

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK

Uniwersytet Wrocławski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Pozycja ustrojowa Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w świetle obowiązującego prawa

W demokratycznym państwie prawnym wszelkie organy władzy publicznej podlegają normom prawnym i podejmują działania w granicach przez prawo określone. Odnosi się to zarówno do władz cywilnych, jak i wojskowych. Zazwyczaj przez władzę wojskową rozumie się dowódcę, określanego mianem zwierzchnika jednostki wojskowej, kierującego akcją wojenną, komenderującego¹. Należy zauważyć, że jest to wąska interpretacja tego pojęcia. W znaczeniu szerszym bowiem pojęcie to obejmuje znacznie liczniejszą grupę, zazwyczaj naczelnych organów państwa, odpowiedzialnych za sprawy ze sfery bezpieczeństwa i obronności².

Ze stanowiskiem dowódcy ściśle związane jest pojęcie dowodzenia rozumiane jako proces, w ramach którego dowódca zmusza podwładnych do działania zgodnie ze swoją wolą i zamiarem (rozkazem) w celu spowodowania określonych działań. Jest władzą nadaną osobie wyznaczonej spośród stanu osobowego sił zbrojnych w celu kierowania, koordynacji i dowodzenia siłami

¹ J.W. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, Warszawa 2003, s. 15 i n.

² Szerzej na ten temat: P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 38 i n.

zbrojnymi³. Naczelne dowództwo jest zatem zbiorem uprawnień o charakterze rozkazodawczym i wykonawczym w zakresie organizacji działań bojowych oraz dowodzenia nimi w czasie ich trwania, odnoszących się do sił zbrojnych państwa lub grupy państw. Zazwyczaj stanowi element uprawnień najwyższego organu wykonawczego lub urzędu jemu bezpośrednio podległego. Zwykle też jego pozycja ustrojowa określona bywa w akcie normatywnym rangi konstytucyjnej. Dlatego też stanowisko to przedstawia istotny element systemu naczelnych organów państwa. W literaturze przedmiotu temat był podejmowany przez wielu autorów, ale mimo to – z punktu widzenia ustrojowego – nie doczekał się głębszej analizy⁴.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym dokonała konstytucjonalizacji funkcji naczelnego wodza (art. 35 ust. 3)⁵. Stanowiło to powrót do tradycji polskich konstytucji i określania w nich pozycji ustrojowej głównodowodzącego wojsk państwa. Już bowiem w Ustawie Rządowej z 3 maja 1791 r., w jej rozdziale VII *Król, Władza wykonawcza* znalazł się przepis mówiący, iż najwyższe rozporządzenie siłami zbrojnymi pozostaje przy królu, co oznaczało, że monarsze powierzono naczelne dowództwo nad wojskiem w czasie pokoju i wojny, prawo mianowania dowódców jednostek oraz na stopnie oficerskie⁶. W Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. prawo dysponowania wojskami przyznano monarsze (art. 80). Jednakże, mimo poświęcenia sprawom wojskowym odrębnego tytułu X, nie znalazły się w nim przepisy regulujące status prawny naczelnego wodza⁷. Zapewne wynikało to stąd, że Napoleon, jako protektor Księstwa,

³ NATO glossary of terms and definitions (English and French), AAP-06 (Edition 2013), s. 2-C-8 i n.

⁴ J. Padzik, *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, [w:] „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4, s. 95-104; M. Wojciszko, *Kompetencje naczelnich organów państwa w obszarze obronności*, [w:] „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4, s. 323-341; M. Wojciszko, *Pozycja ustrojowa organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności*, [w:] „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2012, nr 1, s. 5-27; M. Wojciszko, *Prawnoustrojowa pozycja wybranych organów państwa (ze szczególnym uwzględnieniem naczelnich organów) w realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności*, [w:] „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, nr 4, s. 48-78.

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

⁶ *Konstytucja 3 Maja 1791*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981, s. 93.

⁷ *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego*, Dziennik Praw Księstwa Warszaw-

nie ufał zbyt skorym do kłótni polskim dowódcom i uprawnienia te zarezerwował dla siebie i swoich generałów. Stąd też naczelnym wodzem wszystkich wojsk francuskich, polskich i saskich, stacjonujących w Księstwie został marszałek Louis Nicolas Davout. Dopiero ten, 5 października 1807 r., mianował naczelnym wodzem wojsk polskich ks. Józefa Poniatowskiego, który pełną swobodę decyzyjną w zakresie dowództwa otrzymał blisko rok później – 3 września 1808 r., gdy Davout na rozkaz cesarza udał się na Śląsk. Natomiast pełne dowództwo nad wojskami w Księstwie Warszawskim ks. Poniatowski otrzymał od Napoleona 21 marca 1809 r., o czym zainteresowanego powiadomił król Fryderyk August⁸.

W Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. zwierzchnictwo i naczelne dowództwo nad wojskiem w czasie pokoju i w czasie wojny oraz mianowanie dowódców i oficerów zarezerwowano dla króla, (art. 38)⁹. W okresie tym zwierzchnictwo nad wojskiem łączono zazwyczaj z naczelnym dowództwem, gdyż funkcje te tradycyjnie przypisane były monarsze. Ale Aleksander I zdecydował inaczej – jeszcze w Paryżu, 11 kwietnia 1814 r. naczelnym wodzem wojsk polskich mianował swojego starszego brata Konstantego¹⁰. Potwierdzenie tej nominacji nastąpiło specjalnym rozkazem cesarskim 16 listopada 1815 r.¹¹ Jednocześnie we wspomnianym rozkazie znalazło się stwierdzenie, że powierzone mu zostało „wszystko co należy do części wojskowej Królestwa”. Deklaracja ta zdecydowała o pozycji ustrojowej cesarskiego brata, nie tylko jako zwierzchnika wojsk w Królestwie, ale faktycznego namiestnika cesarskiego, szczególnie po 1826 r.

W okresie irredenty listopadowej i wojny polsko-rosyjskiej 1830-1831 stanowisko naczelnego wodza określał początkowo bieg wypadków. Po rezygnacji w. ks. Konstantego z naczelnego dowództwa pełnia władzy nad woj-

skiego (dalej: DzP KW), t. 1, nr 1, s. II-XLVII. Zob. też M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 14; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 92 i n.

⁸ B. Gembarzewski, *Wojsko polskie 1807-1814*, Warszawa 1905, s. 9 i n.

⁹ *Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego*, Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DzP KP), t. 1, nr 1, s. 22. Zob. też B. Gembarzewski, *Wojsko polskie 1815-1830*, Warszawa 1903, s. 13 i n.; W. Tokarz, *Armja Królestwa Polskiego (1815-1830)*, Piotrków 1917, s. 12 i n.

¹⁰ B. Gembarzewski, *Wojsko polskie...*, *op. cit.*, s. 13 i n. Zob. też: W. Tokarz, *Armja Królestwa...*, *op. cit.*, s. 12 i n.

¹¹ S. Askenazy, *Ministryum Wielhorskiego 1815-1816*, Warszawa 1898, s. 9. Zob. też: H. Eile, *Administracja w wojsku Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego i powstania 1830/31 r.*, Lwów 1930, s. 10.

skiem Królestwa Polskiego znalazła się w rękach rządu. Słabnący autorytet Rady Administracyjnej spowodował, że wkrótce jej miejsce zajął Rząd Tymczasowy z ks. Adamem Czartoryskim jako prezesem. Wśród pierwszych decyzji, jakie podjęto, było oddanie gen. Józefowi Chłopickiemu naczelnej komendy nad wojskiem oraz wyposażenie go w szerokie uprawnienia w zakresie administracji wojskowej¹². Rząd pozostawił sobie tylko prawo decydowania w sprawach strategicznych, w tym określanie celów wojny. Jednakże, po rezygnacji cesarzewicza, Chłopicki uznał przyznany mu zakres kompetencji za niewystarczający i domagał się pełni władzy. Pretekstem stała się decyzja rządu nakazująca pościg za cesarskim bratem, zmierzającym ku granicy z Cesarstwem¹³. O postanowieniu objęcia rządów dyktatorskich Chłopicki poinformował opinię publiczną 5 grudnia 1830 r. w wydanej z tej okazji odezwie¹⁴. Jego relacje z rządem określone zostały w postanowieniu dyktatora wydanym trzy dni później. Pośrednikiem między nim a rządem został sekretarz generalny dyktatury. Do kompetencji rządu należało przygotowywanie projektów we wszelkich sprawach związanych z aktualnym położeniem kraju. Ostateczna decyzja należała do dyktatora. Jego władza trwała do 18 grudnia, czyli czasu zebrania się sejmiku. Dwa dni później sejmik uchwalił ustawę o dyktaturze i ponownie powierzył ją Chłopickiemu. Dzięki nowym uprawnieniom dyktator zyskiwał władzę nieograniczoną i nieodpowiedzialną politycznie¹⁵. Prace sejmiku zostały zawieszane, a kolejne posiedzenia mógł zwoływać tylko dyktator. W początkach stycznia na tle dalszego prowadzenia wojny z Rosją doszło do ostrego sporu między Chłopickim a Janem Ledóchowskim, posłem wchodzącym w skład Deputacji sejmowej. Chłopicki, dążący do kapitulacji i ugody z carem, podał się do dymisji i 17 stycznia 1831 r. złożył urząd. W tej sytuacji, trzy dni później zebrał się sejmik i przystąpił do wyboru nowego naczelnego wodza. Jednocześnie, bo 24 stycznia, uchwalono ustawę regulującą pozycję prawną naczelnego wodza¹⁶ – wybierany był przez Sejmik i podlegał Rządowi Narodowemu. W sprawach obrony państwa, uzbrojenia, wyekwipowania i wyżywienia wojska

¹² *Źródła do dziejów wojny polsko-rosyjskiej 1830-1831 r.*, red. B. Pawłowski, Warszawa 1931, t. 1, s. 18.

¹³ W. Rostocki, *Władza wodzów w powstaniu listopadowym*, Wrocław 1955, s. 30.

¹⁴ Odezwa gen. Chłopickiego zawiadamiająca o objęciu dyktatury, *Źródła do dziejów...*, *op. cit.*, s. 26.

¹⁵ Uchwała Sejmu Królestwa Polskiego sprawie władzy najwyższej dyktatora z dnia 20 grudnia 1830 r., *Dyaryusz Sejmu z r. 1830-1831*, red. M. Rostworowski, Kraków 1907, s. 52 i n.

¹⁶ Uchwała izb sejmowych w sprawie władzy Naczelnego Wodza, *Źródła do dziejów...*, *op. cit.*, s. 201 i n.

mógł żądać podjęcia stosownych decyzji. W tych sprawach miał prawo uczestniczyć w obradach rządu z głosem stanowczym. W późniejszym okresie prawo to jednak utracił.

W niepodległej Polsce, w okresie prowizorium konstytucyjnego, stanowisko naczelnego dowódcy było określone przez orędzie Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 listopada 1918 r.¹⁷, przekazujące władzę wojskową oraz naczelne dowództwo wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu oraz uchwałą Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. powierzającą władzę wykonawczą nad wojskiem Piłsudskiemu jako Naczelnikowi Państwa (II.2)¹⁸. Konstytucja marcowa z 1921 r. dokonała rozdzielania funkcji zwierzchnika sił zbrojnych i naczelnego wodza. Powierzając Prezydentowi Rzeczypospolitej zwierzchnictwo zastrzegła jednocześnie, że nie może on sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Ciężył natomiast na nim obowiązek mianowania naczelnego wodza w czasie wojny, co mógł uczynić jedynie na wniosek Rady Ministrów przedłożony przez ministra spraw wojskowych, ponoszącego konstytucyjną odpowiedzialność za wszelkie akty związane z dowodzeniem w czasie wojny oraz za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego przed Sejmem (art. 46)¹⁹. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. uznała siły zbrojne za organ państwa pozostający pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3, 12) i poświęcała im odrębny rozdział. Przy czym nie zawierała już precyzyjnych postanowień odnoszących się do funkcji naczelnego wodza. Stwierdzała tylko, że prezydent mianuje i odwołuje naczelnego wodza i była to jego prerogatywa osobista, niewymagająca kontrasygnaty ani premiera, ani ministra (art. 13 pkt d). Jednocześnie wskazywała, że prawo dysponowania siłami zbrojnymi należy do szefa państwa (art. 63 ust. 3), które tracił z chwilą mianowania naczelnego wodza (art. 63. ust. 4). W okresie powojennym ustawy konstytucyjne pomijały milczeniem kwestię zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i naczelnego dowództwa. Do określenia zasad zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz naczelnego dowództwa w akcie konstytucyjnym powrócono dopiero w Małej Konstytucji z 1992 r.²⁰

¹⁷ *Orędzie Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego do Narodu Polskiego* z dnia 11 listopada 1918 r., *Dziennik Praw Państwa Polskiego* (dalej: DzP PP) Nr 17, poz. 38.

¹⁸ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. *o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu naczelnika państwa*, DzP PP Nr 19, poz. 226.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej: DzU RP) Nr 44, poz. 267.

²⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. z 1992 Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

Na kanwie określenia ogólnej kompetencji prezydenta do bycia strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 28 ust. 2) oddawano mu ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34). Uznano też szefa państwa za najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych (art. 35 ust. 1), przyznając mu prawo mianowania i zwalniania w czasie wojny naczelnego wodza (art. 35 ust. 3). Przy czym uprawnienie to uznać należy za osobistą prerogatywę prezydenta, gdyż nie był on w tej sprawie związany niczym wnioskiem. Nie musiał też pod swoim aktem uzyskiwać kontrasygnaty. Przyjęte rozwiązania wskazują, że ustrojodawca wymagał od prezydenta takiej nominacji w czasie wojny, co oznacza, że nie dopuszczał możliwości sprawowania tej funkcji przez głowę państwa. Przepisy konstytucyjne nie wypowiadały się na temat zasad podległości naczelnego wodza organom państwa. Należy jednak przyjąć, że organ powołujący i odwołujący pozostawał bezpośrednim przełożonym.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. uczyniła prezydenta jedynie strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2)²¹. Ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa zostało włączone do kompetencji Rady Ministrów. Tak określone obowiązki prezydenta w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa połączono ze złożeniem w jego ręce funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 ust. 1). Przy czym zadań stąd wynikających nie może wykonywać osobiście, a za pośrednictwem ministra obrony narodowej i to tylko w czasie pokoju, gdyż w czasie wojny musi mianować naczelnego dowódcę sił zbrojnych (art. 134 ust. 2 i 4). Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę ustrojowego charakteru zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, skupimy się na regulacjach odnoszących się do naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Przywołany przepis konstytucyjny jest jedynym, jeżeli chodzi o głównodowodzącego wojsk polskich. Określa, że prezydent mianuje go w czasie wojny. Natomiast o czasie wojny decyduje Sejm, uchwalając stan wojny (art. 116 ust. 1). Gdyby parlament nie mógł się zebrać, o stanie wojny postanawia Prezy-

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483. Zob. też J. Jaskiernia, *Konstytucyjna konstrukcja kompetencyjna organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa państwa a propozycje zmian polskiej ustawy zasadniczej*, [w:] „Bezpieczeństwo i Ochrona” 2008, nr 1-2, s. 31.

dent Rzeczypospolitej (art. 116 ust. 2). Ten sam przepis rozstrzyga, że stan wojny można postanowić w przypadku zaistnienia dwóch przesłanek. Zaliczono do nich: zbrojną napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zobowiązanie wynikające z zawartych przez nasz kraj umów międzynarodowych. Oznacza to, że nominacja naczelnego dowódcy sił zbrojnych nie może nastąpić w innych okolicznościach.

Już na wstępie należy zauważyć, że powyższa desygnacja nie jest prerogatywą osobistą głowy państwa, gdyż powołanie odbywa się na wniosek prezesa Rady Ministrów i to do tego ostatniego należy wskazanie kandydata. Pozostawienie tego uprawnienia w ręku tylko premiera, a nie całego rządu, jest rezultatem przyjęcia reguły, że gdyby w warunkach wojennych Rada Ministrów nie mogła się zebrać, jej uprawnienia przechodzą na szefa rządu²². Pozostaje kwestią otwartą, czy w świetle obowiązujących przepisów wskazanie naczelnego dowódcy powinno odbywać się przy udziale głowy państwa? Takie rozwiązanie wydaje się właściwe, zważywszy, że z chwilą wybuchu wojny to prezydent, a nie premier obejmuje kierownictwo obroną państwa, choć przy współudziale rządu. Znajduje to potwierdzenie w zasadzie wyrażonej w treści art. 133 ust. 3 Konstytucji RP oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²³.

Szczegółowe uregulowania określające zasady podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz zakres zadań i wynikających z nich kompetencji zawarte zostały w ustawodawstwie zwykłym. Aktualnie obowiązujące rozwiązania są rezultatem ewolucji poglądów na sposób unormowania tych kwestii. Początkowo zakładano, że sprawy te ujęte zostaną w odrębnym akcie ustawowym. W projekcie rządowym, przedłożonym Sejmowi w październiku 1999 r., naczelnym dowódcą sił zbrojnych podlegał ministrowi obrony narodowej w zakresie realizacji celów prowadzonych działań wojennych, określonych przez Radę Ministrów (art. 3)²⁴. Jednocześnie stawałby się bezpośrednim dowódcą sił zbrojnych państwa, a także innych jednostek organizacyjnych, oddanych do jego dyspozycji. Oznaczałoby to, że naczelnemu dowódcy przysługi-

²² Regułę tę sformułowano w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm (art. 11 ust. 2). Wydaje się, że tego rodzaju norma powinna być regulowana nie ustawodawstwem zwykłym, a przepisem zawartym w Konstytucji.

²³ Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt 2/08, M.P. z 2009 Nr 32, poz. 478.

²⁴ Druk nr 1436 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, z dnia 14 października 1999 r., s. 3.

wać będzie najwyższy rozkaz. Doznawał jednak ograniczenia w stosunku do jednostek wydzielonych w ramach zintegrowanych struktur Paktu Północnoatlantyckiego (art. 1 ust. 1). Przyznane uprawnienia miałyby mu służyć do kierowania działaniami militarnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienia współdziałania podległych mu jednostek z dowódcami sił sojuszniczych w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2). Ponadto przewidywano dla niego prawo określania potrzeb sił zbrojnych w odniesieniu do odtwarzania zdolności bojowej wojsk oraz udzielania wsparcia przez niemilitarną część systemu obronnego kraju (art. 1 ust. 2 pkt 3). Na naczelnym dowódcy spoczywać miał obowiązek informowania Rady Ministrów o planach strategiczno-operacyjnego użycia sił zbrojnych w działaniach wojennych dla realizacji celów wyznaczonych przez rząd (art. 1 ust. 2 pkt 4). Naczelny dowódca miałby wykonywać swoje zadania za pośrednictwem sztabu, wydzielanego przez ministra obrony narodowej ze struktury Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, uzupełnionego o grupy operacyjne wydzielane z dowództw rodzajów broni (art. 2). Takie ukształtowanie pozycji ustrojowej naczelnego dowódcy odpowiadało zasadom przyjętym w Konstytucji RP.

Parlament nie zdołał uchwalić przedłożonego projektu przed upływem kadencji i w konsekwencji trafił „do kosza”. Ponownie kwestię uregulowania uprawnień naczelnego dowódcy podjęto w 2001 r. przy okazji przesłania przez prezydenta do Sejmu projektu ustawy o stanie wojennym²⁵. W nowym projekcie Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych został uznany za organ władzy publicznej podległy Prezydentowi Rzeczypospolitej, o czym świadczy umieszczenie przepisów odnoszących się do tego stanowiska w rozdziale zatytułowanym „Zasady działania władzy publicznej”. Jemu powierzano dowództwo sił zbrojnych państwa w czasie wojny (art. 8 ust. 2). Z tytułu piastowanej funkcji miał wchodzić w skład Komitetu Obrony Kraju, który rozpatrywał propozycje naczelnego dowódcy związane z prowadzeniem działań wojennych (art. 9 ust. 1 i 2)²⁶. Ponadto projekt wyposażał naczelnego dowódcę sił zbrojnych w prawo określania

²⁵ Druk nr 16 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, IV kadencja, z dnia 24 października 2001 r., s. 4 i n.

²⁶ Ujęcie w omawianym projekcie organu, który nie został uwzględniony w Konstytucji, wskazuje, że został on opracowany jeszcze pod rządami Konstytucji z 1952 r. Aktualnie obowiązująca ustawa zasadnicza bowiem dokonała w art. 135 konstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako organu doradczego Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

części terytorium państwa za strefę bezpośrednich działań wojennych i w związku z tym ustalania granic tych stref oraz zasad współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej z odpowiednimi organami wojskowymi na obszarze tych stref (art. 13 ust. 1). Również do naczelnego dowódcy należało wskazywanie organów wojskowych, które na zagrożonym obszarze zastępowały cywilne organy administracji publicznej (art. 13 ust. 2).

Zawarte w projekcie rozwiązania spotkały się z krytyczną oceną ze strony rządu. Zwrócono przede wszystkim uwagę na wskazanie Prezydenta Rzeczypospolitej jako organ kierujący obroną państwa, co stało w sprzeczności z przepisami art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakładających na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Dostrzegali także brak precyzyjnego rozróżnienia pojęć *stanu wojennego*, *stanu wojny* i *czasu wojny* przez co utrudnione staje się określenie momentu, w który prezydent byłby zobligowany konstytucyjnie do mianowania naczelnego dowódcy. Zdaniem ministrów odpowiednie definicje normatywne powinny znaleźć się w ustawie, podobnie gdy chodzi o rozróżnienie kierowania obroną państwa i dowodzeniem siłami zbrojnymi²⁷. Rada Ministrów stanęła też na stanowisku, wypływającym z dyspozycji art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, aby kwestie związane z określeniem pozycji ustrojowej, kompetencji oraz zasad podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych konstytucyjnym organom RP znalazły się w ustawie o stanie wojennym. Za takim rozwiązaniem przemawiały względy kompleksowości regulacji²⁸. Innym istotnym brakiem dostrzeżonym przez ministrów było całkowite pominięcie rozwiązań poprzedzających moment mianowania naczelnego dowódcy. Zdaniem rządu wskazywanie kandydata na to stanowisko dopiero w trakcie trwania wojny będzie powodowało opóźnienia z trudnymi do przewidzenia konsekwencjami. Sugerowano przy tym przeprowadzanie odpowiedniego postępowania przygotowawczego, choć już nie wskazywano, na czym miałyby ono polegać²⁹.

W uchwalonej 29 sierpnia 2002 r. przez Sejm ostatecznej wersji ustawy o stanie wojennym naczelnemu dowódcy sił zbrojnych poświęcono osobny roz-

²⁷ Stanowisko Rady Ministrów wobec przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o stanie wojennym (druk nr 16), Archiwum Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: AS RP), Prace Sejmu IV kadencji, s. 2 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

²⁹ *Ibidem*.

dział składający się zaledwie z dwóch artykułów³⁰. Przede wszystkim rozstrzygnięto kwestię podległości naczelnego dowódcy. Przełożonym ustanowiono Prezydenta Rzeczypospolitej jako organ odpowiedzialny za kierowanie obroną państwa w czasie stanu wojennego. Przy czym częściowo tylko uwzględniono wcześniejsze uwagi rządu, gdyż prezydent ma wykonywać związane z tym czynności we współdziałaniu z Radą Ministrów (art. 10 ust. 1). Jako niekonsekwencję w stosunku do ustrojodawcy należy uznać wskazanie przez ustawodawcę okoliczności powołania naczelnego dowódcy. Konstytucja RP wyraźnie mówi, że mianowanie naczelnego dowódcy następuje na czas wojny, a do tego użyte sformułowanie każe przyjąć, że jest to obowiązek bezwzględny (art. 134 ust. 4). Natomiast ustawodawca nie dość, że uznał powołanie za obowiązek względny to przesunął moment jego realizacji na czas stanu wojennego (art. 10 ust. 2 pkt 4). Wydaje się, że przez przyjęcie takiego rozwiązania próbowano uwzględnić rządową sugestię mianowania naczelnego dowódcy jeszcze przed *czasem wojny*. Przy okazji warto zauważyć, że mimo wyraźnych sugestii rządu ustawodawca nie podjął się zdefiniowania w omawianej ustawie pojęć przez siebie używanych, co uznać wypada za istotną wadę legislacyjną.

W literaturze *czas wojny* określany jest jako okres prowadzenia działań wojennych przez państwo, z którym siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej prowadzą różnorodne działania militarne poprzez struktury wojenne, a obywatele i podmioty gospodarcze prowadzą określoną prawem działalność na rzecz obrony państwa, a zwłaszcza wszechstronnego zaspokojenia wojennych potrzeb sił zbrojnych RP³¹. Jest to zatem przestrzeń czasowa, w której faktyczne prowadzone są działania militarne i pozamilitarne zmierzające do zażegnania kryzysu i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Proklamacji czasu wojny dokonuje Sejm lub Prezydent Rzeczypospolitej postanowieniem, co wynika z treści art. 116 Konstytucji. W podobnym trybie zapada decyzja o jego zakończeniu. Ponadto możemy mieć do czynienia z czasem wojny faktycznym, gdy nastąpią militarne lub niemilitarne akty agresji wobec naszego kraju i czasem wojny formalnym, gdy parlament lub Prezydent Rzeczypospolitej zadeklarują go w trybie przywołanego powyżej przepisu³².

³⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

³¹ J. Maj, *Dowodzenie siłami zbrojnymi (aspekt narodowy i sojusznicy)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, Dodatek rozprawy habilitacyjnej, 2003, s. 209.

³² Podobnie: Z. Kędzia, A. Rost, *Opinia prawna w sprawie zgodności z konstytucją pro-*

Natomiast *czas stanu wojennego* to okres obowiązywania szczególnych regulacji prawnych zwiększających zakres kompetencji organów administracji publicznej, przede wszystkim w sferze obronności oraz utrzymania ładu i porządku publicznego, a także powodujących ograniczenie statusu prawnego obywateli, cudzoziemców i osób prawnych, będących następstwem powstania zewnętrznego zagrożenia państwa, spowodowanego również działaniami terrorystycznymi lub zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo gdy z umów międzynarodowych wynika obowiązek wspólnej obrony przed agresją. Nie trudno zatem zauważyć, że nie są to przestrzenie czasowe ściśle nakładające się na siebie. *Czas stanu wojennego* może wyprzedzać *czas wojny* i z reguły trwa od niego znacznie dłużej, ale też może zacząć się od niego później³³.

Analizując problem momentu mianowania naczelnego dowódcy należy dojść do przekonania, że prezydent ma bezwzględny obowiązek dokonania tej czynności, gdy stwierdzone zostanie podjęcie przeciwko naszemu krajowi faktycznych działań wojennych przy użyciu sił i środków militarnych. Wprowadzenie stanu wojennego lub brak takiej decyzji nie ma dla tej czynności istotnego znaczenia. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, gdy nie doszło jeszcze do działań wojennych, mianowanie naczelnego dowódcy jest dla prezydenta czynnością względnie obowiązującą. A zatem wprowadzenie stanu wojennego nie musi pociągać za sobą mianowania naczelnego dowódcy, ale rozpoczęcie działań wojennych już tak.

Konstytucja RP postanawia, że mianowanie naczelnego dowódcy następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134 ust. 4). W podobny sposób ujmuje tę sprawę ustawa (art. 10 ust. 2 pkt 4). Działania premiera w tym względzie powinny być skorelowane z obowiązkami prezydenta. Ustrojodawca i ustawodawca pozostali milczący w kwestii kandydata na to stanowisko, a przede wszystkim momentu jego ujawnienia, mimo iż rząd sugerował potrzebę odpowiednich wyprzedzających rozstrzygnięć. Fakt ten uznać należy za istotny mankament obowiązujących rozwiązań ustawowych. Zgodzić się wypa-

jektowanych zmian w systemie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, Poznań, 14 listopada 2012, s. 4 i n.; K. Grajewski, *Opinia na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wybranych elementów „Założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw”*, 30 października 2012, s. 14. Odmiennie: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 251 i n.

³³ Stan wojenny w Polsce został wprowadzony 1 września 1939 r., kilkanaście godzin po rozpoczęciu działań wojennych przez Rzeszę Niemiecką.

da z sugestią rządu, aby wcześniej nadawać swoisty „przydział mobilizacyjny” na stanowisko naczelnego dowódcy dla uniknięcia negatywnych konsekwencji wynikających z opóźnienia mianowania³⁴. Niektórzy autorzy idą jeszcze dalej, proponując, aby Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w czasie wojny miał ustawowo zagwarantowaną drugą po prezydencie pozycję w państwie, w czym wiadać wyraźne nawiązanie do faktycznej sytuacji w relacjach między szefem państwa a generalnym inspektorem sił zbrojnych w Polsce w ostatnich latach przed II wojną światową³⁵.

Omawiana tutaj kwestia należy do niezwykle istotnych. Jest rzeczą oczywistą, że szybka reakcja na wrogie działania wojenne może decydować o losie całego konfliktu i pierwsze godziny są w tym zakresie rozstrzygające. Przekazanie najwyższego rozkazu wojskowego w ręce osoby, która wcześniej nie była wdrożona w funkcjonowanie coraz bardziej skomplikowanego systemu kierowania obroną państwa może powodować, że czas niezbędny na wdrożenie obowiązujących procedur może uniemożliwić uzyskanie niezbędnej przewagi. Dlatego postulat ustawowego uregulowania wcześniejszego wskazania kandydata na stanowisko naczelnego dowódcy uznać należy za w pełni zasadny. Zgodzić się też wypada z poglądem, że rozwiązanie takie zapewniłoby Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych dobrą znajomość bieżących zagadnień obronnych zarówno w okresie przygotowań, jak i późniejszej realizacji³⁶. Podobne rozwiązania obowiązywały w okresie międzywojennym, gdy początkowo przewodniczący Ścisłej Rady Wojennej, a od 1926 r. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, byli oficerami przewidzianymi na naczelnego wodza. Na tym tle zresztą doszło w tamtym czasie do sporu o cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi³⁷. Obecnie obawy tego rodzaju nie występują, gdyż gwarancje cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi zostały zapisane w Konstytucji RP (art. 26 ust. 2).

Naprzeciw zgłaszanym postulatом miały wychodzić rozwiązania przyjęte w znowelizowanej przez Sejm w czerwcu 2013 r. ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. W myśl przyjętych regulacji po

³⁴ Stanowisko Rady Ministrów wobec przedłożonego przez Prezydenta RP..., *op. cit.*, s. 4.

³⁵ A. Komański, *Rola ministra obrony i dowódcy sił zbrojnych w kierowaniu obronnością państwa*, [w:] „Zeszyty Naukowe AON” 1994, z. 1, s. 9.

³⁶ *Ibidem*, s. 9.

³⁷ P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe ...*, *op.cit.*, s. 161 i n.

³⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 852.

1 stycznia 2014 r. przepisy określające kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, wypływające ze sprawowania zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, zostaną rozszerzone o uprawnienie do wskazania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 5 ust. 1a). Rząd uzasadniał przyjęcie takich rozwiązań potrzebą stworzenia właściwych mechanizmów przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotowania określonej osoby do realizacji zadań wynikających ze sprawowania tej niezwykle ważnej funkcji, również poprzez udział w ramach krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa³⁹. Należy przy tym zwrócić uwagę na nieprecyzyjne określenia użyte przez ustawodawcę. Mowa jest bowiem o „osobie”, co może sugerować, że w równym stopniu może chodzić tu zarówno o osobę cywilną, jak i wojskową. Właściwszym – wydaje się – byłoby użycie określenia „oficer” lub wręcz „generał”, gdyż z tego kręgu raczej będzie się w przyszłości rekrutował naczelny dowódca sił zbrojnych. Wszelkie rozważania na temat tego, że funkcję tę mogłaby pełnić osoba cywilna uznać wypada za pozbawione uzasadnienia. Osobą taką mógłby być w pierwszym rządzie minister obrony narodowej. Jeśli jednak ustawodawca nie zdecydował się na powierzenie cywilnemu politykowi uprawnień dowódczych w czasie pokoju i funkcje te musi wykonywać za pośrednictwem zawodowych żołnierzy – Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – to tym bardziej nie byłoby zasadne wyposażenie go w tego rodzaju uprawnienia w czasie wojny (art. 6 ust. 1)⁴⁰.

Dodatkowo nierozstrzygniętą pozostała sprawa grona kadry dowódczej, z pośród którego wskazywany będzie przyszły naczelny dowódca. W naturalny sposób powinien nim być generał dysponujący nie tylko teoretyczną wiedzą dowódczą, ale przede wszystkim praktyką w realizacji zadań operacyjnych. Warunek ten spełniać będą generałowie pełniący funkcje dowódców rodzajów sił zbrojnych, a po wejściu w życie znowelizowanych przepisów Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Stanowiska te mają charakter kadencyjny. Natomiast funkcja naczelnego dowódcy takiego charakteru nie ma i nie powinna mieć. Podobnie, je-

³⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, druk Minister Obrony Narodowej nr 100/13/12/DP/IG z dnia 20 lutego 2013 r., s. 5.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.

śli idzie o osobę, która będzie zawczasu desygnowana do objęcia tego stanowiska. Pełnienie przez nią funkcji nie może być powiązane kadencyjnie z żadnym stanowiskiem dowódczym. Dlatego też wydaje się, że ewentualne rozwiązania powinny iść w kierunku wyboru osoby z kręgu byłych dowódców rodzajów sił zbrojnych, jako swego rodzaju uwieńczenie kariery dowódczej.

Jak już wspomniano, generał przewidziany na naczelnego dowódcę powinien posiadać swego rodzaju „przydział mobilizacyjny” obejmujący m.in. udział w ćwiczeniach systemu obronnego państwa. Rozumieć przez to należy, że przyszły głównodowodzący powinien mieć zapewnioną możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem stanowiska kierowania naczelnego dowódcy. Ustawodawca dokonał zasadniczych zmian w tym zakresie. W myśl dotychczas obowiązujących przepisów o urzędzie ministra obrony narodowej obowiązek organizacji i przygotowania do działania organu dowodzenia i stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych spoczywał na szefie Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (art. 8 ust. 2). Wspomniana już nowelizacja ustawy przeniosła ten obowiązek na Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 11b ust. 2 pkt 5). Przyjęte rozwiązanie uznać należy za zasadne. Gdyż w ten sposób nastąpiło przynajmniej częściowe uporządkowanie całego systemu odpowiedzialności za przygotowania obronne państwa. Dzięki przyjętemu rozwiązaniu wszystkie elementy decyzyjne związane z przygotowaniem do ewentualnej wojny znalazły się w ręku dowódcy odpowiedzialnego za przygotowania operacyjne także w czasie pokoju.

Zabrakło jednak wyraźnego określenia zadań, jakimi miałby się zajmować desygnowany generał na naczelnego dowódcę w czasie pokoju i w jakich relacjach w tym czasie pozostawałby do prezydenta Rzeczypospolitej, jako zwierzchnika sił zbrojnych, ministra obrony narodowej, jako bezpośredniego przełożonego wszystkich żołnierzy w służbie czynnej, oraz szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Przyjęta w nowelizacji regulacja umożliwiająca wyprzedzające wskazanie kandydata na stanowisko naczelnego dowódcy jest wyraźnie ułomna. Wydaje się zasadne, aby w stanie prawnym po 1 stycznia 2014 r. ustawodawca nałożył wyraźny obowiązek określenia szczegółowego zakresu działania (zasady tworzenia oraz strukturę organizacyjną) Naczelnego Dowództwa Sił Zbrojnych na Ministra Obrony Narodowej, jako kierującego w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych, a w szczególności odpowiedzialnego za ich przygotowanie do wykonywania zadań w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, tak jak ma to miejsce

w przypadku Dowództwa Generalnego, Dowództwa Operacyjnego i Inspektora-tu Wsparcia Sił Zbrojnych (art. 11a ust. 4, 11b ust. 4 i 13c ust. 4)⁴¹.

Obok określenia momentu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych równie ważną kwestią pozostaje ustalenie momentu przekazania dowództwa. W myśl przepisu art. 17 ustawy o stanie wojennym uprawnienie to przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej i uprawnienie to ma charakter dyskre-cjonalny. Przekazanie dowodzenia siłami zbrojnymi państwa powinno nastąpić z chwilą mianowania. Jednakże prezydent może wskazać inny termin. Wydaje się, że taka sytuacja może nastąpić tylko w przypadku, gdy mianowanie naczelnego dowódcy nastąpi w związku z wprowadzeniem stanu wojennego na skutek powstania zewnętrznego zagrożenia państwa, gdy jeszcze nie doszło do działań o charakterze militarnym. Gdybyśmy mieli już do czynienia z czasem wojny, wówczas przekazanie dowodzenia powinno nastąpić jednocześnie z chwilą mianowania.

Natomiast postulat, aby naczelnym dowódcą był drugą osobą w państwie po prezydencie nie wydaje się równie oczywisty. Nieprzekonujące jest też twierdzenie, iż w ten sposób zrealizowano by „fundamentalną zasadę jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia personalnej odpowiedzialności za strategiczną obronę obszaru kraju”⁴². Przede wszystkim należy mieć na uwadze przyjęcie przez ustrojodawcę – a następnie rozwiniętej przez ustawodawcę – zasady mówiącej, że w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych, w tym wypadku w czasie stanu wojennego, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w dalszym ciągu wykonują swoje kompetencje. Usytuowanie naczelnego dowódcy jako drugiej osoby w państwie musiałoby wiązać się z nadaniem mu szczególnych uprawnień dyrektywnych, sytuujących go w nadrzędnej pozycji w stosunku do innych organów państwa, jak chociażby Rady Ministrów czy tylko premiera. W świetle obowiązujących w tym zakresie uregulowań konstytucyjnych brak jest ku temu przesłanek.

W myśl omawianych tutaj przepisów ustawy o stanie wojennym podstawowym obowiązkiem naczelnego dowódcy jest dowodzenie w czasie wojny siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi (art. 16 ust. 2)⁴³.

⁴¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.

⁴² A. Komański, *Rola ministra obrony...*, op. cit., s. 9.

⁴³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Z treści przepisu wynika, że naczelny dowódca dowodzi całością sił zbrojnych kraju, a nie tylko wydzielonymi strukturami. Przejmuje zatem prawo rozkazu od funkcjonujących w czasie pokoju dowódcy generalnego rodzajów sił zbrojnych i dowódcy operacyjnego rodzajów sił zbrojnych. Nie jest przy tym jasne czy wówczas stanowiska te zanikają, czy też nadal funkcjonują w strukturze sił zbrojnych i w jakiej pozostają relacji do naczelnego dowódcy. Druga część zdania wskazuje, że pod rozkazy naczelnego dowódcy przechodzą inne jednostki organizacyjne. W myśl obowiązujących przepisów o powszechnym obowiązku obrony z chwilą mobilizacji i w czasie wojny w skład sił zbrojnych wchodzi Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (art. 3 ust. 8). Podobnie z chwilą ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny możliwa jest militaryzacja określonych jednostek organizacyjnych, w wyniku czego mogą one przejść pod dowództwo głównodowodzącego (art. 174 ust. 1)⁴⁴. Należą do nich m.in. Policja (art. 31a)⁴⁵, Straż Graniczna (art. 33a)⁴⁶, Służba Więzienna (art. 35)⁴⁷.

Kolejnym zadaniem naczelnego dowódcy wskazanym przez ustawodawcę jest zapewnienie współdziałania podległych mu sił zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Obowiązek współdziałania wypływa z postanowień Traktatu waszyngtońskiego. Na mocy przepisu art. 3 umawiające się strony zobowiązały się do utrzymywania i rozwijania indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści⁴⁸. Na naczelnym dowódcy spoczywa obowiązek wydzielenia – w przypadku zbrojnej napaści – części sił zbrojnych i oddanie ich w skład całości sił sojuszniczych. Naczelny dowódca zachowuje w stosunku do tych sił prawo rozkazodawstwa, choć o konkretnym użyciu tych sił decyduje naczelny dowódca sojuszniczy w Europie (*Supreme Allied Commander Europe* – SACEUR), któremu podlega

⁴⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm. Szczegóły związane z określeniem stanowiska dowodzenia naczelnego dowódcy zostały zawarte w *Instrukcji organizacji i funkcjonowania Wojennego Systemu Dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, sygn. Sztabu Generalnego 1619/2009.

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 116, poz. 675 z późn. zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523 z późn. zm.

⁴⁸ Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970.

dowódca operacyjny sił sojuszniczych (*Allied Command Operations – ACO*)⁴⁹. W związku z tym Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych staje się głównym wojskowym przedstawicielem Państwa-Gospodarza. Zadania z zakresu współdziałania sojuszniczego obejmują różne dziedziny i poziomy funkcjonowania sił zbrojnych. Do głównych zaliczyć należy integrację systemów łączności i dowodzenia, standaryzację procedur dowódczych, integrację systemów rozpoznania i zwalczania ataków w cyberprzestrzeni, a także zabezpieczenie sił sojuszniczych biorących udział w operacji, zapewnienie bezpieczeństwa prowadzonych działań, szczególnie w strefie tylowej, poprzez ochronę linii komunikacyjnych, strategicznych obiektów na terenie kraju, kluczowych dla powodzenia operacji.

Na naczelnym dowódcy spoczywa też obowiązek określenia potrzeb sił zbrojnych w zakresie wsparcia ze strony pozamilitarnej części systemu obronnego państwa. Elementy tworzące pozamilitarną część systemu obronnego państwa wskazane zostały w *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategii sektorowej do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁰. Zaliczono do nich: administrację rządową, samorządową oraz inne podmioty i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Obejmują one różnorodne przedsięwzięcia mające zapewnić sprawne działanie i przetrwanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizację działań operacyjnych w tych warunkach oraz usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia, w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i życia mieszkańców. Szczegółowe zadania i sposoby ich realizacji zostały zawarte w *Doktrynie współpracy cywilno-wojskowej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*⁵¹. Stanowi ona narodowy odpowiednik natowskiej doktryny, której najnowszą wersję opublikowano w lutym 2013 r.⁵²

⁴⁹ Szerzej na ten temat D. Żyłka, *Rola i miejsce naczelnego dowódcy sił zbrojnych w strategicznej operacji obronnej w wymiarze narodowym i sojuszniczym (stan prawny – październik 2012 r.)*, [w:] *Minister obrony narodowej i naczelny dowódca sił zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, W. Kitler (red.), Warszawa 2013, s. 238 i n.

⁵⁰ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 14 i n.

⁵¹ Rozkaz nr 470/Szkol/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w resorcie Obrony Narodowej doktryny współpracy cywilno-wojskowej (DD/9), MON, Warszawa 2004, s. 35 i n.

⁵² *Allied joint doctrine for civil-military cooperation*, edition A version 1, 8 February 2013, NATO AJP-3.4.9.

Naczelnny dowódca odpowiada także za organizację organów władzy publicznej na obszarach zagrożonych bezpośrednimi działaniami wojennymi. Nierzadko bowiem może dochodzić do konieczności ewakuowania z zagrożonych obszarów organów administracji rządowej i samorządowej, skutkiem czego może dojść do zaprzestania wykonywania zadań w sferze obronnej wynikających z ustaw określających zadania i kompetencje w tym zakresie. W takich warunkach naczelnny dowódca uzyskał uprawnienia do samodzielnego wyznaczania organów wojskowych, które doraźnie będą pełniły funkcje organów cywilnych. Przy określaniu jednak zakresu ich zadań i kompetencji musi uwzględniać odpowiednie postanowienia Rady Ministrów.

Dokonana w czerwcu 2013 r. nowelizacja ustaw z zakresu obronności państwa, mająca na celu uporządkowanie spraw związanych z kierowaniem i dowodzeniem siłami zbrojnymi, wprowadza więcej znaków zapytania aniżeli wyjaśnia dotychczasowe wątpliwości. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, choć nie wynika to wprost z postanowień konstytucyjnych, zaliczony został do najwyższych stanowisk w państwie, co wynika chociażby z treści ustawy określającej zasady odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych urzędników w państwie (art. 1 ust. 1)⁵³. Jednak jego pozycja ustrojowa nie została w sposób wyraźny zdefiniowana. Przyjęcie zasady, że jest on podległy Prezydentowi Rzeczypospolitej jako zwierzchnikowi sił zbrojnych wydaje się ze wszech miar zasadny, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę przepis mówiący, że w przypadku konieczności obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent. Natomiast ustawodawca jak dotąd nie rozstrzygnął w sposób jednoznaczny relacji z pozostałymi konstytucyjnymi organami państwa. Nie zostały określone relacje z rządem, premierem i ministrem obrony narodowej zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Podobnie brak jest określenia wzajemnych stosunków z dowódcą generalnym rodzajów sił zbrojnych i dowódcą operacyjnym rodzajów sił zbrojnych. Wspomniana już nowelizacja wprowadziła zasadę wskazywania osoby przewidzianej na stanowisko naczelnego dowódcy jeszcze w czasie pokoju. Nie uregulowano jednak bardzo ważnych kwestii, jakimi są określenie zakresu jego zadań, uprawnień i podległości w czasie pokoju. Konstytucja i ustawa o stanie wojennym rozstrzygają te kwestie tylko na czas wojny.

⁵³ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

Analizując obowiązujące ustawodawstwo należy wysnuć wniosek, że kompetencje naczelnego dowódcy sił zbrojnych zostały określone stosunkowo szeroko, obejmując zróżnicowane zagadnienia z zakresu administracji publicznej i dowodzenia. Należy przy tym zauważyć, że osobiste uprawnienia decyzyjne ograniczone zostały w zasadzie wyłącznie do kwestii dowódczych. W odniesieniu do większości spraw może jedynie formułować wnioski pod adresem pozostałych organów konstytucyjnych. Do prezydenta może wnioskować o zatwierdzenie planów operacyjnych użycia sił zbrojnych oraz o uznanie określonych obszarów za strefę bezpośrednich działań wojennych. Do Rady Ministrów lub premiera może zwracać się o określenie zasad działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Aktualny stan prawny odnoszący się do Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, mimo wprowadzonych niedawno znaczących poprawek, nadal należy uznać za niezadawalający. Dalsze zmiany powinny iść w kierunku precyzyjnego określania zadań i wynikających z nich kompetencji oraz wzajemnych relacji pomiędzy wszystkimi stanowiskami kierowania obroną państwa zarówno cywilnymi, jak i wojskowymi, tak w czasie pokoju, jak i wojny. Należałoby przy tej okazji rozważyć przeniesienie przepisów dotyczących Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zawierającej już przecież uregulowania określające zadania i kompetencje w sferze obronnej Prezydenta Rzeczypospolitej, rządu, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych. Może nadszedł właściwy moment, aby zaprzestać okresowego nowelizowania ustaw obronnych, w zależności od dominujących w danym okresie poglądów na uregulowanie całokształtu zasadniczych kwestii związanych z obronnością państwa, i skoncentrować się na opracowaniu całkowicie nowej regulacji komplementarnie ujmującej wszystkie zagadnienia związane z obroną państwa. Na podobny wysiłek w 2004 r. zdecydowała się Francja, kodyfikując tę sferę⁵⁴.

⁵⁴ Ordonans nr 2004-1374 z 20 grudnia 2004 r. *relative à la partie législative du code de la défense*, [w:] Journal officiel de la République française z 21 grudnia 2004, Nr 296.

Position of the commander-in-chief of the armed forces in the political system in view of currently binding law

Summary

The commander-in-chief of the armed forces occupies a supreme position in the political system in Poland. Its origins date back to the 15th century when the office of hetman was established. Over the centuries the office has assumed various names; the range of its competences and rights has also changed. Its current position in the political system is determined by the binding constitution. It is defined as one of the highest offices in the state, which is substantiated by the act on the State Tribunal. Detailed regulations determining the principles of subordination as well as the scope of assignments and the resulting competences are defined by ordinary legislation. Currently binding solutions result from the evolution of views on how this issue should be regulated. Including them by the legislator in the act on martial law seems controversial. In 2013 the Sejm amended a number of legal acts concerning the defence of the state, which sorted out certain issues connected with the functioning of the commander-in-chief of the armed forces. Significant amendments include a peacetime appointment of a person who will become a commander-in-chief during a war.

Die strukturelle Position des Oberbefehlshabers der Streitkräfte im Lichte des geltenden Rechtes

Zusammenfassung

Im Verfassungssystem unseres Staates nimmt der Oberbefehlshaber der Streitkräfte eine wesentliche Stelle ein. Sein Ursprung reicht bis in das 15. Jh., als in Polen das Amt des Hetmans auftauchte. Im Laufe der Jahrhunderte nahm er verschiedene Bezeichnungen an. Veränderungen unterlagen auch der Umfang seiner Kompetenzen und Berechtigungen. Seine aktuelle strukturelle Position bestimmt die geltende Verfassung. Er zählt zu den wichtigsten Staatsorganen worauf das Gesetz über das Staatstribunal hinweist. Die eingehenden Regelungen betreffend die Grundsätze der Unterstellung des Oberbefehlshabers der Streitkräfte sowie der Umfang seiner Aufgaben und der sich daraus ergebenden Kompetenzen sind in der normalen Gesetzgebung enthalten. Die derzeit geltenden Lösungen sind das Resultat der Evolution der Ansichten über die Normie-

rungsart dieser Angelegenheiten. Der Gesetzgeber hat sie im Gesetz über den Kriegszustand platziert was jedoch Bedenken weckt, ob es richtig sei. Im Jahre 2013 novellierte das Parlament eine Reihe von Gesetzen über die Staatsverteidigung, die einige, mit der Tätigkeit des Oberbefehlshabers der Streitkräfte verbundene Angelegenheiten, regelten. Zu den wesentlichen Änderungen zählt die Ernennung während der Friedenszeit einer Person, die während des Krieges die Oberste Staatsführung übernimmt.