej podległość jest inna, pozostaje ona pod bezpośrednim zwierzchnictwem właściwych naczelnych lub centralnych organów administracji rządowej.

Kompetencje władzy ustawodawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa w większości wynikają z realizacji przezeń funkcji **ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej**. Izby parlamentu nie posiadają typowych kompetencji o charakterze wykonawczym, tym samym nie realizują zadań bezpośrednio związanych z przygotowaniem obronnymi

¹ Por. J. Lang, *Administracja obrony kraju i spraw zagranicznych*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 615.

² DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.

państwa, które są we właściwości organów władzy wykonawczej. Jakkolwiek Sejm i Senat realizując funkcję ustawodawczą mają decydujący wpływ na kształt polityki bezpieczeństwa i obronności państwa. Uchwalając ustawy tworzą ramy systemu bezpieczeństwa państwa oraz poszczególnych jego elementów, które następnie wypełniane są przez akty wykonawcze Rady Ministrów (RM), prezesa RM i ministrów w zakresie posiadanych właściwości. Przy Sejmie i Senacie zaznaczyć należy dość istotną rolę, jaką spełniają ich organy pomocnicze. To przy ich pomocy izby realizują gros swoich zadań. Organami pomocniczymi są komisje sejmowe i senackie. W izbie niższej właściwą w obszarze obronności państwa jest Sejmowa Komisja Obrony Narodowej. Organ Sejmu, który w sposób ciągły pełni funkcję kontrolną w zakresie wdrażania w życie, wykonywania ustaw i uchwał Sejmu w sferze obronności państwa. Jest także organem powołanym do rozpatrywania i przygotowywania spraw będących przedmiotem prac Sejmu, a także opiniowania problemów przekazywanych pod jej obrady przez Sejm RP, marszałka lub prezydium Sejmu RP³. Analogicznie również w strukturze Senatu funkcjonuje komisja właściwa w sprawach obrony narodowej.

I. Pozycja ustrojowa prezydenta RP wśród organów państwa w zasadniczej mierze została wyznaczona zasadami parlamentarnego systemu rządów, w tym głównie przez konstytucyjną zasadę podziału władzy, która umieszcza prezydenta (wraz z Radą Ministrów) w obrębie dualistycznej władzy wykonawczej⁴. W Konstytucji RP z 1997 r. pod-

³ W. Kwiatkowski, *Sejmowa Komisja Obrony Narodowej w podsystemie kierowania obronnością państwa*, „Wojsko i Wychowanie” 1/2000, s. 35.

⁴ Należy przyznać rację J. Ciapała, który twierdzi, iż władza wykonawcza nie może być utożsamiana wyłącznie z prostym „wykonywaniem” prawa, czyli ze stosowaniem ustaw i wydawaniem aktów prawnych na podstawie upoważnień ustawowych. W grę wchodzi tutaj podejmowanie wszelkich działań mających na celu zapewnienie rozwoju państwa, wzmacnianie autorytetu władzy państwowej, gwarantowanie wolności i praw obywatelskich, sterowanie procesami gospodarczymi, rozwiązywanie problemów społecznych, a także urzeczywistnianie porządku prawnego (w tym ostatnim przypadku chodzi oczywiście o zadania inne niż te, które należą do właściwości sądownictwa i samorządu terytorialnego). Możemy więc mówić o podejmowaniu działań potocznie określanych, jako „prowadzenie polityki”, mających na celu realizację oznaczonych zadań, w tym i ochronę pożądaných wartości. Z kolei P. Sarnecki twierdzi, iż **funkcja wykonawstwa** zawiera, co najmniej, trzy elementy: **funkcję rządzenia** — sprowadzającą się do prowadzenia polityki i kierowania biegiem spraw państwowych; **funkcję zarządzania** — czyli ustalanie — w ramach sfery uznaniowej zawartej w ustawach — celów lub kierunków realizacji tych ustaw dla podległych organów administracyjnych; **funkcję administrowania** — *sensu stricto* to stosowanie ustaw w drodze konkretnych decyzji. Przez funkcję (państwa, organu państwowego) rozumiemy tu zasadnicze kierunki działalności, które są konsekwencją celów i zadań, jakie państwo (organ) powinno spełniać.

stawowe znaczenie dla określenia pozycji prezydenta ma art. 10 i art. 126. W pierwszym, ustawodawca konstytucyjny postanawia, iż *ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*. Powyższy zapis dowodzi, iż ustrojodawca nie przyjął klasycznego rozumienia podziału władzy, opartego na całkowitej separacji władz, opowiadając się za koncepcją podziału władzy oznaczającą hamowanie i równowagę trzech władz⁵.

Przy pewnych kompetencjach wykonawczych prezydenta (określonych w Konstytucji RP oraz w ustawach dziedzinowych), to jednak do rządu należy wykonywanie władzy wykonawczej w państwie. Jakkolwiek mechanizmy konstytucyjne zapewniają prezydentowi prawną możliwość wpływania na prace rządu. Do realnych możliwości wpływania prezydenta na treść pracy RM należy zaliczyć jego uprawnienie do zgłaszania weta w stosunku do ustaw parlamentu. Kompetencja ta chociaż bezpośrednio dotyczy relacji z parlamentem, to jednak pośrednio może wpływać na sposób i treść pracy rządu. Nie można bowiem zapominać, że ważnym sposobem realizacji polityki jest występowanie z określonymi inicjatywami ustawodawczymi. Torpedowanie tych inicjatyw przez prezydenta w postaci odmowy złożenia podpisu pod ustawą może istotnie komplikować tok prac rządowych⁶.

Z drugiej strony przedstawiając prezydenta jedynie jako organ dualistycznej egzekutywy nie można w pełni scharakteryzować jego pozycji ustrojowej w państwie, ponieważ kompetencje wykonawcze stanowią tylko część jego konstytucyjnych kompetencji.

W kolejnym z przywołanych wyżej przepisów konstytucji (art. 126) zostały zawarte podstawowe funkcje ustrojowe prezydenta. *Prezydent jest najwyższym przedstawicielem RP i gwarantem ciągłości władzy państwowej; czuwa nad przestrzeganiem konstytucji; stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium*. W każdym razie z treści rozdziału piątego konstytucji, poświęconego w całości prezydentowi wynika, że twórcy ustawy zasadniczej nie zamierzali włączać prezydenta do realizacji bieżącej polityki państwa. Prezydent został usytuowany bardziej jako arbiter czuwający nad równoważeniem władz, sprawnym, możliwie bezkolizyjnym funkcjonowaniu władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych⁷.

⁵ Por. Z. Witkowski (red. nauk.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 257; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 301.

⁶ J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 110.

⁷ *Ibidem*, s. 105.

Wyposażenie prezydenta, poza pewnymi kompetencjami wykonawczymi, które wypełnia jako organ władzy wykonawczej, w kompetencje o charakterze arbitrażu politycznego, umożliwia mu spełnianie swego rodzaju roli *arbitra w rozstrzyganiu konfliktów w państwie*, głównie między parlamentem, a rządem. Rola prezydenta w rozstrzyganiu konfliktów, zapewnienie państwu warunków normalnego funkcjonowania, wynika w dużej mierze z funkcji prezydenta, jako *gwaranta ciągłości władzy państwowej*. Prezydent będąc najwyższym przedstawicielem państwa reprezentuje je w stosunkach międzynarodowych, co czyni go *najwyższym reprezentantem państwa*. Reprezentacja państwa jest klasyczną funkcją głowy państwa.

W art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. została zawarta kolejna z istotnych funkcji prezydenta — *stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium* — która czyni go *gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa*, szerzej gwarantem bytu państwowego.

Do zasad określających pozycję ustrojową prezydenta należy zaliczyć również instytucję *incompatibilitas* wyrażoną w art. 132. W świetle której prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ni pełnić funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem urzędu głowy państwa. Stawia ona prezydenta niejako ponad bieżącymi działaniami politycznymi, mogącymi w pewnych sytuacjach wpływać na obniżenie prestiżu i powagi tego urzędu, jak również zapobiega nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednej osoby.

II. Pozycja ustrojowa Rady Ministrów, podobnie jak w przypadku prezydenta, w głównej mierze wynika z faktu przyjęcia parlamentarnego systemu rządów, w tym konstytucyjnej zasady podziału władzy. RM jest organem kolegialnym składającym się z prezesa RM, wiceprezesów (jeżeli zostali powołani), ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów⁸. Wymienienie RM, jako drugiego organu władzy wykonawczej nie oznacza bynajmniej, że jej znaczenie ustrojowo-polityczne jest mniejsze. Jest wręcz odwrotnie, należy przyjąć, iż to RM została uznana za podstawowy organ egzekutywy w tym sensie, że to na niej skupia się funkcja rządzenia państwem i na jej rzecz przemawia ogólne domniemanie właściwości w rozstrzyganiu spraw państwowych. Ona też *prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz kieruje administracją rządową*⁹. P. Sarnecki

⁸ Liczba ministrów, członków RM oraz nazwy ich urzędów, nie została określona w konstytucji, co jest zrozumiałe, pozostawiono to regulacjom niższego rzędu. Konstytucja jedynie odnosi się wprost do ministra obrony narodowej (art. 134) i nawiązuje do ministra spraw zagranicznych (art. 133 ust. 3) w kontekście polityki zagranicznej używając sformułowania „właściwy minister”.

⁹ Por. m.in.: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*,

zwraca uwagę, iż celem tego przepisu jest wskazanie generalnej roli rządu w ramach „wykonawstwa” (a nie dokładne ustalenia kompetencyjne). Tą generalną rolą RM jest prowadzenie polityki oraz kierowanie całością administracji rządowej¹⁰.

Rządowi zostały powierzone funkcje kierownicze i koordynacyjne w stosunku do całej administracji rządowej. Istotne znaczenie ma zasada ogólnego domniemania właściwości RM w sprawach polityki państwa¹¹, wszelkie spory kompetencyjne, czy trudności interpretacyjne rozstrzygane są zgodnie z tą zasadą. Jeżeli określony katalog spraw nie został przyznany konkretnym organom, to zasada domniemania przemawia wówczas na rzecz RM, która tym samym jest organem właściwym do podjęcia omawianej kwestii czy zadania¹². Ogólne domniemanie właściwości RM w zestawieniu z możliwością podjęcia działania przez prezydenta tylko w zakresie oznaczonym szczegółowymi kompetencjami zawartymi w konstytucji, potwierdza, iż RM jest podstawowym organem władzy wykonawczej, do którego należy prowadzenie i realizacja polityki państwa. Wymownym jest przyznanie rządowi funkcji ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz w dziedzinie obronności, a także — ogólnie rzecz ujmując — poszerzenie zakresu jego podstawowych zadań¹³. Jednocześnie należy tu zauważyć, iż ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ (dalej ustawa o p.o.o.). Przedmiotowa noweliza-

Warszawa 1999, s. 49; art. 146 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP z 1997 r. oraz P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 233. Według P. Winczorka administracja to nie tylko pewien zespół instytucji (organów) władczych (administracja w sensie podmiotowym), ale także pewien rodzaj działań podejmowanych przez instytucje (organy), które nie zawsze zalicza się do administracji w sensie podmiotowym — mówić więc można o administracji (administrowaniu) w sensie przedmiotowym.

¹⁰ Komentarz P. Sarneckiego do art. 51 Małej Konstytucji z 1992 r., [w:] *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, (sekwencje stron) s. 1. Art. 51 ust. 1 MK jest tej samej treści co art. 146 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹¹ Zasada domniemania właściwości RM wynika z art. 146 ust. 2, wedle którego, to do RM należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

¹² W. Skrzydło, *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 194.

¹³ Patrz: J. Ciapała, *Prezydent...*, op. cit., s. 49 oraz por. art. 146 ust. 4 z art. 52 ust. 2 MK.

¹⁴ DzU z 2002 r. nr 156, poz. 1301 ze zm.

¹⁵ DzU z 2004 r. nr 241, poz. 2416 ze zm.

cja polegała m.in. na przeniesieniu odpowiedzialności za przygotowania obronne państwa z Komitetu Obrony Kraju na Radę Ministrów. W art. 6 rozpisane zostały poszczególne zadania (obszary) RM realizowane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Tym samym, jak zauważamy w ustawie nastąpiło rozpisanie ogólnej konstytucyjnej kompetencji RM (art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji RP) na konkretne zadania w zakresie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności.

Administracja rządowa, w rozumieniu art. 146 ust. 2 konstytucji, to administracja w sensie podmiotowym. W jej skład wchodzi organy i instytucje podporządkowane RM, kierowane lub nadzorowane przez jej członków — prezesa RM, wiceprezesów RM i ministrów. Są to zarówno jednostki centralne, jak i terenowe¹⁶. Administracja rządowa obejmuje działy administracji rządowej (DAR) kierowane przez właściwych ministrów członków RM. Do prezesa RM należy sprawowanie nadzoru nad działalnością administracji rządowej nie objętą zakresem DAR¹⁷ — podmiotowo nadzór w odniesieniu m.in. do: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Głównego Urzędu Statystycznego, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Zamówień Publicznych, ale również Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Kluczową postacią w składzie RM jest premier, którego pozycja została wzmocniona postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. i szczegółowymi regulacjami ustawowymi¹⁸. Świadczy o tym m.in. kompetencja prezesa RM uzyskana na mocy ustawy o RM dająca mu prawo ustalania szczegółowego zakresu działania ministra, co jest zgodne z kompetencjami premiera uzyskanymi w konstytucji¹⁹. Powyższe wskazuje jednoznacznie, iż formuła *primus inter pares* nie ma zastosowania do prezesa RM, który jest rzeczywistym kierownikiem rządu.

III. Pozycja ustrojowa ministra obrony narodowej. Minister ON jest członkiem RM, organu kolegialnego władzy wykonawczej. Do niego

¹⁶ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 233.

¹⁷ Por. art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437 — t.j. ze zm.).

¹⁸ M.in.: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: DzU z 2003 r. nr 24, poz. 199, z późn. zm.), pierwotny tytuł ustawy „Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów”; Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz dla porównania uchylona już ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.).

¹⁹ Por. Art. 148 Konstytucji z 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483) z art. 5 ustawy o Radzie Ministrów z 1996 r. (DzU z 2003 r. nr 24, poz. 199).

należy kierowanie DAR obrona narodowa²⁰. Dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy: *obrony państwa oraz SZ RP; udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych, chyba, że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji prezydenta RP lub innych organów państwowych (art. 19 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej)*. Ustawa postanawia także, iż minister właściwy do spraw ON wykonuje zadania i kompetencje MON określone w art. 134 ust. 2 i 5 Konstytucji RP. Minister ON, kierujący DAR zawierającym część zadań należących do właściwości rządu, jest jednoosobowym (samodzielnym) organem administracji rządowej. Sprawia to, iż (podobnie jak inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej), występuje w podwójnej roli: jako członek RM, organu funkcjonującego w oparciu o zasadę kolegiałności działania oraz jako jednoosobowy, samodzielny organ administracji rządowej. Ministrowie, którym został powierzony DAR określani są jako ministrowie resortowi. Każdy członek RM realizuje politykę rządu w zakresie swoich zadań i kompetencji. Ustawodawca konstytucyjny utrzymał zasadę, zgodnie z którą, urząd ministra tworzony jest na podstawie ustawy²¹, w której określony zostaje zakres działania ministra kierującego DAR. Świadczyć może o tym, utrzymana w mocy ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej²². Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 tejże ustawy, zostało wydane rozporządzenie RM z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej²³ oraz zarządzenie Nr 160 prezesa RM z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej²⁴.

Naczelnny dowódca sił zbrojnych (NDSZ), mianowany jest przez prezydenta na wniosek premiera i podlega wyłącznie prezydentowi. O ile prezydent nie określi innego terminu NDSZ przejmuje dowodzenie nad siłami zbrojnymi z chwilą jego mianowania. Znany jest pogląd, iż pozycja NDSZ — w czasie wojny — powinna ustawowo wzrastać do rangi drugiej

²⁰ Art. 1 w związku z art. 5 pkt 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (DzU z 1996 r. nr 10, poz. 56 ze zm.).

²¹ Pomimo, iż pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1997 r. nie został *expressis verbis* sformułowany wymóg tworzenia w drodze ustawy urzędu ministra, art. 149 ust. 1 konstytucji stanowi jedynie o tym, iż zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Minister ON jako jedyny posiada „własną” ustawę regulującą zasady oraz zakres działania jego urzędu.

²² DzU z 1996 r. nr 10, poz. 56 ze zm.

²³ DzU z 1996 r. nr 94, poz. 426.

²⁴ M.P. z 2006 r. nr 76, poz. 768.

osoby w państwie (po prezydencie). Zwolennicy takiego rozwiązania argumentują, iż jest ono zgodne z fundamentalną zasadą jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia personalnej odpowiedzialności za strategiczną obronę obszaru kraju²⁵.

Ponadto spotykane jest również stanowisko, wedle którego wadą ustawy zasadniczej jest to, iż nie dookreśla ona osoby mającej zostać mianowaną przez prezydenta, w czasie wojny (stanu wojennego), na NDSZ. Powyższe mogłoby być dokonane pośrednio poprzez wskazanie piastowanego w czasie pokoju stanowiska (np. wprowadzając zapis „szef SG na czas wojny mianowany jest NDSZ” lub „GISZ — *dzisiaj nie występuje taki urząd* — z chwilą wprowadzenia stanu wojennego staje się NDSZ”). Uważa się, iż takie rozwiązanie gwarantowałoby dobrą znajomość przez naczelnego dowódcę, bieżących zagadnień obronnych, zarówno w zakresie przygotowań, jak i — w zakresie konieczności — ich realizacji²⁶. Ponadto taki przepis konstytucyjny czyniłby jasną sytuację i ucinąłby ewentualne przypuszczenia, co do kandydata na naczelnego dowódcę. W tym miejscu wymaga podkreślenia pewna niekonsekwencja pojęciowa występująca między konstytucją a ustawą o stanie wojennym (...). Konstytucja w art. 134 ust. 4 stanowi, iż na **czas wojny** prezydent mianuje NDSZ, a w świetle art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym (...) prezydent w **czasie stanu wojennego** może mianować NDSZ. Należy zauważyć, iż między pojęciami czas wojny i czas stanu wojennego występują istotne różnice znaczeniowe.

Przy czym za istotną, a zarazem ciekawą w kontekście wyciągniętych wniosków, należy uznać analizę terminów konstytucyjnych dotyczących faktycznego i prawnego ujęcia wojny. **Stan wojny**, jest często błędnie rozumiany i zarazem mylony ze **stanem wojennym**. Art. 116 ust. 1 konstytucji RP mówi dokładnie nie o wojnie — w szerokim znaczeniu stosowania zbrojnej przemocy w stosunkach między państwami, ale o stanie wojny, jako o stanie prawnym ustanowionym z woli Sejmu lub — w sytuacji szczególnej — przez prezydenta. Stanu wojny nie można określić w sposób wyabstrahowany od zjawiska wojny, jako przejawu stosunków między państwami. Stan wojny jest określeniem sytuacji prawnej wynikającej z istnienia wojny między dwoma lub wieloma państwami i jego istotę stanowi to, iż kreuje między tymi państwami stosunki wynikające z tego stanu (...). Skoro wojna między państwami — na skutek zaistnienia określonych okoliczności — może być faktem, to wynikające z jej istnienia działania wojenne mogą się toczyć niezależnie od tego, czy walczące ze

²⁵ Por. m.in.: A. Komański, *Rola ministra obrony narodowej i dowódcy sił zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa*, ZN AON 1/1994, s. 9.

²⁶ Por. *Ibidem*, s. 9.

sobą strony ogłosiły, że są w stanie wojny, czy nie. Może zatem istnieć sytuacja powodująca działania wojenne między państwami bez formalnego ogłoszenia między nimi stanu wojny. Możliwy jest stan przeciwny, *de facto* nie ma i nie toczą się działania wojenne, ale z określonych powodów jakieś państwo ogłasza pozostawanie z innym państwem w stanie wojny²⁷. Ponadto należy się zgodzić z przedstawioną przez W. J. Wołpiuka różnicą znaczeniową między terminem **stan wojny**, a terminem **czas wojny**. Podaje on, iż terminy te nie są tożsame, chociaż pozostają z sobą w pewnych zależnościach. Wyrażenie **czas wojny** oznacza okres faktycznego trwania (prowadzenia) wojny, który może być inny niż okres trwania **stanu wojny**. Zatem skoro stan wojny może być inny niż czas faktycznego trwania wojny (czas wojny), to rzeczywiste ustanie wojny (upływ czasu wojny) jest w stosunkach zewnętrznych podstawą do jej zakończenia (zawarcia pokoju i w konsekwencji przywrócenia pokojowych stosunków między państwami), a w stosunkach wewnętrznych — zniesienia rygorów stanu wojennego²⁸, instytucji prawnej mającej odniesienie do sfery wewnątrzpaństwowej.

Głównym zadaniem naczelnego dowódcy jest dowodzenie SZ w celu odparcia napaści na terytorium państwa. Dla realizacji tego celu naczelny dowódca zapewnia również współdziałanie podległych mu sił zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Wnioskuje do prezydenta o zatwierdzenie planów operacyjnych użycia SZ oraz o uznanie określonych obszarów państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. NDSZ określa również, w ramach swojej właściwości, potrzeby dowodzonych przez niego sił w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa, ponadto wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem przekazanych już kompetencji postanowieniami RM, ich zadania i kompetencje²⁹.

Szef Sztabu Generalnego mianowany jest przez prezydenta, podlega bezpośrednio ministrowi obrony narodowej i dowodzi w jego imieniu siłami zbrojnymi w czasie pokoju, wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego (SG). Do zakresu działania szefa SG należą głównie zadania o charakterze koncepcyjnym, programowym i planistycznym oraz zadania związane ze szkoleniem wojsk. Jak zauważono, obecnie w konstytucji nie ma przepisu wskazującego wprost, na szefa SG, jako osobę, która na czas wojny mogłaby zostać mianowana na NDSZ. Jakkolwiek należy sądzić, iż to szefa SG prezydent powoła na NDSZ.

²⁷ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 27.

²⁸ Ibidem, str. 28–29.

²⁹ Por. Art. 16 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5, 6 ustawy o stanie wojennym (...).

IV. Status prawny innych podmiotów realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Zgodnie z zasadą, iż system kierowania państwem (w tym również system kierowania obronnością) powinien opierać się w większości na strukturze liniowo-sztabowej (przy każdym decydencie powinna działać komórka organizacyjna, czy zespół komórek organizacyjnych)³⁰, przy prezydencie działa organ kolegialny, spełniający na jego rzecz funkcje doradcze w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Tym organem jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN), która ma swoje umocowanie prawne w art. 135 Konstytucji RP z 1997 r. Do właściwości prezydenta należy określenie zasad funkcjonowania RBN i powołanie jej członków, co też prezydent czyni w formie wydawanych przez siebie postanowień³¹.

Potrzeba tworzenia tego typu organów, wynika z wagi oraz złożoności problematyki bezpieczeństwa państwa. Najczęściej tego typu organy organizowane są pod przewodnictwem głowy państwa lub premiera, w zależności od tego, któremu z nich ustawa zasadnicza przyznaje większe uprawnienia i odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa³². Uprawnienia i zakres działania RBN skoncentrowane zostały głównie w zakresie rozpatrywania kwestii i wyrażania opinii dotyczących bezpieczeństwa państwa. W szczególności Rada rozpatruje ogólne założenia bezpieczeństwa państwa i określa zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz przeciwdziałania tym zagrożeniom. Ponadto rozpatruje założenia i kierunki polityki zagranicznej dotyczącej bezpieczeństwa państwa oraz kierunki rozwoju SZ. Rada zwoływana jest z inicjatywy prezydenta, który ustala jej porządek obrad.

³⁰ Por. B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością...*, op. cit., s. 19.

³¹ Podstawa art. 142 ust. 1 i 2 w zw. z art. 92 i 93 Konstytucji RP z 1997 r. Postanowienie prezydenta RP z dnia 20 stycznia 1998 r. o powołaniu RBN. Rada w składzie personalnym powołanym przez prezydenta w 1998 r. miała wyrażać opinie o głównych założeniach polityki bezpieczeństwa państwa, środkach przeciwdziałania zagrożeniom oraz kierunkach rozwoju SZ (Diariusz Senatu RP, nr 9 z dnia 5 marca 1998 r.). W praktyce tak pomyślana formuła działania Rady, która miała być także forum uzgadniania stanowisk między różnymi ośrodkami władzy w sprawach dotyczących bezpieczeństwa kraju, nie została zaakceptowana. W wyniku powyższego prezydent zrezygnował z uprzednio forsowanej koncepcji Rady i decyzją z dnia 28 grudnia 2000 r. powołał nowy, typowo ekspercki, skład RBN. Więcej: W. Fehler, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Myśl Wojskowa” 6 (617), Warszawa 2001, s. 5. Kolejny skład RBN powołany został przez prezydenta w dniu 28 grudnia 2005 r. Obecny skład RBN powołany został przez urzędującego prezydenta B. Komorowskiego.

³² R. Poślada, *Kolegialne organy kierowania obronnością*, „TWO” 2 (201), Warszawa 2002, s. 69.

Organem stanowiącym zaplecze merytoryczno-eksperckie i organizacyjne dla RBN jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), które działa na podstawie art. 11 ustawy o p.o.o. Określenie organizacji oraz zakresu działania BBN ustawa powierzyła prezydentowi RP. Ówczesny prezydent w ramach ustawowego upoważnienia określił m.in. w 1998 r. w drodze zarządzenia organizację i zadania BBN³³. Do zakresu BBN, jako instytucji państwowej działającej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, należy w szczególności realizowanie powierzonych przez prezydenta zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, wynikających z konstytucyjnych uprawnień prezydenta do sprawowania zwierzchnictwa nad SZ oraz nałożonego obowiązku stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Pracą Biura kieruje powołany przez prezydenta szef BBN³⁴.

³³ Zarządzenie prezydenta RP z dnia 4 lutego 1998 r. w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

³⁴ Za L. Kaczyńskiego merytoryczno-organizacyjna działalność Biura prowadzona była w oparciu o Gabinet Szefa BBN, Departamenty: Systemu Obronnego, Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych. Do podstawowych zadań *Departamentu Systemu Obronnego* należało m.in.: przygotowywanie informacji i ocen dotyczących sytuacji polityczno-militarnej wewnętrznej i zewnętrznej; przygotowywanie oceny stanu gotowości SZ do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego; **przygotowanie pod względem organizacyjno-mobilizacyjnym stanowisk kierowania prezydenta**; monitorowanie współdziałania obronnego w ramach NATO i Unii Europejskiej oraz państw ubiegających się o członkostwo w NATO i UE oraz innych państw, a także monitorowanie modernizacji SZ; inicjowanie, uczestnictwo oraz monitorowanie prac dotyczących strategii bezpieczeństwa narodowego, stosownie do poleceń szefa Biura; opiniowanie projektów Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP oraz projektów innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego; opiniowanie wniosków dotyczących głównych kierunków rozwoju SZ oraz ich przygotowań do obrony państwa; merytoryczne przygotowanie udziału prezydenta w odprawach kierowniczej kadry MON i SZ; opiniowanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa oraz zabezpieczenie kierowania przez prezydenta tymi ćwiczeniami, jak również przygotowywanie wniosków dotyczących realizacji szkolenia obronnego; opiniowanie propozycji dotyczących mianowania szefa SG, dowódców rodzajów SZ oraz NDSZ; opiniowanie propozycji mianowania żołnierzy na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalskie (admirałów), a także na stopień Marszałka Polski; opiniowanie wniosków o użycie SZ poza granicami państwa; opiniowanie wniosków o użycie SZ na terytorium RP; monitorowanie rozwoju przemysłu obronnego, a także transferów uzbrojenia i sprzętu wojskowego; współpraca z organami parlamentu i rządu oraz organami terenowej administracji rządowej i samorządowej w sprawach objętych właściwością Departamentu; wykonywanie innych zleconych przez szefa Biura zadań związanych z wykonywaniem zwierzchnictwa prezydenta nad SZ.

Do zakresu działania *Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego* należało:

Obecnie BBN składa się z: Gabinetu Szefa Biura, Departamentu Analiz Strategicznych, Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi,

systematyczne monitorowanie sytuacji międzynarodowej i bezpieczeństwa zewnętrznego, w tym wskazywanie potencjalnych zagrożeń; przygotowywanie średnio i długoterminowych analiz, syntez i prognoz jak również sygnalizowanie długofalowych zjawisk i ich skutków dla państwa; inicjowanie i uczestnictwo w pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego i projektami ustaw, w zakresie właściwości Departamentu; wypracowywanie propozycji priorytetów polityki bezpieczeństwa międzynarodowego; uczestniczenie, stosownie do dyspozycji szefa Biura, w przygotowaniu posiedzeń RBN; współdziałanie w przygotowywaniu pod względem merytorycznym posiedzeń komitetów konsultacyjnych prezydenta w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego; przygotowywanie tez i innych niezbędnych materiałów do spotkań szefa Biura w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz współdziałanie w pracach nad wdrożeniem uzgodnień z tych spotkań; przygotowywanie opinii, ocen i wniosków w zakresie założeń doktrynalnych oraz projektów aktów prawnych regulujących problematykę dotyczącą zewnętrznego bezpieczeństwa państwa; monitorowanie działań i programów realizowanych w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego w aspekcie ich zgodności z priorytetami strategicznego programu długofalowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; przygotowywanie konferencji i spotkań ekspertów, polityków i naukowców w celu wymiany opinii na temat sytuacji międzynarodowej i polityki bezpieczeństwa, współpraca z ośrodkami badawczymi i instytucjami analitycznymi, krajowymi i zagranicznymi w tym zakresie; współpraca z organami parlamentu i rządu oraz organami terenowej administracji rządowej i samorządowej w sprawach objętych właściwością Departamentu; opiniowanie wniosków o użycie SZ poza granicami państwa.

Do zakresu działania *Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego* należało: definiowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz opracowywanie propozycji sposobów ich usuwania lub minimalizacji; gromadzenie i analizowanie informacji o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego; przygotowywanie projektów dokumentów definiujących cele polityczne w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego; inicjowanie, uczestnictwo oraz monitorowanie prac dotyczących strategii bezpieczeństwa narodowego, stosownie do poleceń szefa Biura; opiniowanie i przedstawianie wniosków w sprawach dotyczących działań planistycznych, organizacyjnych oraz legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa; prowadzenie analiz i ocen dotyczących zagrożenia terroryzmem; prowadzenie analiz i ocen dotyczących stanu przygotowania struktur państwa do zwalczania terroryzmu; opiniowanie zamierzeń w zakresie realizacji inwestycji w obszarze infrastruktury krytycznej; opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz planów i programów przeciwdziałania zagrożeniom; monitorowanie działań prowadzonych w ramach przyjętych strategii, planów i programów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa; inicjowanie i opiniowanie programów naukowo-badawczych i wdrożeniowych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego; współpraca z organami parlamentu i rządu oraz organami terenowej administracji rządowej i samorządowej w sprawach objętych właściwością Departamentu; przygotowywanie materiałów i dokumentów na zlecenie RBN; opiniowanie wniosków o użycie SZ na terytorium RP; opiniowanie wniosków w sprawach mianowania na pierwszy stopień oficerski i na stopnie generalskie funkcjonariuszy

Departamentu Bezpieczeństwa Pozamilitarnego, Departamentu Prawno-Organizacyjnego oraz Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych.

Do zakresu zadań *Departamentu Analiz Strategicznych* należy m.in: monitorowanie strategicznych warunków bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w kontekście szans, wyzwań, ryzyka i zagrożeń dla bezpieczeństwa RP; przygotowywanie raportów zawierających średnio i długofalowe analizy, syntezy i prognozy w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego; analiza i ocena sojuszniczych strategii oraz praktyki operacyjnej z punktu widzenia potrzeb interesów narodowych; analiza i ocena oraz przygotowanie merytorycznej współpracy z podmiotami międzynarodowymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego; inicjowanie i udział w Strategicznych Przeglądach Bezpieczeństwa Narodowego oraz w pracach nad Strategią Bezpieczeństwa Narodowego; opiniowanie projektów dokumentów strategicznych wydawanych lub zatwierdzanych przez prezydenta (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP); nadzór nad realizacją zadań zawartych w dokumentach strategicznych wydawanych lub zatwierdzanych przez prezydenta oraz formułowanie wniosków i propozycji w tym zakresie; przygotowanie pod względem merytorycznym posiedzeń RBN oraz organów doradczych prezydenta, którym przewodniczy szef Biura; współpraca z krajowymi i zagranicznymi instytucjami analitycznymi i naukowo-badawczymi w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz udział w konferencjach i debatach na ten temat, w ramach kompetencji Biura; współpraca z organami władzy publicznej w zakresie strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego; bieżące monitorowanie problematyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w krajowych i zagranicznych mediach, wydawnictwach fachowych oraz sporządzanie syntetycznych dziennych informacji dla Kierownictwa Biura i tygodniowych dla prezydenta.

Do zakresu zadań *Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi* należy m.in: zapewnienie merytorycznych i organizacyjnych warunków sprawowania zwierzchnictwa prezydenta nad SZ pod względem kadrowym, organizacyjno-technicznym i operacyjnym; monitorowanie bieżącego funkcjonowania SZ i przygotowywanie stosownych raportów; analizowanie i przedstawianie wniosków i propozycji dotyczących transformacji SZ i ich wpływu na zdolności obronne państwa; opiniowanie propozycji dotyczących głównych kierunków rozwoju SZ oraz ich przygotowań do obrony państwa; opiniowanie propozycji dotyczących mianowania szefa SG, dowódców

właściwych służb. Źródło: <http://www.bbn.gov.pl> (Przypomnijmy, iż za prezydentury A. Kwaśniewskiego BBN składało się z: Gabinetu Szefa BBN, Departamentu Obsługi RBN i Departamentu Zwierzchnictwa Prezydenta RP nad SZ).

rodzajów SZ, szefa Inspektoratu Wsparcia SZ, dowódcy operacyjnego SZ oraz NDSZ, mianowania żołnierzy na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, a także na stopień wojskowy Marszałka Polski, nadawania orderów i odznaczeń żołnierzom i pracownikom wojska; opiniowanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa; opiniowanie wniosków o użycie SZ na terytorium RP oraz poza granicami państwa; monitorowanie, analiza i ocena zaangażowania SZ w operacjach międzynarodowych oraz współpracy obronnej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; uczestnictwo w przygotowywaniu aktów nadania sztandarów jednostkom wojskowym; współpraca z organami władzy publicznej oraz organizacjami społecznymi działającymi na rzecz obronności państwa; uczestnictwo w organizowaniu wizyt i uroczystości państwowych i wojskowych z udziałem prezydenta, szefa Biura lub ich przedstawicieli w instytucjach i jednostkach wojskowych w kraju i poza granicami państwa; uczestniczenie w przygotowywaniu posiedzeń RBN, udział w opracowywaniu opinii do projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych dotyczących obronności państwa.

Do zakresu zadań *Departamentu Bezpieczeństwa Pozamilitarnego* należy m.in: gromadzenie informacji o wewnętrznych i zewnętrznych pozamilitarnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego oraz przygotowywanie stosownych ocen w tym zakresie; udział w przygotowaniu koncepcji strategicznej oraz zadań struktur państwa w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego (w szczególności: bezpieczeństwo publiczne, informacyjne, społeczne, gospodarcze); monitorowanie, analiza i ocena bieżącej działalności służb państwowych (w szczególności: AW, ABW, CBA, SWW, SKW, BOR, Służba Więzienna, SG, PSP, Policja); przygotowywanie materiałów na posiedzenia Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego; monitorowanie, analiza i ocena bieżącej działalności administracji publicznej, podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych w zakresie pozamilitarnych dziedzin w zakresie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju oraz ich planów funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny; udział w projektowaniu organizacji i zasad funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (kierowania obronnością i zarządzania kryzysowego) w czasie pokoju, kryzysu i wojny; monitorowanie i dokonywanie bieżącej oceny funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; współpraca z MSWiA w organizacji przygotowania stanowisk kierowania Prezydenta RP; przygotowanie organizacyjno-merytoryczne udziału prezydenta i szefa Biura w ćwiczeniach systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zarządzania kryzysowego³⁵.

³⁵ Źródło: <http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/225/1476/Historia-BBN.html>

Doświadczenia z kilku minionych kadencji prezydenckich pozwalają przypuszczać, iż struktura BBN będzie podlegała zmianom wraz z urzędującym prezydentem.

Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM)³⁶ do roku 2001 funkcjonował, jako stały komitet RM. KSORM był organem spełniającym funkcję pomocniczą w stosunku do RM, w sprawach dotyczących obronności państwa nie posiadał uprawnień decyzyjnych. Do zakresu działania KSORM-u należało m.in.: opracowywanie projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, w szczególności systemu obronnego państwa (w tym systemu kierowania) oraz ekonomiczno-społecznych podstaw jego funkcjonowania, przemysłu zbrojeniowego, obrotu uzbrojeniem i sprzętem specjalnym, badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych prowadzonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi oraz utrzymywania zdolności produkcyjnych i remontowych w gospodarce narodowej na potrzeby obrony państwa; uwzględnienie wymogów bezpieczeństwa państwa w planowaniu przestrzennym i rozbudowie infrastruktury gospodarczej, w tym transportu i łączności; rozpoznanie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, a także opracowanie koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków oraz realizowanie spraw powierzonych przez RM i prezesa RM.

Po rozwiązaniu stałych komitetów RM, w tym KSORM-u, w międzyczasie został powołany przez premiera stały zespół RM (zwany komitetem RM)³⁷, który funkcjonował do dnia 1 lipca 2002 r. Był organem opinio-

³⁶ Wydane dnia 25 listopada 1997 r. rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów RM, które powołało m.in. KSORM, zostało uchylone przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 2000 r. nr 154, poz. 1800).

³⁷ Zarządzenie nr 127 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M.P. z 2001 r. nr 38, poz. 623.). Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia o Radzie Ministrów (tekst pierwotny: DzU z 1996 r. nr 106, poz. 492 ze zm.), który stanowi, iż prezes RM, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka RM, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze RM lub prezesa RM, a w szczególności: 1) stały komitet lub komitety RM w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk RM lub prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów; 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy; 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji RM

dawczo-doradczym w sprawach należących do zakresu działania RM lub prezesa RM. Zadaniem Komitetu RM było przygotowywanie i przedstawianie rządowi lub premierowi projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym, przedkładanym RM lub premierowi do rozpatrzenia.

Obecnie funkcjonuje stały komitet RM powołany zarządzeniem prezesa RM z dnia 27 czerwca 2002 r.³⁸. Zakres zadań stałego komitetu zbieżny jest z zadaniami zlikwidowanego w 2002 r. komitetu RM. Jest on organem opiniodawczo-doradczym w sprawach należących do zakresu działania RM lub prezesa RP, zatem również w zakresie przygotowywania i przedstawiania rozstrzygnięć oraz wyrażania opinii lub udzielania rekomendacji dokumentom rządowym dotyczącym obszaru bezpieczeństwa i obronności państwa.

Należy tu przywołać także następny akt prawny prezesa RM, który należy uznać za istotny ze względu na regulowaną problematykę. Jest to zarządzenie w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych (ZDSK)³⁹, organu pomocniczego prezesa RM. Do zadań zespołu należało m.in.: bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń; opracowywanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, w tym aktów terroru; zapewnienie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, w tym również krajowych i międzynarodowych; nadzorowanie szacowania strat i szkód powstałych na skutek sytuacji kryzysowej oraz kosztów przeprowadzanych działań ratowniczych; opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami; przedstawianie prezesowi RM wniosków w sprawie zwołania sztabu kryzysowego RM. Obecnie struktury właściwe ds. zarządzania kryzysowego funkcjonują na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r.

Istotne zadania w systemie bezpieczeństwa narodowego i systemie obronnym w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz analizy i oceny jego otoczenia spełniają: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW)⁴⁰ oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Służba Wywiadu

lub prezesa RM. Prezes RM, tworząc organy pomocnicze, o których mowa w ust. 1, określi ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

³⁸ M.P. z 2002 r. nr 27, poz. 447, ze zm.

³⁹ Zarządzenie nr 6 prezesa RM z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych.

⁴⁰ Utworzone na bazie byłego Urzędu Ochrony Państwa (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU z 2002 r. nr 74, poz. 676 ze zm.).

Wojskowego (SWW), dwie ostatnie utworzone w miejsce zlikwidowanych w 2006 r. Wojskowych Służb Informacyjnych (WSI)⁴¹. ABW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, AW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa⁴², natomiast SKW jest służbą specjalną właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra ON. SWW, jako służba specjalna, właściwa jest w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra ON. Dla porównania WSI były służbą specjalną i służbą ochrony państwa właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa SZ.

Do zadań ABW należy m.in.:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;

2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw: szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa; godzących w podstawy ekonomiczne państwa; korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa; w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa; nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców;

3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;

⁴¹ SKW i SWW utworzone ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (DzU z 2006 r. nr 104, poz. 709 ze zm.), natomiast ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (DzU z 2003 r. nr 139, poz. 1326 ze zm.) straciła moc na podstawie art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. przepisy wprowadzające ustawę o SKW oraz SWW oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy SKW oraz SWW (DzU z 2006 r. nr 104, poz. 711 ze zm.).

⁴² Por. art. 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy prezes RM wydał zarządzenie nr 79 z dnia 12 września 2003 r. w sprawie zasad, zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji pomiędzy ABW, AW i WSI (M.P. z 2002 r. nr 44, poz. 656).

4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego oraz podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych⁴³.

Do zadań AW należy m.in.:

1) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Polski oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego;

2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Polski;

3) rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;

4) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa;

5) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń⁴⁴.

Wyżej wymienione zadania AW realizowane są poza granicami Polski. W miejsce zlikwidowanych Wojskowych Służb Informacyjnych⁴⁵

⁴³ Art. 5 ust. 1.

⁴⁴ Art. 6 ust. 1.

⁴⁵ W świetle art. 3 ust. 1 ustawy do głównych zadań WSI należało m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie oraz zwalczanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń godzących w niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz w obronność państwa i bezpieczeństwo SZ; rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie, podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, przestępstw: przeciwko pokojowi, ludzkości, przestępstw wojennych, szpiegostwa, terroryzmu, określonych w części wojskowej kodeksu karnego, przeciwko ochronie informacji niejawnych, dotyczących obronności państwa, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, jak również środkami masowej zagłady, w obrocie krajowym i międzynarodowym oraz innych przestępstw przeciwko obronności; uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, analizowanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla obronności państwa oraz zdolności bojowej i bezpieczeństwa SZ; rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, kryzysów i konfliktów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz podejmowanie działań w celu eliminowania tych zagrożeń; ochrona bezpieczeństwa jednostek

powołano do życia SKW i SWW. Obok przywołanej wcześniej ustawy kompetencyjno-organizacyjnej służby specjalne działające w odniesieniu do SZ mają swoje umocowanie również w ustawie o p.o.o. W świetle art. 3 ust. 8 i 9 tejże ustawy w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny SKW i SWW stają się, z mocy prawa, częścią SZ. W kolejnym ustępie⁴⁶ przedmiotowego artykułu zawarto delegację dla MON do określenia, w drodze zarządzenia, trybu i sposobu przygotowania SKW i SWW do włączenia w skład SZ, w przypadku o którym mowa w ust. 8, mając na uwadze zapewnienie sprawnego włączenia tych służb w skład SZ, w tym przebiegu operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych oraz koniecznych rezerw osobowych dla tych służb. Powyższą delegację MON wykonał wydając zarządzenie Nr 30/MON z dnia 25 września 2006 r. w sprawie określenia trybu i sposobu przygotowania SKW i SWW do włączenia w skład SZ (Dz. Urz. MON nr 18, poz. 236).

Do zadań SKW należy:

1) rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw określonych w ustawie, a popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników SZ i innych jednostek organizacyjnych MON;

2) współdziałanie z Żandarmerią Wojskową i innymi organami uprawnionymi do ścigania przestępstw wymienionych w ustawie;

3) uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ lub innych jednostek organizacyjnych MON, w zakresie określonym w ustawie oraz podejmowanie działań w celu eliminowania ustalonych zagrożeń;

4) prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i kryptoanalizy;

5) uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia.

6) ochrona bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa;

wojskowych i żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa; realizowanie przedsięwzięć wynikających z sojuszy i układów wojskowych, których stroną jest Polska; uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia; podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

⁴⁶ Art. 3 ust. 8 i 9 dodany przez art. 8 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o SKW oraz SWW oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy SKW oraz SWW.

7) ochrona bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez SZ i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym zamówionymi przez SZ i inne jednostki organizacyjne MON, w zakresie określonym w ustawie;

8) podejmowanie działań, przewidzianych dla SKW, w innych ustawach, a także umowach międzynarodowych, którymi RP jest związana⁴⁷.

Do zadań SWW należy:

1) uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla: bezpieczeństwa potencjału obronnego RP, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ, warunków realizacji, przez SZ, zadań poza granicami państwa;

2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie: militarnym zagrożeniom zewnętrznym godzącym w obronność RP, zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem;

3) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;

4) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz zdolność bojową SZ, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;

5) prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz SZ oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii;

6) współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą;

7) uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia;

8) podejmowanie innych działań przewidzianych dla SWW w odrębnych ustawach, a także umowach międzynarodowych, którymi RP jest związana⁴⁸.

Należy zaznaczyć, iż szefowie ABW, AW, SKW oraz SWW są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi przy pomocy swoich służb będącymi urzędami administracji rządowej. Są powoływani i odwoływani przez prezesa RM, przy tym szefowie ABW i AW bezpośrednio mu podlegają, natomiast szefowie SKW i SWW podlegają ministrowi ON z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa

⁴⁷ Patrz: art. 5 ust. 1 ustawy o SKW i SWW.

⁴⁸ Patrz: art. 6 ust. 1 ustawy o SKW i SWW.

RM i ministra koordynatora służb specjalnych, w przypadku jego powołania. Minister ON wnioskuje do prezesa RM o powołanie i odwołanie szefa SKW i szefa SWW. Premier wyznacza i zwalnia ze stanowiska służbowego po zasięgnięciu opinii prezydenta, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. ABW, AW, SKW i SWW podlegają kontroli Sejmu.

W niektórych składach RM jest koordynator służb specjalnych w randze ministra–członka RM. Ostatnio urzędującym ministrem–koordynatorem był Zbigniew Wasserman, którego szczegółowy zakres działania został określony w rozporządzeniu prezesa RM z dnia 3 sierpnia 2006 r.⁴⁹

W świetle § 1 i 2 rozporządzenia, koordynator służb specjalnych wykonuje zadania wyznaczone przez prezesa RM, a do zakresu jego działania należy wykonywanie czynności wynikających z bezpośredniej podległości szefów ABW oraz AW prezesowi RM; wykonywanie czynności wynikających ze sprawowanej przez prezesa RM funkcji nadzoru nad działalnością ABW, AW oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), z wyłączeniem nadzoru procesowego określonego w odrębnych przepisach oraz wykonywanie, za pośrednictwem ministra obrony narodowej, funkcji kontrolnych wobec SKW i SWW oraz innych czynności związanych z odpowiedzialnością prezesa RM za działalność służb specjalnych; koordynowanie i kontrolowanie działalności służb specjalnych oraz ich współdziałania z innymi służbami określonymi w rozporządzeniu; koordynowanie współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw; wykonywanie i nadzorowanie innych wyznaczonych przez premiera zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, w tym misji specjalnych; wykonywanie zadań ministra koordynatora służb specjalnych przewidzianych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o SKW oraz SWW.

Innym organem właściwym w sprawach służb specjalnych jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działające przy RM⁵⁰. Jest to organ opiniotwórczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz podejmowania dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Inspekcji

⁴⁹ Rozporządzenie prezesa RM z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra–członka Rady Ministrów–Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana (DzU z 2006 r. nr 141, poz. 998).

⁵⁰ Art. 11. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 9 pkt 1 i 2 RM wydała 2 lipca 2002 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (DzU z 2002 r. nr 103, poz. 929 ze zm.).

Celnej, organów celnych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej, służb rozpoznania SZ. Należy zauważyć, iż organ ten, w zakresie koordynacji działań służb specjalnych, posiada jedynie właściwości opiniodawczo-doradcze.

Brak jest typowo specjalistycznego organu, do którego należałoby głównie kierowanie i koordynacja działań, a także bezpośrednia analiza sytuacji międzynarodowej w kontekście bezpieczeństwa państwa i identyfikacji potencjalnych jego zagrożeń. Organu koordynującego, który wyposażony zostałby w pewne kompetencje decyzyjne mające usprawnić współpracę koordynowanych służb. Tego typu organ dbałby o kierunkowanie działalności poszczególnych służb na obszary szczególnie istotne dla bezpieczeństwa państwa, a ponadto przez spełnianie funkcji swoistego spinacza, wpływałby na zwiększenie ich efektywności. Prawdą jest, iż funkcjonuje wspomniane Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, ale jest to organ nieposiadający, w zakresie realizacji i koordynacji działań służb specjalnych, uprawnień decyzyjnych, a jedynie może wyrażać swoją opinię.

Poza wyżej wymienionymi organami, realizującymi pewne funkcje kierowania obronnością państwa na poziomie centralnym, do systemu organów państwa należą także *organy występujące na poziomie regionalnym i lokalnym*, które w kierowaniu obronnością państwa posiadają równie istotną rolę do spełnienia. Zostaną one w tym miejscu jedynie zasygnalizowane z uwagi na to, iż przedmiotem niniejszego artykułu są głównie organy należące do systemu kierowania w ujęciu węższym⁵¹.

Pośrednio naznaczenie podmiotów realizujących zadania obronne na poziomie regionalnym (województwo) i lokalnym (powiat, gmina) nastąpiło w reformie administracji publicznej w państwie z 1998 r. Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵² z dniem 1 stycznia 1999 r. został wprowadzony zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Jednostkami trójstopniowego podziału terytorialnego zostały: gminy, powiaty i województwa. Jednocześnie na mocy ustawy utworzono w państwie szesnaście województw.

Kolejną ustawą wprowadzającą reformę administracji publicznej w państwie jest ustawa z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵³. Określono w niej m.in. podmioty właściwe do wykonywania zadań administracji rządowej w województwie. W świetle art. 2 są to:

⁵¹ Przypomnijmy, iż system kierowania obronnością państwa (SKOP) w ujęciu węższym tworzą naczelne organy władzy wykonawczej wraz z aparatem wykonawczym pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych.

⁵² DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603.

⁵³ DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206 ze zm.

- 1) wojewoda,
- 2) organy rządowej administracji zespolonej,
- 3) organy niezespolonej administracji rządowej,
- 4) jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) starosta i inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nich zadań wynika z przepisów prawa.

W ustawie został potwierdzony fakt, iż na administrację publiczną składa się administracja rządowa i samorządowa, a organy działające w obrębie tych administracji są wykonawcami administracji publicznej.

Wojewoda jest przedstawicielem RM, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem tej administracji, organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, organem administracji rządowej w województwie. Odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, w tym wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. W zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela RM może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych (do których należą zagrożenia bezpieczeństwa państwa) obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, iż polecenia wojewody w tym zakresie wiążą także organy administracji niezespolonej. Ponadto zapewnia on współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa.

Z przedstawionego powyższego wyliczenia podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie wynika, że wykonywanie tej administracji nie należy tylko do właściwości terenowych organów administracji rządowej, ale również, na zasadach określonych przez prawo, do organów samorządu terytorialnego.

Administracja zespolona działa pod zwierzchnictwem wojewody i składa się ze służb, inspekcji, straży. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w art. 51 postanawia, iż wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje i koordynuje jej działalnością, zapewnia warunki skutecznego działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty działania. Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wicewojewodów oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora urzędu wojewódzkiego.

Organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę i zatwierdzony przez prezesa RM. W statucie zostają zawarte m.in. nazwy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb oraz zakresy działania tych jednostek. Za

wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji, Państwowej Straży Pożarnej (PSP) wojewoda powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich⁵⁴.

Do organów administracji zespolonej należą m.in.: komendant wojewódzki: PSP, Policji; wojewódzki inspektor: Nadzoru Budowlanego, Farmaceutyczny, Geodezji i Kartografii, Ochrony Środowiska, Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Handlowej, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; wojewódzki lekarz weterynarii; kurator oświaty.

Administracja niezespolona należy (podobnie jak administracja zespolona) do administracji rządowej, z tym że organy administracji niezespolonej z terenu działają pod kierunkiem (bezpośrednim zwierzchnictwem) właściwych organów centralnych państwa.

Organami administracji niezespolonej są: terenowe organy administracji wojskowej (dowódcy okręgów wojskowych — przewiduje się likwidację okręgów wojskowych, szefowie WSzW i szefowie WKU), komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów Straży Granicznej; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów statystycznych; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi inspektorzy sanitarni; powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii; wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego.

W Polsce jednostkami samorządu terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Podstawą takiego podziału jest konstytucja RP (która z nazwy wymienia tylko gminy, a co do innych jednostek samorządu lokalnego i regionalnego postanawia, iż zostaną określone w ustawie) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁵. Gminy, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego zostały powołane ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁶, a zatem na kilka lat przed uchwaleniem konstytucji.

⁵⁴ W. Molek, M. Wojciszko, *Rola i miejsce administracji publicznej w województwie w przygotowaniach obronnych RP*, „ZP TWO” 4/2006, s. 12–13.

⁵⁵ Odpowiednio: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm. i DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁵⁶ DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

Przypomnijmy, organami gminy są: rada gminy (organ stanowiący i kontrolny), wójt, burmistrz, prezydent miasta (organ wykonawczy). Organami powiatu są: rada powiatu (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd powiatu (organ wykonawczy), w skład zarządu wchodzi starosta (przewodniczący zarządu), wicestarosta i pozostali członkowie. Starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, nie stanowi to jednak zwierzchnictwa służbowego, ani uprawnienia do kierowania tymi jednostkami. Jakkolwiek w sytuacjach szczególnych kieruje on wspólnymi działaniami tych służb.

Organami samorządu województwa są sejmik (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd województwa (organ wykonawczy). Przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa.

Organami nadzoru nad samorządem gminnym, powiatowym i wojewódzkim są premier i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych — regionalna izba obrachunkowa.

Wojewoda należy do tych organów, które spełniają kluczową rolę w realizacji działań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa. Właściwie w każdym akcie prawnym regulującym przedmiotową problematykę, w którym są nakładane zadania na poszczególne podmioty w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, wojewoda występuje jako organ wokół którego koncentruje się realizacja zadań na poziomie województwa. Poniżej przedstawione zostaną główne zadania wojewody wynikające z wybranych aktów prawnych.

Przedstawione powyżej wybrane organy administracji państwowej, w tym wojewodowie, realizują zadania obronne na podstawie wielu aktów prawnych, regulujących poszczególne obszary przygotowań obronnych państwa. Wydaje się, iż szczególnie istotne, ze względu na regulowaną materię, są dwa akty wykonawcze do ustawy o p.o.o.

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym⁵⁷ RM wydała rozporządzenie regulujące problematykę planowania obronnego, rozumianego jako ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków.

Rozporządzenie z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁵⁸ jest szczególnie ważnym aktem, regulującym istotną część przygotowań obronnych państwa. Powoływany

⁵⁷ Art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.

⁵⁸ DzU z 2004 r. nr 152, poz. 1599 ze zm.

akt prawny reguluje warunki i tryb planowania zadań obronnych w ramach przygotowań obronnych przez organy administracji publicznej, zasady finansowania oraz sposób nakładania zadań obronnych i właściwości organów w tych sprawach.

Na początku powoływanego rozporządzenia prawodawca umieścił słowniczek, gdzie wyjaśnia niektóre pojęcia używane w akcie. Jest to bardzo dobra praktyka stosowana w niektórych aktach prawnych. Poza objaśnieniem pojęcia planowania obronnego, prawodawca przedstawił również znaczenie pojęć składających się na planowanie obronne. Planowanie obronne wg rozporządzenia obejmuje planowanie operacyjne i programowanie obronne. Przez planowanie operacyjne rozumie się ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania.

Programowanie obronne będące drugim elementem planowania obronnego polega na ustalaniu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na dziesięcioletni okres planistyczny, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania SZ, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel⁵⁹.

Zdefiniowanie w/w pojęć w rozporządzeniu niewątpliwie należy uznać za zaletę aktu, jakkolwiek właściwym byłoby również wyjaśnienie przez prawodawcę znaczenia terminu przygotowań obronnych. Niestety cytowane rozporządzenie, ani żaden inny akt prawny regulujący obszar bezpieczeństwa i obronności, jak wyżej podkreślano, nie wyjaśnia terminu przygotowań obronnych. Z uwagi na istotę zagadnień jakie kryją się w znaczeniu tego terminu należałoby podać obowiązujące jego znaczenie. Sytuacja taka niewątpliwie wpłynęłaby korzystnie na realizację zadań w tym przedmiocie. Ponieważ wiadomym jest, iż jednakowe i powszechne rozumienie problematyki w danej dziedzinie jest jednym z warunków sprawnego działania.

Podstawą dla planowania operacyjnego i programowania obronnego są dokumenty o charakterze koncepcyjnym zawierającym najistotniejsze dla bezpieczeństwa i obronności państwa wytyczne. Dokumentami tymi są strategia bezpieczeństwa narodowego oraz Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP. Ponadto dla programowania obronnego podstawą są ustalenia RM.

⁵⁹ § 2, pkt 6, 7 i 8.

Ogólne zasady, wedle których powinny postępować organy administracji publicznej, jak i inne podmioty, przy realizacji zadań obronnych zostały określone w rozporządzeniu RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony⁶⁰. Jest to drugie bardzo ważne rozporządzenie dla realizacji przygotowań obronnych w państwie właśnie z racji tej, iż określa ogólne zasady wykonywania zadań obronnych przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacje społeczne i inne jednostki organizacyjne. Wśród organów administracji publicznej wymieniono ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a zatem głównie są to organy administracji rządowej i samorządowej, które wykonują zadania na rzecz obronności państwa na poziomie województwa. Regulacja wprowadza ogólne zasady obowiązujące podmioty uczestniczące w wykonywaniu zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Zatem wykonywanie zadań obronnych przebiegać powinno według zasad obejmujących:

- 1) tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;
- 2) koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;
- 3) współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
- 4) zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

W następnej części aktu wymienione zasady zostały rozwinięte oraz przedstawiono organy do których należy ich stosowanie. Rozporządzenie w celu usprawnienia wykonywania zadań obronnych określa na czym polega i do kogo należy tworzenie i zapewnianie warunków oraz koordynowanie i współdziałanie. W świetle § 5 współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców i kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz władz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych ma na celu zapewnienie optymalnych warunków wykonywania tych zadań. Współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów obejmuje głównie: wymianę doświadczeń i informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych; uzgadnianie działań dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na tym samym poziomie decyzyjnym; inicjowanie i podejmowanie współpracy międzydziałowej lub regionalnej; integrowanie wysiłków i współpracę w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej.

⁶⁰ DzU z 2004 r. nr 16, poz. 162.

Nie będzie przesadą stwierdzenie, iż wymienione powyżej dwa rozporządzenia stanowią w dużej mierze podstawę dla realizacji zadań obronnych w państwie. Zawarte w wymienionych aktach prawnych wytyczne oraz ogólne zasady, określają warunki i sposób postępowania przy wykonywaniu zadań obronnych przez właściwe podmioty.

Ustawia o p.o.o. czyni wojewodę podstawowym organem w województwie w sprawach obronności. W świetle art. 18 ust. 4 ustawy, wojewodowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów.

Zgodnie z rozporządzeniem RM w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁶¹ wojewodowie w ramach planowania operacyjnego sporządzają w uzgodnieniu z ministrem ON oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych, plany operacyjne funkcjonowania województw⁶². Plan operacyjny funkcjonowania województwa sporządzany jest zgodnie z Planem Reagowania Obronnego RP, który to sporządzany jest przez ministra ON.

Wojewoda jako organ administracji rządowej przy wykonywaniu zadań obronnych ma obowiązek uwzględniania potrzeb obronnych państwa, polega to w szczególności na utrzymywaniu, przebudowie i modernizacji systemu obronnego państwa (w tym SZ); przygotowaniu podległych (nadzorowanych) jednostek organizacyjnych do wykonywania określonych zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa. W ramach powyższej działalności mieszczą się również zadania wojewody wynikające z rozporządzenia RM w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zgodnie z aktem, do zakresu kierowania bezpieczeństwem narodowym należy również kierowanie obroną państwa. Wojewoda jest istotnym elementem systemu kierowania obroną państwa. Z powyższego wynika dla niego obowiązek przygotowania i zorganizowania, na własne potrzeby, głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Usytuowanie zapasowego stanowiska kierowania wojewody, powinno zostać uzgodnione z ministrem spraw wewnętrznych i administracji oraz obrony narodowej. W procesie przygotowania stanowiska kierowania zobowiązany jest do: opracowania dokumentacji wymaganej na stanowisku;

⁶¹ DzU z 2004 r., nr 152, poz. 1599.

⁶² § 5 ust. 1, pkt 4.

wyposażenia obiektów i przygotowania potrzebnych środków. Obowiązkiem wojewody jest zapewnienie na zapasowym stanowisku kierownika miejsca pracy marszałkowi województwa oraz innym organom niezbędnym w kierowaniu obroną województwa (§ 11 rozporządzenia).

W rozporządzeniu RM z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa⁶³ zostały nałożone zadania na wojewodę związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa. Paragraf siódmy rozporządzenia powierza ministrom i wojewodom koordynację realizacji zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa. W celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) oraz organom niezespółonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych, mających swoją siedzibę na terenie województwa, wojewoda tworzy w stanie stałej gotowości obronnej państwa w województwie system stałych dyżurów (§ 8 ust. 1 i 2).

Na potrzeby właściwej realizacji szeroko rozumianych przygotowań obronnych w państwie tworzy się system szkolenia obronnego oraz przeprowadzane są kontrole wykonywania zadań obronnych w państwie. Te dwa obszary działalności obronnej regulują: rozporządzenie RM w sprawie szkolenia obronnego i rozporządzenie RM w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych.

Wojewodowie są organizatorami szkolenia obronnego w województwie, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń wojewódzkich obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa (§ 5). Organizatorzy szkolenia zobowiązani są do opracowywania planów i programów szkolenia oraz prowadzenia dokumentacji szkoleniowej. Plany szkolenia obronnego województwa podlegają uzgodnieniu, co do terminów i tematów szkolenia z prezesem RM za pośrednictwem ministra obrony narodowej. W planie szkolenia powinny być zawarte tematy szkolenia, określona forma szkolenia, termin, miejsce oraz uczestnicy szkolenia. W programach szkolenia umieszcza się problematykę szkolenia⁶⁴ oraz cele i terminy głównych założeń szkoleniowych.

Poza zadaniami związanymi z organizacją szkolenia, do wojewody należy koordynowanie szkolenia organizowanego przez marszałków woje-

⁶³ DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2218.

⁶⁴ Wykaz problematyki szkolenia obronnego zawiera § 7 rozporządzenia RM w sprawie szkolenia obronnego.

wódtw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). W tym zakresie wojewoda uzgadnia plany szkolenia opracowywane przez wymienione organy oraz wytycza główne kierunki do działalności szkoleniowej.

Na podstawie rozporządzenia RM w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, wojewoda zarządza przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (§ 11), a także planuje, organizuje i prowadzi kontrole problemowe, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (§ 12). Ponadto wojewoda koordynuje planowanie kontroli problemowych przez organy samorządu terytorialnego.

Na potrzeby przeprowadzania kontroli problemowych wojewoda opracowuje roczne plany tych kontroli. Obok kontroli problemowych wojewoda może zarządzić przeprowadzenie kontroli doraźnej, charakter takiej kontroli polega na niezwłocznym sprawdzeniu prawidłowości wykonywania zadań obronnych. Podstawą prowadzenia kontroli doraźnej mogą być uzyskane informacje mające istotny wpływ na poziom przygotowań obronnych w państwie, w tym szczególnie niepokojące zjawiska oraz nieprawidłowości w wykonywaniu zadań obronnych, zwłaszcza ujawnione w wyniku innej kontroli⁶⁵.

W świetle obowiązującego prawa, obok administracji rządowej w województwie, zadania obronne realizują również inne podmioty z obszaru województwa m.in. są to jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorcy. Nie sposób odnieść się jest w tym miejscu do wszystkich obowiązków i zadań obronnych realizowanych przez te podmioty. Ze względu na merytoryczny zakres niniejszej pracy i ograniczone ramy, wystarczy wymienić te zadania wynikające z kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa.

Rozporządzenie RM w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym postanawia, iż dla organów wykonawczych samorządu terytorialnego przygotowuje się główne stanowiska kierowania, jednocześnie to na te organy nałożony został obowiązek przygotowania stanowisk⁶⁶. Natomiast w sytuacji gdy wymienione w rozporządzeniu organy nie posiadają w swoim trwałym zarządzie obiektów odpowiednich na zapasowe miejsce pracy, występują z wnioskiem do właściwego starosty, wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) o przydział takiego obiektu. Przydział obiektu następuje w ramach świadczeń na rzecz obrony.

Organy wykonawcze samorządu terytorialnego, jak i inne podmioty przygotowujące stanowiska kierowania, są zobowiązane do opracowania dokumentacji wymaganej na stanowisku kierowania, ponadto są od-

⁶⁵ § 8.

⁶⁶ § 11.

powiedzialne za wyposażenie obiektów i przygotowanie potrzebnych środków. Rozporządzenie w § 17 ust. 1 postanawia, iż finansowanie zadań realizowanych w ramach przygotowania stanowisk kierowania, należy do organów, które będą na tych stanowiskach funkcjonować.

Do pełnego przedstawienia pozycji i roli organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, należy jeszcze dokonać analizy kompetencji (zadań) i relacji między tymi organami. Powyższe będzie przedmiotem kolejnego artykułu.