

ZDZISŁAW MORAWSKI

## **STATUS PRAWNY MINISTRA OBRONY NARODOWEJ I SZEFA SZTABU GENERALNEGO. ANALIZA PRAWNOUSTROJOWA**

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na kilka pytań związanych z pozycją prawnoustrojową wyszczególnionych w tytule podmiotów. Będą to pytania dotyczące charakteru tych podmiotów, a zwłaszcza Szefa Sztabu Generalnego. Trzeba będzie mianowicie ustalić, czy Minister Obrony Narodowej i Szef Sztabu Generalnego są organami administracji publicznej, w świetle przyjmowanych w nauce prawa administracyjnego definicji tego organu; czy między nimi istnieje więź hierarchicznego podporządkowania, czy więź innego typu; czy są to podmioty różnego szczebla; czy relacje między Ministrem a Szefem Sztabu Generalnego są relacjami typu wewnętrznego (tzw. *res interna*)? Rozważane też będą w pewnym zakresie kompetencje Prezydenta RP dotyczące omawianych problemów.

Według przyjętych na gruncie prawa administracyjnego określeń, organ administracji publicznej winien posiadać następujące cechy: stanowić wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, działać w imieniu i na rachunek państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, winien być upoważniony do posługiwania się środkami władczymi, o ile prawo to dopuszcza, winien wykonywać zadania publiczne z zakresu administracji i działać w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>1</sup>. Ustawa tworząca urząd Ministra Obrony Narodowej<sup>2</sup> w art. 1 stwierdza, że „Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa”. Oczywiście sama deklaracja ustawodawcy nie wystarcza, do zakwalifikowania Ministra Obrony Narodowej (MON) jako organu administracji publicznej, jednak nawet pobieżna analiza regulacji wzmiankowanej ustawy pozwala stwierdzić, że przytoczone

---

<sup>1</sup> Por. M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 256.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996 r. nr 10, poz. 56 ze zm.).

wyżej kryteria są w przypadku MON spełnione. MON jest bowiem wyodrębnioną częścią aparatu administracji publicznej, gdyż ustawa powołała go jako odrębny podmiot; działa w imieniu i na rachunek państwa, gdyż według cytowanego przepisu ustawy jest organem administracji państwowej — stwierdzenie to należy interpretować jako ujawniające wolę ustawodawcy, aby traktować MON jako działającego w imieniu i na rachunek państwa. Organ administracji publicznej może być wyposażony w środki władczego oddziaływania. Niewątpliwie MON wyposażony jest w te środki w sferze działań wewnętrznych — kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 1). Co do sfery zewnętrznej, to bezpośrednio MON w niej w warunkach pokojowych nie działa — pewne uprawnienia w tym zakresie posiadają terenowe organy administracji wojskowej. Następnym kryterium podanym przez M. Stahl jest wymóg wykonywania przez organ zadań publicznych z zakresu administracji. Obrona narodowa jest z całą pewnością częścią administracji, w każdej z możliwych definicji tego pojęcia, podobnie należy przyjąć, że zadania z zakresu obrony narodowej są zadaniami publicznymi. Ostatnie z kryteriów dotyczy wymogu działania przez organ w ramach przyznanego mu przez prawo kompetencji. Kompetencją określa się zespół praw i obowiązków organu administracji publicznej z jednoczesnym wskazaniem prawnych form działania organu<sup>3</sup>. W świetle tej definicji stwierdzić trzeba, że kompetencje wskazane przez ustawę ustrojową, którą w tej chwili omawiamy dotyczą sfery wewnętrznej resortu — zaliczyć tu można np. „kierowanie (...) całokształtem działalności Sił Zbrojnych” (art. 2 pkt 1). Ostatnie z omawianych kryteriów należy więc uznać za spełnione. Zasadniczo jednak omawiana ustawa poświęcona jest nie kompetencjom w ścisłym znaczeniu tego słowa lecz przedstawieniu zakresu działania MON. W kompetencje skierowane na zewnątrz aparatu administracyjnego wyposażone są natomiast terenowe organy administracji wojskowej; dotyczy to zwłaszcza spraw z zakresu powszechnego obowiązku służby wojskowej oraz obowiązków z zakresu obronności, które mogą być nałożone na podmioty gospodarcze zgodnie z rozwiązaniami szczególnych ustaw działowych. Omawianie tych spraw nie mieści się jednak w zakresie niniejszego opracowania.

W świetle dotychczasowych rozważań stwierdzić można, jak sądzę, że MON jest organem administracji publicznej. Zbadanie, czy Szef Sztabu Generalnego (SSG) jest organem administracji publicznej, pozostawiam do dalszej analizy i prezentacji w późniejszej części artykułu, gdyż rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga uprzedniego rozwikłania innych zagadnień.

W dalszej części opracowania zamieszczę bardziej szczegółowe analizy statusu prawnego MON zawarte w omawianej ustawie, a następnie przejdę

<sup>3</sup> M. Stahl (red.), op. cit., s. 253.

do omawiania statusu Szefa Sztabu Generalnego i relacji między nim a MON. Najpierw jednak trzeba ustalić czy ustawa o urzędzie MON ma charakter prawa ustrojowego.

Prawo ustrojowe to przepisy regulujące stosunki wewnątrz organu administracji państwowej i systemu tych organów oraz między organami administracji państwowej, a uzależnionymi organizacyjnie instytucjami państwowymi<sup>4</sup>. Prawo ustrojowe określa się też jako wyodrębnioną gałąź prawa obejmującą m.in. następujące kategorie przepisów: tworzące podmioty administracji państwowej, określające ich strukturę organizacyjną i zakres działania, normujące kompetencje oraz podział i tryb pracy podmiotów administracji państwowej<sup>5</sup>. Według innego ujęcia ustrojowe prawo administracji reguluje problematykę struktur aparatu administracyjnego, w szczególności podział funkcji państwowych, zadania i kompetencje organów administracji publicznej<sup>6</sup>. Z. Niewiadomski z kolei za prawo ustrojowe uważa zespół norm odnoszących się do organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych do decydowania, z upoważnienia ustawy, o prawach i obowiązkach obywateli oraz innych podmiotów<sup>7</sup>. Oryginalną koncepcję prawa ustrojowego zaprezentował J. Jeżewski, który za prawo ustrojowe uważa prawo administracyjne organów państwa z ich prerogatywami — wobec jednostki i wobec zbiorowości. Jego odpowiednikiem, „układem współzależnym” byłoby prawo administracyjne jednostki (człowieka) wobec władzy publicznej<sup>8</sup>. Podkreśla się w literaturze, że normy prawa ustrojowego charakteryzują się dużą dyferencjacją, stąd też potrzeba ich klasyfikacji. W. Dawidowicz wyróżnia np. wśród nich normy organizacyjne, kompetencyjne i nadzorcze<sup>9</sup>. M. Miemiec dzieli je z kolei na normy personalne, rzeczowe oraz organizacyjne wiążąc ten podział z trojakiimi czynnikami składającymi się na ustrój administracji (ludzie, zasoby rzeczowe i organizacja). Normami ustrojowymi *sensu stricte* są normy organizacyjne. W grupie tych norm autor umieszcza normy określające zadania, normy kompetencyjne oraz normy o charakterze formalnym, czyli normy strukturalno-organizacyjne tworzące podmioty realizujące zadania, a także normy ustalające właściwość rzeczową, funkcjonalną, miejscową, a niekiedy także czasową<sup>10</sup>. Przytoczmy jeszcze

<sup>4</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1980, s. 29.

<sup>5</sup> Tenże, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–109.

<sup>6</sup> J. Szreniawski, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin, 2002, s. 9.

<sup>7</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 113.

<sup>8</sup> J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, *Przegląd Prawa i Administracji*, t. 37, Wrocław 1997, s. 81.

<sup>9</sup> W. Dawidowicz, *op.cit.*, s.3 1.

<sup>10</sup> M. Miemiec, *Klasyfikacja norm ustrojowopravných administracji państwowej*, *Acta*

ustalenia J. Langa. Do prawa ustrojowego zaliczył normy: określające właściwość, ustanawiające zadania, regulujące formy działania i wskazujące kompetencje oraz normy regulujące kompetencje administracji. Oprócz tego autor ten wyróżnia przepisy prawne: tworzące podmioty administracji państwowej i określające ich strukturę organizacyjną oraz zakres działania, określające strukturę systemu podmiotów administracji państwowej oraz zachodzące w niej procesy (kierowania, nadzoru, kontroli, koordynacji itp.), stanowiące podstawę określania zadań poszczególnych organów administracji państwowej i ich systemu, a także form i metod ich wykonywania<sup>11</sup>. W podsumowaniu tego przeglądu<sup>12</sup> stwierdzić można, że na ogół przytoczone koncepcje prawa ustrojowego przyjmują dość szerokie jego rozumienie, włączając w nie również przepisy zawierające kompetencje oraz określające formy działania. Większość przytoczonych ujęć do prawa ustrojowego zalicza tradycyjnie przepisy kształtujące strukturę aparatu administracyjnego i zakres jego działania.

Obecnie przejdziemy do analizy przepisów omawianej ustawy celem stwierdzenia czy są one przepisami ustrojowymi, głównie jednak aby uzyskać odpowiedzi na podstawowe, postawione na początku niniejszego opracowania, pytania.

Zanim przejdę do powyższej analizy poczynię parę uwag o relacji ustawy o urzędzie MON do innych ustaw. Należy mianowicie zauważyć, że ustawa o urzędzie MON jest jedyną ustawą dotyczącą konkretnego ministra, nadal obowiązującą. Pozostali ministrowie działają na podstawie ustawy o działach administracji rządowej<sup>13</sup>. Ta ostatnia ustawa uchylając ustawy o urzędach ministrów wyraźnie stanowi, że ustawa o urzędzie MON pozostaje w mocy (art. 96 ust. 2); niemniej wypowiada się na temat działu „obrona narodowa” w art. 19, jednak bardzo ogólnie, odsyłając w tym zakresie do Konstytucji<sup>14</sup>. Ustawa uwzględnia również fakt, że sprawy z działu obrona narodowa należą zarówno do MON, jak i do Prezydenta Rzeczypospolitej. W świetle powyższych regulacji przyjąć należy, że pracę MON regulują: Konstytucja oraz dwie ustawy (o działach administracji rządowej i o urzędzie MON).

---

Univ. Wrat. No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 213 i n.

<sup>11</sup> J. Lang (w:) *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 2008, s. 21–23.

<sup>12</sup> Przegląd ten przygotowałem korzystając z opracowania *System prawa administracyjnego* t. I (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel). *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 139–142.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (j. t. DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437).

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

Na mocy ustawy o działach administracji rządowej MON obowiązany jest np. do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje i przedkładania projektów ustaw i innych aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. MON wykonuje też w zakresie swego działu politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane (art. 34 ust. 1). Ustawa oprócz podziału administracji rządowej na działy, zajmuje się więc relacjami między poszczególnymi ministrami a Radą Ministrów. Utrzymanie w mocy ustawy o urzędzie MON mimo wejścia w życie ustawy o działach administracji rządowej świadczy, moim zdaniem, o wadze, jaką przywiązuje ustawodawca do problematyki obrony narodowej i do konieczności zapewnienia cywilnej kontroli nad wojskiem, gdyż ustawa ta dotyka tych kwestii.

Przechodząc do analizy przepisów ustawy o urzędzie MON, pod kątem ich ustrojowego charakteru — zgodnie z poprzednimi ustaleniami — należy skoncentrować się na odpowiedzi na następujące pytanie: czy w ustawie zawarte są przepisy regulujące strukturę aparatu administracyjnego, zakres jego działania, kompetencje i formy działania. Głównym składnikiem treści ustawy jest opis zakresu działania MON (art. 2), ale także wymienione są podmioty wchodzące w skład Ministerstwa (Sztab Generalny Wojska Polskiego — art. 1 ust. 2) oraz różnego charakteru podmioty podległe MON (Szef Sztabu Generalnego — art. 7 ust. 1, sekretarze i podsekretarze stanu — art. 3, Żandarmeria Wojskowa, Akademia Obrony Narodowej, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego — art. 5). Zakres działania MON opisany jest przez ustawę dość szczegółowo, z tym, że wśród przedmiotów działania Ministra wymienione są również: kierowanie, koordynacja, nadzór, współdziałanie, reprezentowanie, tworzenie, które to terminy mają w nauce prawa administracyjnego określoną treść; występują również określenia takie jak: realizowanie, wykonywanie, określanie, których znaczenie nie jest dość precyzyjne. W literaturze administracyjnoprawnej stawiane jest zagadnienie relacji między zakresem działania, a kompetencją. Podkreśla się, że przepisy określające zakres działania nie mogą stanowić podstawy do podejmowania działań władczych przez organ administracji publicznej. Określają one tylko sprawy, w których organ powinien wykorzystywać swoje kompetencje. Do podjęcia konkretnych działań władczych, oprócz przepisu określającego zakres działania, musi istnieć przepis upoważniający do takiego działania, czyli przepis kompetencyjny<sup>15</sup>. Trzeba więc rozważyć zagadnienie, czy w ustawie o urzędzie MON są

<sup>15</sup> M. Stahl (red.), op. cit., s.253.

zawarte przepisy wyposażające Ministra w kompetencje potrzebne do realizacji zadań wynikających z zakresu działania. Sądzę, że kierowanie, nadzór, koordynacja, są rodzajami kompetencji, które są realizowane w sferze wewnętrznej, czyli w stosunku do podmiotów w różnym stopniu podporządkowanych. Z kierowaniem mamy do czynienia w modelu hierarchicznego podporządkowania podmiotów. Oznacza to możliwość wpływania na zachowanie się podporządkowanego podmiotu przy pomocy wszelkich środków, jakie dadzą się wyprowadzić z kompetencji przyznanej ustawowo systemowi jako całości, w szczególności przy pomocy poleceń służbowych<sup>16</sup>. Polecenie służbowe w stosunkach wewnętrznych jest swoistą postacią stanowienia przepisów i wydawania aktów administracyjnych<sup>17</sup>. Model hierarchicznego podporządkowania sprowadza się więc do pełnego podporządkowania podmiotu niższego szczebla podmiotowi wyższego szczebla. Pełne podporządkowanie definiuje się natomiast jako sytuację, kiedy podmiotowi podporządkowanemu nie przysługuje żadna taka sfera działania, która byłaby wolna od niekępowanej ingerencji podmiotu nadrzędnego. Model ten zasadza się na braku prawnie określonej samodzielności działania po stronie podmiotów podporządkowanych. Adresatem ustawowych kompetencji bywa w takich wypadkach system podmiotów jako całość, zaś podmiot naczelny w tym systemie dokonuje repartycji zadań między podporządkowane podmioty różnych szczebli<sup>18</sup>.

Zestawiając wyżej zreferowany pogląd doktryny z rozwiązaniami ustawy o urzędzie MON zauważyć można, że przepisy ustawy nie konkretyzują postanowień o kierowaniu, powstaje więc pytanie, czy przepisy te wymagają konkretyzacji w ustawach szczegółowych, dotyczących poszczególnych sfer działania MON. Przykładowo zwróćmy uwagę na niektóre z regulacji omawianej ustawy: do zakresu działania MON należy m.in. kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony, kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych, kierowanie wykonywaniem obowiązku służby wojskowej, wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych, kierowanie sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej, kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej, kierowanie działalnością gospodarczą w Siłach Zbrojnych. Wydaje się, że sprawowanie większości powyższych kompetencji nie wymaga jako podstawy prawnej odrębnej regulacji, aczkolwiek dotykać może spraw, których

<sup>16</sup> Por. W. Dawidowicz, *op.cit.*, s. 47.

<sup>17</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *System Prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 45.

<sup>18</sup> Tamże, s. 46.

niektóre aspekty są regulowane w innych, szczegółowych ustawach, np. z zakresu prawa pracy czy prawa finansowego. Z powyższych rozważań, można jak sądzę wyciągnąć wniosek, że wyposażenie MON w kompetencje kierownicze w określonych zakresach działania ustanawia równocześnie stosunek hierarchicznego podporządkowania między MON a podmiotami właściwymi do działania w tych zakresach. Dla przykładu, upoważnienie MON do kierowania sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej (art. 2 pkt 11) może być potraktowane jako ustanawiające podległość służbową między Ministrem a tymi pracownikami resortu, którzy zajmują się tymi sprawami, aczkolwiek podległość ta może być też wyprowadzona z przepisu upoważniającego MON do kierowania działalnością Ministerstwa (art. 3 ust. 1). Ten ostatni przepis jest też istotny dla ukształtowania relacji między MON a Szefem Sztabu Generalnego, o czym będzie mowa w drugiej części artykułu. MON oprócz kierowania w systemie hierarchicznego podporządkowania, sprawuje również nadzór nad podmiotami mu niepodporządkowanymi, takimi jak organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorstwa (art. 2 pkt 4). W tym przypadku, oprócz regulacji w ustawie ustrojowej, odpowiednie zapisy winny się też znajdować w aktach prawnych regulujących działanie nadzorowanych podmiotów.

W tym miejscu przechodzę do analizy pozycji i charakteru prawnego wymienionego przez ustawę o urzędzie MON podmiotu — Szefa Sztabu Generalnego. Ustaliłem już, że organem administracji publicznej jest MON. Teraz trzeba przyjrzeć się pozycji Szefa Sztabu Generalnego.

Kluczowym w tym zakresie przepisem jest art. 3 ust. 1 ustawy o MON, który stanowi m.in., że Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego. Ustęp 2 tego artykułu mówi, że Minister podejmuje decyzje w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych, po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Treść cytowanych przepisów już na pierwszy rzut oka wydaje się niezbyt jasna. Trzeba jednak dokonać ich interpretacji. Kierowanie Ministerstwem i Siłami Zbrojnymi przysługuje MON, jednak wykonuje on tę kompetencję „przy pomocy” Szefa Sztabu Generalnego (dalej SSG). Na czym ma jednak polegać ta „pomoc” ustawa nie precyzuje. Należy to wyrażenie rozumieć w ten sposób, że MON jest w tym przypadku organem w pewnym stopniu nadrzędnym nad SSG (tylko on „kieruje”). Na czym jednak polegać ma „pomoc” SSG? Moim zdaniem polegać ona powinna na zasięgnięciu opinii SSG przez MON przy podejmowaniu każdej decyzji kierowniczej, a więc wynikającej z hierarchicznego podporządkowania, przy czym pomoc SSG polegać też może na podejmowaniu z upoważnienia MON niektórych decyzji przez samego

SSG, który jednak powinien informować MON o podjętych, w ramach upoważnienia, decyzjach i o ich rezultatach. Ustawa nie podaje jednak bliższej charakterystyki działań SSG podejmowanych w ramach pomocy MON. Omówiony przepis można uznać za obejmujący nieco odrębny zakres normowania niż podobny do niego w treści przepis zawarty w art. 3 ust. 2 omawianej ustawy. Ten ostatni bowiem zobowiązuje MON do zasięgnięcia opinii SSG i działania na jego wniosek podczas podejmowania decyzji w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych. Poprzednio omówiony przepis określał przedmiot normowania dość ogólnie jako działalność Ministerstwa i Sił Zbrojnych, obecnie omawiany przepis dotyczy struktury, organizacji i działalności Sił Zbrojnych. Jak łatwo zauważyć o „działalności” mowa jest w obu przepisach, co można wytłumaczyć tylko usterką redakcyjną, gdyż tego samego przedmiotu normowania dotyczą dwie różne dyspozycje — jedna nakazująca MON kierowanie działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych przy pomocy SSG, druga — podejmowanie decyzji w sprawie działalności Sił Zbrojnych po zasięgnięciu opinii lub na wniosek SSG. Ponieważ jednak analizując treść art. 3 ust. 1 ustaliłem, że pod słowem „pomoc” należy rozumieć m.in. opinie i wnioski, więc sprzeczność między obydwoma analizowanymi przepisami częściowo nie zachodzi. Pozostają jednak do rozstrzygnięcia sytuacje, gdy MON podejmuje decyzje w sprawach związanych ze strukturą i organizacją Sił Zbrojnych — wówczas powinien zasięgać opinii SSG, nie może jednak upoważniać go do podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie, co może być dopuszczalne przy kierowaniu działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych w rozumieniu art. 3 ust. 1. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na znaczenie nazwy jaką określa się działania MON w ust. 2 i ust. 1 omawianego artykułu. W ust. 1 MON „kieruje”, w ust. 2 „podejmuje decyzje”. Moim zdaniem treść obu czasowników jest praktycznie taka sama. Kierowanie można bowiem rozumieć jako ciąg decyzji. Definitywne rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest jednak możliwe, gdyż ustawodawca nie zdefiniował używanych przez siebie pojęć.

Dla wyjaśnienia relacji między MON a SSG, istotna jest też treść regulacji zawartej w art. 5 omawianej ustawy. Wymienione są w tym artykule podmioty podległe bezpośrednio MON (np. Żandarmeria Wojskowa, Akademia Obrony Narodowej), nie został wymieniony SSG. Jednak na podstawie omówionych regulacji nie można jeszcze wysunąć wniosku, że SSG podlega MON. Łatwo bowiem zauważyć, że w art. 5 wymienione są urzędy, względnie formacje, a nie organy jednoosobowe, stąd nic nie stoi na przeszkodzie aby uznać MON za podmiot (tu przywołam sformułowanie użyte wcześniej) „w pewnym stopniu nadrzędny” nad SSG. Nadrzędność ta nie jest kierowaniem *sensu stricte*, gdyż ustawa stanowi, że — przypomnijmy — MON wypełnia swą funkcję kierowania przy pomocy SSG.



Podległość SSG MON ma więc nieco pośredni charakter. Pomoc może bowiem mieć charakter wzajemny, aczkolwiek decyzje ostateczne podejmuje MON. Sprawę podległości SSG MON rozstrzyga ostatecznie art. 7 ust. 1, stanowiąc że SSG podlega bezpośrednio MON. Tak wyraźne stanowisko ustawy jest wynikiem realizacji politycznego postulatu cywilnej kontroli nad wojskiem. Aby przedstawić w sposób wyczerpujący prawne relacje między MON i SSG potrzebna jest jednak analiza dalszych regulacji ustawowych.

Główną funkcją (równocześnie kompetencją w sensie prawnym) SSG jest dowodzenie Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Dowodzenie to sprawowane jest w imieniu MON (art. 6 ust. 1). Co jednak oznacza zwrot „w imieniu”? Przyjęcie przez ustawodawcę tego sformułowania powodowane jest prawdopodobnie ustrojowymi wymogami sprawowania cywilnej kontroli nad wojskiem. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że SSG podległy — jak mówi ustawa — MON, dowodząc Siłami Zbrojnymi czyni to z upoważnienia MON i niejako na jego rachunek, jako osoby cywilnej. Z punktu widzenia prawa sytuację tę można interpretować w ten sposób, że Siły Zbrojne pozostają pod kierownictwem cywilnego MON, który jednak nie posiadając kwalifikacji wojskowych nie może sprawować tej funkcji osobiście. Zastępuje go w tym zakresie SSG. Trzeba tu zaznaczyć, że w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej, jednak nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem MON (art. 134 ust. 2 Konstytucji). Mamy tu więc do czynienia z pewną hierarchią podmiotów (organów) kierujących Siłami Zbrojnymi. Na najwyższym szczeblu tej hierarchii stoi Prezydent Rzeczypospolitej, nieco niżej MON, a najniżej SSG. Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi — na czym ma ono polegać nie jest dokładnie określone, jednak na podstawie odrębnych przepisów, prezydent posiada pewne precyzyjnie określone kompetencje — dokonuje np. nominacji na pierwszy stopień oficerski i nominacji generalskich. Zwierzchnictwo prezydenta dokonywane jest za pośrednictwem MON. Oznacza to, że wszystkie kompetencje skoncentrowane są w rękach MON. Dokonując analizy omawianych dotychczas przepisów można zwrócić uwagę na ustawową i konstytucyjną nomenklaturę kompetencji poszczególnych organów: Prezydent „sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi”, MON „kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych” (bezpośrednio oraz przy pomocy SSG), SSG dowodzi Siłami Zbrojnymi (w imieniu MON), podlegając MON. Występują tu na określenie czynności poszczególnych organów różne określenia: sprawowanie zwierzchnictwa, kierowanie działalnością, dowodzenie. Terminy te wyrażają różne stopnie nasilenia wywierania wpływu przez jedne podmioty na drugie podmioty. Podmioty, o których mowa to, jak wynika z omawianych przepisów, organy jednoosobowe, ale również

twory organizacyjne (zespoły ludzkie) różnego rodzaju — jednym z nich są Siły Zbrojne.

Podobnie jak w przypadku MON, ustawa o urzędzie MON określa zakres działania SSG (art. 8). W przepisie określającym ten zakres na określenie czynności SSG używane są określenia typu: współuczestniczenie (w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych), kierowanie (kompleksowym planowaniem i programowaniem), utrzymywanie (gotowości bojowej), określanie (celów, kierunków i głównych zadań). Analogicznie więc, jak w przypadku MON, w ustawowym zakresie działania umieszczone zostały takie rodzaje działań, które mogą być uznane za kompetencje skierowane do wewnątrz Sił Zbrojnych, a więc kompetencje w sferze *res interna* obejmującej wszystkie agendy Sił Zbrojnych. To kierowanie (dowodzenie w terminologii omawianej ustawy) działaniami Sił Zbrojnych SSG wykonuje — przypomnijmy — tylko w czasie pokoju (art. 6 ust. 1). Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej mianuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, który w tym okresie dowodzi Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 4 Konstytucji). Prezydent mianuje też SSG i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony (art. 134 ust. 3 Konstytucji). Nie jest do tego wymagany wniosek Prezesa Rady Ministrów, jednak konieczna jest jego kontrasygnata<sup>19</sup>, a więc Prezydent powinien się co do kandydatury SSG skonsultować z Prezesem Rady Ministrów jeśli nie chce ryzykować odmowy kontrasygnaty z jego strony. Pozycja SSG w czasie wojny i stanu wojennego nie jest wyraźnie określona, ani w Konstytucji, ani w ustawie o stanie wojennym<sup>20</sup>. Można przyjąć, że w czasie wojny jest podporządkowany Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych, aczkolwiek należałoby postulować, aby zachował pewną niezależność. Zagadnienia te winny zostać prawnie uregulowane, gdyż w przeciwnym razie pozycja SSG (szczególnie w czasie wojny) będzie dość niejasna. Mimo tych niejasności spróbuję bliżej scharakteryzować pozycję SSG na podstawie obowiązujących regulacji. Częściowo dokonałem tego wyżej, teraz przejdę do ustalenia, czym jest SSG w świetle ustrojowego prawa administracyjnego. Czy można go uznać za organ administracji publicznej w świetle przyjętych na początku kryteriów?

Pierwszym z kryteriów jest stanowienie przez dany podmiot wyodrębnionej części aparatu administracji publicznej, tworzonej na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany. Sztab Generalny stanowi

---

<sup>19</sup> Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 667.

<sup>20</sup> 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 (DzU nr 156, poz. 1301 ze zm.).

niewątpliwie część resortu Obrony Narodowej, a więc i SSG stanowi jego część. Jest tak choćby dlatego, że SSG podlega bezpośrednio MON (art. 7 ust. 1 ustawy o urzędzie MON).

Drugim kryterium jest działanie przez dany podmiot w imieniu i na rachunek państwa. SSG jest częścią Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jego kompetencje i zakres działania dotyczą również bezpośrednio Sił Zbrojnych, które są częścią państwa. Również więc to kryterium można uznać za spełnione.

Kolejne kryterium, to posługiwanie się przez dany podmiot środkami władczymi. Kompetencje SSG skierowane są do wewnątrz Sił Zbrojnych i część z nich określona jest jako kierowanie (por. art. 8 ust. 1 omówiony wyżej). Kierowanie niewątpliwie jest czynnością władczą, a więc nawet, jeśli pozostałe elementy zakresu działania SSG nie są realizowane w sposób jednoznacznie władczy. Takim niejednoznacznym elementem zakresu działania SSG jest np. „współuczestniczenie w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych i planowanie tego rozwoju” (art. 8 ust. 1 pkt 1) — trudno bowiem czynności te nazwać władczymi. Jednak wystarczy posługiwanie się przez podmiot chociażby jednym środkiem władczym, abym nasze kryterium było spełnione.

Następnym kryterium uznania danego podmiotu za organ administracji publicznej jest wykonywanie przezeń zadań publicznych z zakresu administracji. Jak ustaliłem już wcześniej, obrona narodowa jest niewątpliwie częścią administracji publicznej, a więc kryterium to w przypadku SSG jest spełnione.

Ostatnim kryterium jest działanie przez dany podmiot w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Kompetencje SSG przez ustawę nie są wprost wymienione. Ustawa określa zakres działania SSG, jednak jak ustaliłem wyżej, część zakresu działania SSG stanowi wykonywanie czynności polegających na kierowaniu podporządkowanymi agendami resortu obrony w niektórych zakresach jego działania (por. art. 8); upoważnienie do kierowania określonym podmiotem lub określonym zakresem działania można uznać za kompetencję.

W podsumowaniu powyższych wywodów stwierdzić można, że zarówno MON, jak i SSG są organami administracji publicznej, przy czym SSG jest hierarchicznie podporządkowany MON.

W doktrynie ustrojowego prawa administracyjnego funkcjonowało pojęcie organu centralnego administracji, niebędącego organem naczelnym<sup>21</sup>. Na gruncie obowiązującej obecnie Konstytucji podział na organy naczelne i centralne nie znajduje uzasadnienia, aczkolwiek pojęcie centralne

---

<sup>21</sup> Por. np. E. Ochendowski, *Centralne organy administracji (w:) System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław 1977, s. 74–77.

organy administracji państwowej jest nadal używane<sup>22</sup>. Za organy centralne uważa się organy podporządkowane ministrowi o charakterze monokratycznym lub kolegialnym, podległe ministrowi lub przez niego nadzorowane<sup>23</sup>.

Z dotychczasowych rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu SSG należy, jak sędzę, zaliczyć do organów podporządkowanych hierarchicznie MON, co wynika wprost z art. 7 ust.1 ustawy o MON. Jest to również organ monokratyczny, co nie sprzeciwia się temu, że sam Sztab Generalny pracuje w sposób kolegialny.

W opracowaniu niniejszym omówiłem relacje prawne między MON i SSG w czasie pokoju. W czasie wojny pojawia się nowy organ — Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Relacje między tymi trzema organami (a także Prezydentem Rzeczypospolitej) bardzo się wówczas komplikują, szczególnie prawnie nieokreślone są stosunki między Naczelnym Dowódcą a SSG<sup>24</sup>. Postuluje się jednak przeprowadzenie reorganizacji zarządzania Siłami Zbrojnymi i oddzielenie w resorcie obrony pionu opracowującego koncepcje obronne, od pionu dowódczego również w czasie pokoju.

---

<sup>22</sup> M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 6 — Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 270 i n.

<sup>23</sup> Tamże, s. 279–280.

<sup>24</sup> Omówienie tych spraw wymagałoby odrębnego opracowania.