

Bartłomiej Opaliński

**KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW
W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ. PRZYCZYNEK
DO ROZWAŻAŃ**

Uwagi wprowadzające

Regulacje konstytucyjne państw współczesnych przeważnie nie zawierają przepisów ustanawiających konkretne uprawnienia rządu, częstokroć poprzestając na określeniu go jako naczelnego organu władzy wykonawczej. Tego typu formułę zastosowali ustrojodawcy wielu państw europejskich, m.in. Włoch, Niemiec, Szwecji, Holandii czy Belgii, wychodząc zapewne z założenia, że samo określenie rządu jako naczelnego organu władzy wykonawczej jest dostatecznie klarowne i nie wymaga szczegółowego rozwinięcia (por. Sarnecki 2005: 118 i n.).

Dostrzegalne są dwojakie przyczyny tego typu rozwiązań. Z jednej strony jest to podyktowane trudnościami związanymi z precyzyjnym zdefiniowaniem pojęcia „władzy wykonawczej” i ujęciem go w postaci norm prawnych. Z drugiej strony odnotowania wymaga przebrzmiewające już echo wizji władzy wykonawczej jako obejmującej całość publicznych działań państwa z wyłączeniem legislatury i judykatury (Sarnecki 2001: 1–2). Tych niedostatków nie jest w stanie zrekompenzować rozwiązanie przyjęte w niektórych ustawodawstwach konstytucyjnych polegające na określeniu pewnych konkretnych uprawnień rządu rozproszonych w różnych częściach konstytucji.

Poza określeniem rządu jako naczelnego organu władzy wykonawczej przepisy ustrojowe niektórych państw zawierają także pewne generalne sformułowania dotyczące jego uprawnień w sferze kierowania polityką państwa oraz systemem organów administracji. Tytułem przykładu stosownie do art. 20 konstytucji V Republiki Francuskiej to rząd „określa i prowadzi politykę Narodu. Dysponuje on ad-

ministracją i siłą zbrojną”. Z kolei art. 97 konstytucji Hiszpanii stanowi, że „Rząd kieruje polityką wewnętrzną i zewnętrzną, administracją cywilną i wojskową oraz obroną państwa”. W zbliżony sposób kwestię tę określa konstytucja Grecji, stanowiąc w art. 82, że „Rząd określa i kieruje ogólną polityką kraju, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw”.

W wielu państwach postkomunistycznych wykształciła się tendencja do precyzowania niektórych funkcji (zadań) rządu w szczegółowych przepisach kompetencyjnych. Tytułem przykładu można wskazać konstytucję Federacji Rosyjskiej (art. 114), konstytucję Ukrainy (art. 116), konstytucję Macedonii (art. 91) czy konstytucję Białorusi (art. 107). Rozwiązanie to przyjął również polski ustrojodawca w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tego typu regulacje stanowią pokłosie tradycji (należałości) ustrojowych związanych z nadrzędną pozycją parlamentu w systemie władzy państwowej. W Polsce zjawisko takie dostrzegalne było już w Konstytucji 3 maja. Przewagę legislatywy w systemie władz państwowych ustanawiała także Konstytucja marcowa z 1921 r. (również po nowelizacji z 2 sierpnia 1926 r.), Mała Konstytucja z 1947 r., a także Mała Konstytucja z 1992 r. Wprawdzie znakomita większość doktryny aprobuje taki stan rzeczy (tytułem przykładu zob. Banaszak 2004: 521 i n.; Skrzydło 2006: 130). Odnotowania wymaga pozytywna ewolucja w tym zakresie dokonana na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Wykazując silne dążenie do pełniejszego niż dotychczas urzeczywistnienia równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami, dokonano modyfikacji niwelujących dominację legislatywy w systemie władz państwowych. W tym celu m.in. wprowadzono walor ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz prawo Trybunału do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Prowadzi to do konstatacji, że współczesna regulacja ustrojowa daje pełniejszy wyraz konstytucyjnej zasadzie równowagi, natomiast tradycja konstytucyjna ustępuje miejsca dyrektywom ustrojowym określonym w ustawie zasadniczej (Sarnecki 2007: 23). Wskazane zjawisko zrodziło jednak potrzebę precyzyjnego określania sfery uprawnień pozostałych organów państwa przy braku jakichkolwiek domniemań kompetencyjnych na ich rzecz (Sarnecki 2005: 120). Regulacje te stanowią pokłosie tradycji (należałości) ustrojowych związanych z preponderancją parlamentu w systemie władzy państwowej.

W dalszej części niniejszego artykułu poruszone zostaną wybrane problemy z zakresu uprawnień Rady Ministrów oraz podmiotów, które ją tworzą, w zakresie obronności bezpieczeństwa państwa. Jak zasugerowa-

no w tytule, artykuł niniejszy z założenia ma charakter przyczynkarski, wpisując się w szerszy kontekst złożonej problematyki bezpieczeństwa państwa. Celem autora nie jest zatem dokonanie szerokiej analizy tego zagadnienia, a jedynie zwrócenie uwagi czytelnika na wybrane kwestie związane z partycypacją „rządowego” segmentu władzy wykonawczej w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Poza analizą określonego w art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP zadania Rady Ministrów w postaci ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, delimitacji zostaną również poddane uprawnienia trzech podmiotów wchodzących w skład Rady Ministrów, których specyfika działania jest najbliższa tytułowemu zagadnieniu, tj. Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych.

Ogólne kierownictwo Rady Ministrów w dziedzinie obronności kraju

Jak to wzmiankowano na wstępie, na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów pełni funkcję ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Z tego tytułu Rada Ministrów pozostaje zasadniczym ogniwiem w systemie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Wskazuje na to zarówno ewolucja przepisów ustawy zasadniczej (w Małej Konstytucji to prezydent sprawował ogólne kierownictwo w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa), jak również zauważalna zmiana konstrukcji systemu rządów zorientowana w kierunku rządów kanclerskich (Sokolewicz 2010: 23). Warto przy tym nadmienić, że także drugi z segmentów dualistycznej władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – posiada liczne kompetencje nakierowane na zapewnienie obronności i bezpieczeństwa państwa. Jako strażnik tych wartości prezydent, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. W tym zakresie, na zasadzie art. 136 Konstytucji, może on zarządzić powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrojodawca zastrzegł jednak, że jest to możliwe wyłącznie w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa po uprzednim wniosku w tym przedmiocie pochodzącym od Prezesa Rady Ministrów. Ponadto nie sposób nie wspomnieć o przypisanych głowie państwa licznych uprawnieniach nominacyjnych. Należy do nich m.in. mianowanie – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – na pierwszy

stopień oficerski (tj. podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, a także powoływanie – na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – sędziów sądów wojskowych.

Konkretyzacja wspomnianego wcześniej ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie obronności kraju dokonuje się poprzez liczne kompetencje rządu nakierowane na realizację tego celu. Należy je uporządkować w dwóch grupach.

W pierwszej grupie mieszczą się kompetencje o charakterze ogólnym. Zalicza się do nich: zapewnianie wykonania ustaw, a w szczególności ustaw dotyczących Sił Zbrojnych oraz obronności państwa (art. 146 ust. 4 pkt 1); wydawanie rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2); koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3); prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), a zwłaszcza przygotowywanie projektu ustawy budżetowej, w którym określone są wydatki związane z obronnością państwa (Gąska 2002: 37), a także kierowanie wykonaniem budżetu uchwalonego przez parlament (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6); zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8); sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9), w ramach którego należy wyróżnić: a) współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, b) użycie Sił Zbrojnych poza granicami kraju (Ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa..., *passim*), c) sojusze i układy wojskowe, d) pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ich przemieszczanie się przez to terytorium (Ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 117), e) zawieranie umów międzynarodowych, które związane są z zagwarantowaniem bezpieczeństwa państwa, jego suwerenności i niepodległości, a także nienaruszalnością i niepodzielnością jego terytorium.

Jedynym w zasadzie środkiem prawnym mającym charakter specjalny, pozostającym do dyspozycji Rady Ministrów *in corpore* jest wnioskowanie do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego (art. 229 Konstytucji). Pozostałe tego typu środki należą do właściwości rządowych organów jednoosobowych, tj. Prezesa Rady Ministrów – np. wnioskowanie o powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4) bądź Ministra Obrony Narodowej – np. wnioskowanie o nadanie określonych stopni oficerskich. Pewne zadania rządu w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa zostały również określone na gruncie ustawo-

dawstwa zwykłego. Uzupełniają one i konkretyzują materię konstytucyjną. Tytułem przykładu należy wskazać opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie czy przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania (zob. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., art. 6).

Prezes Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa państwa

Ze względu na powierzone funkcje w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa poczesne miejsce w strukturze organów państwowych zajmuje Prezes Rady Ministrów. Przepisy prawne wyznaczają mu z tego tytułu szereg istotnych kompetencji.

W pierwszej kolejności należy poddać analizie przyznane premierowi uprawnienia o charakterze kontrolnym. Ich podstawą ustrojową są przepisy art. 148 pkt 2 i 5 Konstytucji, zgodnie z którym premier kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje działania poszczególnych jej członków. Wskazany przepis pozostaje koherentny wobec art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji określającego koordynacyjne i kontrolne uprawnienia rządu w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej (por. Skrzydło 2006: 349).

Kontroli premiera podlega zarówno zgodność działań danego ministra z Konstytucją, jak też zgodność kierunku tych działań z polityką państwa. To rząd jest bowiem segmentem władzy wykonawczej właściwym w zakresie kreowania i prowadzenia polityki państwa. Polityka ta winna być spójna i jednorodna, premier zaś jako szef rządu powinien sprawować nad nią szczególną pieczę (por. Gaska 2002: 42). Stosownie do art. 148 pkt 4 Konstytucji wspomniana kontrola powinna polegać przede wszystkim na właściwym wykonywaniu polityki państwa przez rząd. Na marginesie tych uwag należy wspomnieć, że ustrojodawca ustanowił w art. 146 ust. 2 Konstytucji doniosłą zasadę domniemania funkcji, zadań i kompetencji Rady Ministrów, wyrażającą się w przyznaniu rządowi kompetencji decyzyjnych we wszystkich sprawach dotyczących zakresu polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych ani samorządu terytorialnego. Domniemanie to obejmuje politykę państwa w całości, a więc zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną. Nie istnieje w państwie żaden inny organ, który byłby w stanie zastąpić Radę Ministrów w tej dziedzinie.

W szczególności organem tym nie jest prezydent, który w świetle Konstytucji wykonuje odmienne od rządu funkcje ustrojowe (zob. Garlicki 2008: 302; Leoński 2000: 83–83; Cieślak, Jagielski, Lang, Szubiakowski, Wierzbowski, Wiktorowska 2001: 153).

Prezes Rady Ministrów dysponuje różnorodnym instrumentarium, przy pomocy którego dokonuje owej kontroli. Może ją przeprowadzać osobiście podczas posiedzeń gabinetu albo dokonywać jej za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wśród zadań, które z upoważnienia premiera realizuje Kancelaria, wskazać należy w szczególności: kontrolę realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawianie wniosków z przeprowadzonych kontroli i przedkładanie propozycji doskonalenia metod kontroli; dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym; opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej czy wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski (zob. Ustawa o Radzie Ministrów..., art. 29). W praktyce większość tych zadań premiera o charakterze kontrolnym wykonywana jest przez Kancelarię stanowiącą jego aparat pomocniczy zapewniający mu kompleksową obsługę (zob. Zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów...).

Stosownie do art. 148 pkt 7 Konstytucji Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej (zespolonej i niezespolej, zarówno organów centralnych, jak i terenowych) (zob. Gąska 2002: 44). Jest to kolejny przepis urzeczywistniający szczególną pozycję premiera w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Regulacja ta prowadzi do wniosku, że – w zakresie bezpieczeństwa państwa – premier pozostaje zwierzchnikiem Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (zob. Zadania Sztabu Generalnego Wojska Polskiego...), dowódców okręgów wojskowych, szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych oraz Komendantów Wojskowych Komend Uzuppełnień. Zwierzchnictwo to nie ma jednak charakteru bezpośredniego. W czasie pokoju dokonuje się ono za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, w czasie wojny zaś za pośrednictwem powołanego przez prezydenta Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 134 ust. 2 i 4). Ponadto premier sprawuje nadzór nad samorządem teryto-

rialnym, w czym zawiera się również nadzorowanie wykonywania zadań zleconych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Formy i zakres przedmiotowy tego nadzoru zostały precyzyjnie określone w poszczególnych ustawach (zob. Ustawa o samorządzie gminnym...; Ustawa o samorządzie powiatowym...; Ustawa o samorządzie województwa...; Jagielski 1999: 8 i n.).

Istotnego wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów dokonano w sierpniu 1996 r. na skutek uchwalenia ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU z 1996, nr 106, poz. 492 ze zm.). Akt ten powstał wprawdzie jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., niemniej na jego podstawie ustawodawca przyznał premierowi kilka nowych uprawnień, z których część zyskała następcze usankcjonowanie w Konstytucji RP. Zabieg ten wpisuje się w tendencję zmierzającą do osłabienia ustrojowej pozycji prezydenta przy proporcjonalnym wzmocnieniu pozycji Prezesa Rady Ministrów (zob. Garlicki 2008: 305).

Pośród nowych kompetencji przyznanych Prezesowi Rady Ministrów usytuowano prawo do ustalenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra – tzw. władza organizacyjna premiera (zob. m.in. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów...; Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska...; Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych...). Na podstawie tego uprawnienia premier określa m.in. szczegółowy zakres działania ministrów odgrywających znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa państwa, tj. ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej. Uprawnienia premiera w tym zakresie dostrzegalne są już na wcześniejszym etapie – tworzenia Rady Ministrów. Wszak to do premiera należy wybór składu rządu, z którym będzie współpracował, a więc także wybór osób piastujących dwa wspomniane stanowiska ministerialne. Stosownymi aktami są rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: 1) z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (DzU z 2011, nr 248, poz. 1491) oraz 2) z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU z 2011, nr 248, poz. 1484).

Odnutowania wymaga pewna niespójność legislacyjna występująca na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU z 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.) oraz wspomnianej ustawy o Radzie Ministrów. W świetle art. 10 ust. 1 ustawy o urzędzie

Ministra Obrony Narodowej Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania tego urzędu. Natomiast wspomniany wcześniej art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów przyznaje analogiczne uprawnienie (tyle że w odniesieniu do urzędu ministra w ogólności) premierowi. Na podstawie każdego z tych ustawowych upoważnień uprawnione w nich podmioty mogą wydawać (i wydały) stosowne rozporządzenia. W konsekwencji funkcjonują równoległe dwa rozporządzenia określające szczegółowy zakres działania Ministra Obrony Narodowej, z których jedno – wydane przez Radę Ministrów – jest obszerniejsze i ma bardziej szczegółowy charakter (zob. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej...). Wydaje się, że ten dychotomiczny układ jest mało przejrzysty. W związku z tym *de lege ferenda* ustawodawca winien ujednoczyć treść wskazanych aktów normatywnych, przyznając uprawnienie do określenia szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej wyłącznie premierowi. Taka regulacja pozostanie koherentna wobec współczesnej pozycji ustrojowej premiera będącego samodzielny centralnym organem administracji rządowej oraz głównym decydującym w ramach „rządowego” segmentu władzy wykonawczej (zob. Mojak 2007: 136; Skrzydło 2006: 353).

Istotne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów ustanowiono w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.). Z przepisu tego wynika obowiązek ministra właściwego do spraw wewnętrznych polegający na przekazaniu premierowi (a także głowie państwa) wszelkich informacji mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, uzyskanych od wszystkich organów i jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych temu ministrowi. Nie jest zabiegiem przypadkowym przyznanie tego swoistego uprawnienia do bycia informowanym obu podmiotom władzy wykonawczej. Ustrojodawca chciał w ten sposób stworzyć dogodne warunki dla ich kooperacji, wymiany poglądów i ewentualnej dalszej współpracy w podejmowaniu stosownych działań.

Ważnym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach współczesnych są służby specjalne. Pojęciem tym określa się zorganizowane struktury utworzone przez aparat państwowy, których pierwszorzędnym celem jest niejawnie pozyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa tego państwa bądź przeciwdziałanie zdobywaniu takich informacji przez podobne struktury

identyfikowane jako obce (zob. Zalewski 2005: 34). Z perspektywy analizowanej problematyki odnotowania wymaga działające przy Prezesie Rady Ministrów Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, stanowiące zasadniczy element cywilnej kontroli podmiotów wykazujących aktywność w tej dziedzinie. Jest ono organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności wskazanych w ustawie służb specjalnych. Podstawę jego funkcjonowania stanowi art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (DzU z 2010, nr 29, poz. 154 ze zm.). Skład kolegium określono natomiast w art. 12 ust. 2 rzeczonyj ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu tworzą go: przewodniczący (z urzędu jest nim Prezes Rady Ministrów); sekretarz kolegium; członkowie kolegium, tj. minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz minister członek RM właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, o ile został wyznaczony przez premiera. W posiedzeniach kolegium uczestniczą ponadto: szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef Agencji Wywiadu, szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, szef Służby Wywiadu Wojskowego oraz przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Zastrzeżono także, że Prezydent RP może delegować do udziału w posiedzeniach kolegium swojego przedstawiciela (por. Rydlewski 2009: 243 i n.).

Nie wchodząc w szczegóły tej problematyki, ponieważ nie mieści się ona w zasadniczym nurcie wywodu, warto jedynie nadmienić, że szczegółowe zadania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zostały określone w art. 12 rzeczonyj ustawy, natomiast art. 12 ust. 9 zawiera upoważnienie do wydania przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia określającego tryb i zasady funkcjonowania Kolegium (zob. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu funkcjonowania Kolegium do spraw Służb Specjalnych...).

Minister Obrony Narodowej w systemie bezpieczeństwa państwa

Istotne zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa z ramienia „rządowego” segmentu władzy wykonawczej wykonuje

Minister Obrony Narodowej. Odnotowania wymaga kilka przyczyn, dla których pozycja tegoż ministra w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter szczególny. Działając niejako w imieniu całej władzy wykonawczej, Minister Obrony Narodowej wykonuje określoną w art. 26 Konstytucji cywilną kontrolę nad Siłami Zbrojnymi. Urzeczywistnia się ona na dwa sposoby. Po pierwsze, jak już wzmiankowano, za pośrednictwem tegoż ministra prezydent sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Po drugie również za jego pośrednictwem rząd sprawuje „ogólne kierownictwo” w dziedzinie obronności kraju. Należy zatem podzielić pogląd, że Minister Obrony Narodowej zajmuje neuralgiczną pozycję w systemie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi (zob. Sokolewicz 2010: 127). Sprzyja temu ukształtowana na polskim gruncie ustrojowym zwyczajowa zasada powierzania stanowiska szefa MON osobie cywilnej, niepozostającej w czynnej służbie wojskowej (zob. Żebrowski 1998: 51; Garlicki 1993: 34). Współczesna praktyka funkcjonuje jednak wyłącznie na podstawie przyjętego i utrwalonego zwyczaju. Z uwagi na fakt, że tylko w pełni „cywilny” Minister Obrony Narodowej może prawidłowo wykonywać cywilną kontrolę nad wojskiem, należy sformułować postulat *de lege ferenda*, aby zagadnienie to zostało uregulowane w przepisie prawa materialnego o randze ustawowej (wymaga szerszego dyskursu, czy może nawet nie w samej Konstytucji).

W katalogu uprawnień Ministra Obrony Narodowej usytuowano sprawowanie kierownictwa w stosunku do podległych mu jednostek i struktur. Kompetencja ta – zgodnie z treścią art. 34 ustawy o Radzie Ministrów – obejmuje tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych, obsadę kadry kierowniczej tych jednostek oraz kontrolę i nadzór w zakresie ich efektywnego gospodarowania, sprawności działania i przestrzegania prawa. Uprawnienia te przysługują jednak cywilnemu organowi administracji rządowej, nie mogą więc zostać scedowane na inny podmiot (zob. Wołpiuk 1998: 94). Ponadto Minister Obrony Narodowej w ramach powierzonego mu resortu obowiązany jest do inicjowania i opracowywania polityki rządu w zakresie obronności. Dysponuje również możliwością aktywizowania w ramach rządu inicjatyw ustawodawczych, z czym wiąże się przedkładanie wstępnych projektów ustaw na posiedzeniach Rady Ministrów (Rydlewski 2009: 157).

Z dniem 1 stycznia 2002 r. Minister Obrony Narodowej uzyskał istotne uprawnienie o charakterze władczym. Tego dnia weszła w życie ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353 ze zm.).

Ustawodawca określił Żandarmerię Wojskową jako wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę wchodzącą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, podporządkowaną Ministrowi Obrony Narodowej (art. 1 ustawy). Przed tą zmianą Żandarmeria Wojskowa nie była bezpośrednio podległa szefowi MON, pozostawała jedynie organem przez niego nadzorowanym (zob. Starościak 1969: 357; Filipowicz 1984: 117–118; Dolnicki 1993: 44).

Z tytułu wykonywanych funkcji działalność Ministra Obrony Narodowej podlega szeroko pojętej kontroli (Sokolewicz 2010: 128). Rozgraniczenia wymagają dwie płaszczyzny tej kontroli. Pierwsza płaszczyzna dotyczy kontroli szefa MON w zakresie kompetencji przysługujących mu z mocy Konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego. W tym zakresie osobnego potraktowania wymagają trzy instrumenty kontrolne. Pierwszym z nich jest kontrola polityczna (parlamentarna) realizowana przez Sejm w postaci procedury wotum nieufności wobec ministra (art. 159 Konstytucji). Po drugie, szef MON ponosi odpowiedzialność polityczną (choć pozaparlamentarną) przed Prezesem Rady Ministrów, który w każdym czasie ma możliwość wystąpienia do prezydenta z wnioskiem o odwołanie go ze stanowiska (art. 161 Konstytucji). Wreszcie Minister Obrony Narodowej podlega indywidualnej ocenie głowy państwa, która – mając w tym względzie uzasadnione podejrzenie – może wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie go do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 144 ust. 3 pkt 13 Konstytucji).

Odrębną płaszczyznę stanowi kontrola Ministra Obrony Narodowej powiązana z brakiem samodzielności podmiotowej Sił Zbrojnych, które funkcjonują w strukturze MON i podlegają jego szefowi. W tym zakresie odnotowania wymagają dwa organy właściwe w zakresie kontroli państwowej, tj. Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

W świetle Konstytucji NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi i działającym na zasadzie kolegalności (art. 202). Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2012, poz. 82) NIK jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli urzędu Ministra Obrony Narodowej i podległych mu Sił Zbrojnych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich działalności. NIK podejmuje działania z inicjatywy własnej lub na wniosek Sejmu bądź jego organów, na wniosek Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów. Po przeprowadzeniu kontroli NIK przedkłada jej wyniki Sejmowi, Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów.

Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Siły Zbrojne mogą również stać się przedmiotem zainteresowania i analiz ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich. Choć nie wynika to *expressis verbis* z ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawodawca nie wyłączył jednak tych struktur z zakresu kompetencji tego organu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Podejmując daną sprawę, Rzecznik może prowadzić postępowanie wyjaśniające samodzielnie, zwrócić się do właściwych organów nadzoru, w szczególności do prokuratury lub organów kontroli państwowej, bądź zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli w celu zbadania określonej sprawy w całości lub w części.

Na marginesie tych rozważań odnotowania wymaga specyficzne rozwiązanie funkcjonujące w Republice Federalnej Niemiec. W 1956 r. na skutek wprowadzenia do konstytucji RFN art. 54b ustanowiono – funkcjonujący do dnia dzisiejszego – urząd pełnomocnika Bundestagu do spraw wojskowych. Zabieg ten stanowił swego rodzaju odpowiedź na krytykę rozpoczynającej się wówczas remilitaryzacji Niemiec. Pełnomocnik Bundestagu do spraw wojskowych nie pełni jednak roli klasycznego ombudsmana. Jest on organem pomocniczym izby w sprawowaniu parlamentarnej cywilnej kontroli funkcjonowania sił zbrojnych. Wykonując swe funkcje, zobowiązany jest do przedstawiania parlamentowi odpowiednich sprawozdań (Sarnecki 2005: 228).

Rozwiązanie analogiczne do niemieckiego próbowano wprowadzić na polskim gruncie legislacyjnym. Z inicjatywy posłów Socjaldemokracji Polskiej we wrześniu 2009 r. został skierowany do Sejmu projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierzy (Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierzy zamieszczony na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3A3FD929948D1054C12577280041FD32?OpenDocument>). Napotkał jednak dezaprobatę strony rządowej na czele z ówczesnym Ministrem Obrony Narodowej Bogdanem Klichem. Pomijając zarzuty drobne oraz o charakterze czysto formalnym, wyrażono pogląd, że istnieje współcześnie wiele instytucji dostatecznie reprezentujących interesy osób wojskowych. Nie dostrzeżono w związku z tym potrzeby utworzenia nowego organu o kompetencjach zbieżnych z zakresem działania już istniejących organów państwowych. W dobie profesjonalizacji Sił Zbrojnych za bardziej racjonalne uznano wzmocnienie już funkcjonujących organów przedstawicielskich i skargowych działających w ramach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Wbrew stanowisku rządu uznać należy, że utworzenie specjalnego organu mającego za cel ochronę praw żołnierzy byłoby zasadne. Organ ten odciążałby Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie spraw dotyczących żołnierzy. Ponadto wypada zauważyć, że wojsko funkcjonuje w oparciu o strukturę hierarchicznego podporządkowania, co może skutecznie utrudniać dochodzenie praw żołnierzy. Również sam tryb egzekwowania przez żołnierzy przysługujących im praw jest systemem zamkniętym, ograniczonym do wyznaczonych struktur (prokuratura wojskowa, sądy wojskowe, Ministerstwo Obrony Narodowej).

Jak wyjaśniono w toku wyводу, Minister Obrony Narodowej wykonuje powierzone mu zadania przy pomocy resortu obrony narodowej. Z art. 1 ust. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej wynika, że w skład tego resortu wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. Pośród licznych zadań przypisanych ministrowi wskazać należy kierowanie całokształtem działalności Sił Zbrojnych. Niemniej w czasie pokoju szef MON dowodzi Siłami Zbrojnymi przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego wyposażonego w stosowne uprawnienia rozkazodawcze (art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o MON). Ponadto Szef Sztabu Generalnego uczestniczy również w wielu innych działaniach podejmowanych przez tegoż ministra, m.in. wnioskuje oraz opiniuje decyzje w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych (art. 3 ust. 2 ustawy o MON) (Wołpiuk 1998: 94; Gąska 2002: 52). W związku z tym powstaje pytanie o wzajemne relacje pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej a Szefem Sztabu Generalnego oraz pomiędzy aparatami wykonawczymi każdego z tych urzędów, tj. Ministerstwem Obrony Narodowej a Sztabem Generalnym. Nie budzi wątpliwości, że w zaprezentowanym układzie nadrzędną pozycję zajmuje minister. W art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej ustawodawca określił ministra jako naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Zwierzchnictwo ministra rozciąga się na cały resort obrony narodowej, w tym również na Szefa Sztabu Generalnego, który mu bezpośrednio podlega. O nadrzędnej pozycji ministra świadczy również brak możliwości zastępowania go przez Szefa Sztabu Generalnego. Analizowane zagadnienie warto również rozważyć w odniesieniu do konstytucyjnego aksjomatu współpracy organów władzy wykonawczej. Zjawiskiem naturalnym są bliskie relacje Ministra Obrony Narodowej z rządem i parlamentem, stanowiącymi jego polityczne zaplecze, oraz Szefem Sztabu Generalnego (jako naj-

wyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem), a także z ponadpartyjnym – w założeniu – prezydentem kierującym się interesem ogólnonarodowym. Prawidłowe funkcjonowanie tego modelu będzie jednak możliwe wyłącznie w warunkach panującej harmonii i współpracy między tymi podmiotami. W przypadku zaś gdyby doszło między nimi do rywalizacji politycznej, mogłoby powstać zjawisko patologiczne, kiedy wojsko stałoby się obiektem bieżącej gry politycznej (Sokolewicz 2010: 130; Wołpiuk 2006: 228).

Minister Spraw Wewnętrznych w systemie bezpieczeństwa państwa

Analizując pozycję Rady Ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, nie sposób pominąć znaczących uprawnień w tym zakresie przysługujących ministrowi kierującemu działem administracji rządowej określanym jako „sprawy wewnętrzne”. Współcześnie dział ten tworzy wyodrębnioną organizacyjnie, majątkowo i kadrowo strukturę – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zob. Rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych...). We wcześniejszej praktyce ustrojowej (lata 1997–2011) przyjęto zwyczaj powoływania jednego ministra właściwego w zakresie dwóch działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna, tworząc w ten sposób hybrydalną strukturę – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Niemniej w ramach rządu utworzonego po wyborach parlamentarnych w 2011 r. struktura ta została rozdzielona; powstały dwa odrębne i wzajemnie niezależne resorty: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (Rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji...).

W art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej określono katalog spraw pozostających w płaszczyźnie zainteresowania resortu spraw wewnętrznych. Należą do nich: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrona granic państwa, kontrola ruchu granicznego i cudzoziemców; zarządzanie kryzysowe; obrona cywilna; ochrona przeciwpożarowa; przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym; obywatelstwo; ewidencja ludności, dowodów osobistych i paszportów; rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk.

Ponadto w świetle rozporządzenia kompetencyjnego katalog kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych zawiera też uprawnienia, które obejmują działania konieczne ze względu na: 1) usuwanie zagrożeń w niezakłóconym funkcjonowaniu urzędów naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej, w tym zapewnienie spokoju i porządku w budynkach i innych obiektach zajmowanych przez te organy; 2) zapobieganie bezprawnym działaniom lub zaniechaniom, które mogłyby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku w ruchu drogowym lub kolejowym, ruch ten utrudniać albo zakłócić, a także w związku z tym ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny lub narazić kogokolwiek na stratę; 3) inicjowanie i koordynowanie działań koniecznych do zapewnienia naprawienia szkód w imieniu Skarbu Państwa powstałych w wyniku wyżej wymienionych zdarzeń (Rydlewski 2009: 156).

Minister Spraw Wewnętrznych na zasadzie analogii do szefa MON sprawuje funkcję kierowniczą względem podległych mu jednostek i struktur. W ramach przyznanych mu uprawnień tworzy i likwiduje te jednostki, obsadza ich kadre kierowniczą oraz sprawuje nad nimi kontrolę i nadzór w zakresie efektywnego gospodarowania, sprawności ich działania i przestrzegania prawa. Ponadto, w zakresie spraw powierzonych do kompetencji tego działu administracji, na ministrze kierującym działem „sprawy wewnętrzne” spoczywa obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów oraz przedkładania projektów stosownych aktów normatywnych na posiedzeniach rządu.

Istotne uprawnienie Ministra Spraw Wewnętrznych ustanowiono w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2011, nr 287, poz. 1687). Zgodnie z tym przepisem w ściśle określonych przypadkach szef MSW ma możliwość wnioskowania do Prezesa Rady Ministrów o zarządzenie użycia uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub przywrócenia porządku publicznego. Gdyby natomiast zaistniała sytuacja niecierpiąca zwłoki, Minister Spraw Wewnętrznych może podjąć stosowną decyzję samodzielnie, informując niezwłocznie o poczynionych krokach Prezesa Rady Ministrów (art. 18 ust. 2). Przyjętą regulację należy ocenić pozytywnie. Wskazane w ustawie przypadki, w których dozwolone jest użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub przywrócenia porządku publicznego, charakteryzuje wysoki ciężar gatunkowy. Tak więc podjęcie w tym zakresie samodzielnej decyzji przez szefa MSW należy uznać za przypadek osobliwy, podyktowany – zgodnie z ustawową dyspozycją – sytuacją niecierpiącą zwłoki. Przyjąć

należy, że każdorazowa decyzja ministra w tym zakresie winna zostać należycie uzasadniona. Jest to tym bardziej wskazane z perspektywy wzmiankowanego, szerokiego zakresu odpowiedzialności każdego z członków Rady Ministrów: odpowiedzialności parlamentarnej przed Sejmem, odpowiedzialności politycznej przez premierem oraz odpowiedzialności prawnej przed Trybunałem Stanu.

Na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu. W konsekwencji podlegają mu lub są przezeń nadzorowane następujące centralne urzędy i organy administracji rządowej: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

Analiza struktury organizacyjnej rządu i zadań powierzonych do kompetencji poszczególnych działów administracji rządowej prowadzi do wniosku, że poza szefami MON i MSW również inni ministrowie wykonują zadania do pewnego stopnia osadzone w problematyce bezpieczeństwa państwa. W szczególności należy wskazać ministra właściwego w zakresie działu „finanse publiczne” oraz ministra kierującego resortem sprawiedliwości. Pierwszy ze wskazanych ministrów pozostaje odpowiedzialny za sprawy związane z bezpieczeństwem finansowym państwa oraz kontrolą sektora skarbowego. Sprawuje również nadzór nad organami kontroli skarbowej. Z kolei Minister Sprawiedliwości – w zakresie bezpieczeństwa państwa – odpowiada za wykonywanie kar, środków karnych, środków poprawczych oraz wychowawczych orzekanych przez sądy. Ministrowi Sprawiedliwości podlega również Centralny Zarząd Służby Więziennej.

Podsumowanie

Obronność i bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej stanowią jedną z najistotniejszych dziedzin życia państwowego. Dziedzina ta pozostaje przedmiotem zainteresowania „rządowego” segmentu władzy wykonawczej w kilku różnych płaszczyznach. Jak wyjaśniono w toku wywodu, w pierwszej płaszczyźnie Rada Ministrów *in corpore* sprawuje funkcję ogólnego kierownictwa w tym zakresie, wykonu-

jąc szereg powiązanych z tym szczegółowych kompetencji. Regulacja ta pozostaje koherentna wobec zasadniczej funkcji Rady Ministrów, jaką jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, w czym zawiera się również zagadnienie polityki bezpieczeństwa.

Kolejną płaszczyznę tworzą uprawnienia przyznane – tak z mocy Konstytucji, jak i przepisów ustawodawstwa zwykłego – Prezesowi Rady Ministrów. Przeprowadzona analiza zdaje się potwierdzać, że uprawnienia te właściwie wpisują się we współczesną koncepcję pozycji premiera będącego już nie pierwszym wśród równych ministrów, lecz faktycznym szefem rządu. Pozostają one przeto koherentne wobec silnej pozycji premiera czyniącej go *de facto* samodzielnym organem polskiej władzy wykonawczej (por. Sieńko, Szlachcic 2005: 94). Wypada jednak stwierdzić, że nie mniej istotne znaczenie dla faktycznego wykorzystywania przez premiera uprawnień przysługujących mu w płaszczyźnie obronności i bezpieczeństwa państwa mają pewne czynniki o charakterze pozanormatywnym. Jedną z tego typu subiektywnych okoliczności jest osobowość piastuna tego urzędu, jego determinacja i wola działania jako podmiotu decyzyjnego. Istotne jest również posiadanie przez niego odpowiedniego zaplecza politycznego stanowiącego wsparcie dla podejmowanych działań.

W trzeciej płaszczyźnie mieszczą się natomiast uprawnienia poszczególnych członków Rady Ministrów kierujących działami administracji rządowej (ewentualnie wykonujących zadania powierzone przez premiera). Rozległość problematyki obronności i bezpieczeństwa państwa oraz występująca w tym systemie mnogość podmiotów, podległych im organów i urzędów wykonujących zadania z tego zakresu implikuje odpowiednie zharmonizowanie ich działań. Niejednokrotnie dają bowiem o sobie znać napięcia czy nieporozumienia w zakresie interpretacji kompetencji tychże podmiotów oraz wykonywanych przez nie zadań. Owe napięcia i nieporozumienia stanowią pokłosie kształtowania niektórych rozwiązań w różnych okresach czasu, w ramach odmiennych koncepcji ustrojowych. W tym układzie szczególnego znaczenia nabiera określony w Konstytucji RP aksjomat współpracy organów władzy. Na gruncie przeprowadzonej analizy należy go interpretować jako powinność współpracy wewnątrz „rządowego” segmentu władzy wykonawczej pomiędzy poszczególnymi strukturami, które go tworzą. Tylko na tej podstawie możliwe będzie zapewnienie właściwej koordynacji podejmowanych działań, niezbędnej dla prawidłowej ich realizacji.

Bibliografia

Prace zwarte

- Banaszak B., 2004, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa.
- Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., 2001, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Dolnicki B., 1993, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice.
- Filipowicz A., 1984, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji państwowej*, Warszawa.
- Garlicki L., 1993, *Parlament a sprawy obronności w Polsce*, Biuletyn BSE, nr 2.
- Garlicki L., 2008, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Gąska M., 2002, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa.
- Jagielski J., 1999, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa.
- Leoński Z., 2000, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Mojak R., 2007, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin.
- Rydlewski G., 2009, *Pozycja, zadania i instrumenty działania ministra właściwego do spraw wewnętrznych* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa.
- Sarnecki P., 2001, *Uwaga nr 2 do art. 146 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Sarnecki P., 2005, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków.
- Sarnecki P., 2007, *Uwaga nr 18 do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Sieńko J., Szlachcic B., 2005, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem*, Warszawa.
- Skrzydło W., 2006, *Rada Ministrów i administracja rządowa* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin.
- Sokolewicz W., 2010, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. III: *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa.
- Starościak J., 1969, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Starościak J., 1971, *Zarys nauki administracji*, Warszawa.
- Wołpiuk W.J., 1998, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa.
- Wołpiuk W.J., 2006, *Pozycja ustrojowa Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pod rządem ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.* [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków.
- Zalewski S., 2005, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa.
- Żebrowski A., 1998, *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi RP*, Warszawa.

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lipca 1996 r. DzU 1996, nr 94, poz. 426.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium z dnia 2 lipca 2002 r. DzU 2002, nr 103, poz. 929.

- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie organów przedstawicielskich żołnierzy zawodowych z dnia 28 czerwca 2004 r. DzU 2004, nr 150, poz. 1585 ze zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów z dnia 31 października 2005 r. DzU 2005, nr 220, poz. 1887.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 lipca 2006 r. DzU 2006, nr 131, poz. 920.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2006 r. DzU 2006, nr 131, poz. 922.
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. DzU 2007, nr 216, poz. 1591–1607.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 listopada 2011 r. DzU 2011, nr 248, poz. 1484.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 listopada 2011 r. DzU 2011, nr 248, poz. 1491.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 listopada 2011 r. DzU 2011, nr 250, poz. 1501.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2011 r. DzU 2011, nr 250, poz. 1502.
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. DzU 2004, nr 241, poz. 2416 ze zm.
- Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. DzU 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. DzU 2012, poz. 82.
- Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1995 r. DzU 1996, nr 10, poz. 56 ze zm.
- Ustawa o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. DzU 2003, nr 24, poz. 199 ze zm.
- Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa z dnia 17 grudnia 1998 r. DzU 1998, nr 162, poz. 1117 ze zm.
- Ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium z dnia 23 września 1999 r. DzU 1999, nr 93, poz. 1063 ze zm.
- Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych z dnia 24 sierpnia 2001 r. DzU 2001, nr 123, poz. 1353 ze zm.

- Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r. DzU 2010, nr 29, poz. 154 ze zm.
- Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003 r. DzU 2010, nr 90, poz. 593 ze zm.
- Ustawa o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. DzU 2010, nr 79, poz. 523 ze zm.
- Zarządzenie nr 139 Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. MP 2007, nr 96, poz. 1056 ze zm.

Źródła internetowe

- Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierzy, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/3A3FD929948D1054C12577280041FD32?OpenDocument> (10.06.2013)
- Zadania Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Sztab Generalny Wojska Polskiego; www.sgwp.mil.pl (10.06.2013)

THE COMPETENCE OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE REALM OF THE SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND. A CONTRIBUTION TO DISCUSSIONS

Abstract

The article concerns weighty issues of entitlements of the Council of Ministers in the field of the national security. It has contributory character, prompting broader deliberations on the given issue. In the beginning a reconstruction of the position of the Council of Ministers in the system of state agencies of the Republic of Poland was attempted. Next, the general management of the Council of Ministers in the field of the country's defence was analysed on the basis of art. of 146 sec. 4 pt 11 of Polish Constitution. Later, the function and competence of three subjects forming the government: the prime minister, the National Defence minister and the Minister of Internal Affairs were transposed based upon the title issues. Based on made arrangements there were expressed conclusions *de lege ferenda*.

Key words: Council of Ministers, safety, defence, prime minister, National Defence minister, the Minister of Foreign Cases.