

УДК 327

NACZELNY DOWÓDCA SIŁ ZBROJNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO III RP

Piotr Krzysztof Marszałek

*Institut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski,
ul. Koszarowa, 3, Wrocław, Polska, 51-149,
e-mail:piotr.marszalek@uwr.edu.pl*

System bezpieczeństwa narodowego określane bywa jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa. Zazwyczaj stanowi odzwierciedlenie organizacji konkretnego państwa. Nabiera też z reguły cech zindywidualizowanych. Należy bowiem pamiętać, że każde państwo charakteryzuje się swoją specyfiką wynikającą z tradycji i dziedzictwa historycznego, usytuowania geopolitycznego, ukształtowanego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, a także dorobku intelektualnego i materialnego narodu. Istotnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego jest podsystem kierowania zbudowany z organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego. W gronie tym szczególną rolę przypada naczelnemu dowódcy sił zbrojnych, który w czasie wojny dowodzi wojskami oddanymi mu do dyspozycji w celu odparcia agresji. Wykonywane zadania kształtowane są w zależności od tego czy związane są z obroną własnego terytorium w wymiarze narodowym, czy też z operacją obrony w wymiarze sojuszniczym.

Słowa kluczowe: system bezpieczeństwa narodowego; organy państwa; naczelny dowódca sił zbrojnych; dowodzenie.

Systemem bezpieczeństwa państwa zwykle się określać skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym [12, s. 139]. Będąc odzwierciedleniem organizacji konkretnego państwa, stopnia jego rozwoju, formy rządów oraz ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w nim panującego nabiera z reguły cech zindywidualizowanych. Nie sposób zatem mówić o jednym, wspólnym i typowym systemie bezpieczeństwa narodowego charakterystycznym dla wszystkich państw. Możliwe jest oczywiście wskazanie pewnych cech uniwersalnych dla wartości ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa jakimi są suwerenność, nienaruszalność terytorialna i ład wewnętrzny. Zazwyczaj są one konstruowane w podobny sposób pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym. Nie można jednak zapominać, że każde państwo charakteryzuje się swoją specyfiką wynikającą z tradycji i dziedzictwa historycznego, usytuowania geopolitycznego, ukształtowanego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, czy wreszcie dorobku intelektualnego i materialnego narodu [2, s. 88].

Niezwykle istotnym jest przy tym wskazanie na istotę bezpieczeństwa narodowego w odróżnieniu od bezpieczeństwa państwa. To ostatnie rozumiane bywa jako pochodna różnych indywidualnych i grupowych wartości z zakresu

bezpieczeństwa akceptowalnych przez społeczeństwo danego państwa, a także jako wypadkowa bezpieczeństwa wielu innych podmiotów stosunków międzynarodowych [2, s. 19]. Natomiast bezpieczeństwo narodowe, uwzględniając istotną ewolucję jego rozumienia w ostatnim okresie, zakłada «taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak występowania jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)» [6, s. 12].

System bezpieczeństwa narodowego Polski został zdefiniowany w zatwierdzonej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 listopada 2014 r. Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W jej pktcie 15 stwierdza się, że system ten «obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)» [14, s. 13]. Podsystem kierowania, opisany w pktcie 16 wspomnianego dokumentu, obejmuje «organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz procedurami funkcjonowania i stosowną infrastrukturą» [14, s. 13].

Rozwinięcie rozumienia podsystemu kierowania znajdziemy w innym dokumencie, a mianowicie w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego*. Według niej «podsystem kierowania jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Stanowi on część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczoną do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmującą organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska, centra kierowania oraz zarządzania, system łączności)» [4, s. 194]. Ramy określające kształt podsystemu kierowania wynikają z uwarunkowań ustrojowo-politycznych państwa. W III Rzeczypospolitej są nimi przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Fundamentalne znaczenie ma w tym zakresie art. 5 ustalający podstawowe funkcje państwa.

We wspomnianym przepisie rekomendowano wśród nich zapewnienie wolności, praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnianie ochrony środowiska naturalnego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium [16]. Warto podkreślić, że wywiązywanie się państwa z ostatniej funkcji umożliwia zarazem realizację wszystkich pozostałych. Zdaniem Piotra Winczorka «realizacja nakreślonych w tym artykule zadań należy do wszystkich władz publicznych w Rzeczypospolitej, to jest do organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, a także do organów samorządu, zwłaszcza terytorialnego. Każdy z tych pionów władzy i organów działać winien

zgodnie z właściwymi im kompetencjami i w odpowiednich dla nich formach prawnych i organizacyjnych» [29, s. 27].

Należy w tym miejscu zauważyć, że dla kształtowania rozwiązań w sferze podsystemu kierowania zasadnicze znaczenie ma struktura władzy wykonawczej w państwie, funkcjonującej w systemie trójpodziału władzy i wzajemnego równoważenia się władz. Polski ustrojodawca przyjął koncepcję dualnej egzekutywy. W literaturze podkreśla się, że to do organów władzy wykonawczej należy kluczowa rola w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. Owa rola polega nie tylko na wpływaniu na zachowanie określonych podmiotów oraz sprawowaniu nadzoru nad ich działaniem, ale przede wszystkim na podejmowaniu określonych środków, dysponowaniu odpowiednimi narzędziami i gospodarowaniu dobrami związanymi z osiągnięciem celów w sferze bezpieczeństwa narodowego i wynikających z nich interesów [2, s. 103]. Wśród organów egzekutywy jedne pełnią funkcje zwierzchnie, a drugie funkcje koordynacyjne całej wykonawczej sfery bezpieczeństwa. Do pierwszej z nich zaliczymy naczelne organy państwa z prezydentem RP, Radą Ministrów i prezesem Rady Ministrów. W drugiej zaś ministrów, kierujących działami administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej oraz terenowe organy administracji rządowej, a także organy samorządu terytorialnego odpowiedzialne za sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Narzędziem umożliwiającym państwu realizację zadań wynikających z funkcji strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium są Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, co ustrojodawca wyraźnie wskazał w normie zawartej w art. 26 Konstytucji. Swego rodzaju doprecyzowanie pozycji ustrojowej i zadań tego organu państwa ustawodawca dokonał w ustawie obronnej oraz przepisach regulujących zasady użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami kraju. W pierwszej z nich w art. 3 stwierdził mianowicie, że »na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej *Silami Zbrojnymi*« oraz, że »Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu« [21]. Natomiast w drugiej w art. 2 wskazano, że »siły zbrojne mogą być użyte w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej lub akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom oraz może wiązać się z akcjami ratowniczymi, poszukiwawczymi lub humanitarnymi« [18]. Siły zbrojne pozostają pod kierownictwem organów dowodzenia.

O strukturze podsystemu kierowania i dowodzenia w systemie bezpieczeństwa narodowego rozstrzyga w istocie rzeczy Konstytucji RP. Przepis art. 126 ust. 2 czyni prezydenta Rzeczypospolitej strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Według Jerzego Ciapały jest to jedna z czterech ról ustrojowych głowy państwa [5, s. 32]. Jest ona wypełniana

kompetencjami wskazanymi w samej konstytucji, ale również w ustawodawstwie zwykłym. Najważniejszą z nich jest zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi.

Zwierzchnia władza nad wojskiem należy do klasycznego kanonu funkcji głowy państwa bez względu na istniejącą w danym państwie formę rządów. W myśl przepisu art. 134 ust. 1 Konstytucji RP zwierzchnikiem sił zbrojnych jest prezydent Rzeczypospolitej. W doktrynie dyskusyjnym pozostaje charakter tego zwierzchnictwa. Problem nie jest nowy i wzbudzał kontrowersje już pod rządami konstytucji z 1921 r. i 1935 r. [13, s. 211]. W aktualnym stanie prawnym wątpliwości pojawiają się głównie na tle interpretacji przepisów ust. 2 i 4 przywołanego wyżej art. 134, które w przekonaniu Autora określają ramy zwierzchnictwa przyjęte przez polskiego ustrojodawcę. Wynika z nich bowiem, że zarówno w czasie pokoju jak i wojny prezydent Rzeczypospolitej nie wykonuje swych zadań wynikających z funkcji zwierzchnich bezpośrednio, a za pośrednictwem ministra obrony narodowej lub naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Oznacza to, że prezydent w żadnych okolicznościach nie może wykonywać bezpośrednich działań w stosunku do wojska, ani realizować samodzielnej polityki w sprawach funkcjonowania sił zbrojnych, ani też dowodzić wojskami. Nawet wówczas, gdyby miał do tego kompetencje wynikające z odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Zbliżony pogląd prezentuje Bogusław Banaszak [3, s. 666]. Inny znakomity konstytucjonalista polski ujmując rzecz w ten sposób, że «prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych co jednak nie oznacza, że jest ich naczelnym dowódcą» [29, s. 292]. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny orzekając, że zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio z pominięciem właściwego ministra [32, s. 10]. Zgodzić się zatem wypada ze zdaniem Zenona Trejnisa, że »rzeczywista treść prezydenckiego zwierzchnictwa nad armią wyrażać się powinna poprzez funkcję gwarancji i kontroli, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania zasad konstytucyjnych w sferze polityki zagranicznej, neutralności politycznej wojska, legalności jego użycia wyłącznie w obronie ojczyzny, czy wreszcie zgodności jego struktur funkcjonowania z wymogami demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego« [19, s. 109]. Na zakończenie tych rozważań warto zauważyć, że z analizy dotychczasowego sprawowania urzędu prezydenta Rzeczypospolitej wynika, że charakter wykonywanego zwierzchnictwa jest ściśle związany z osobowością głowy państwa wykonującej tę funkcję.

Mimo istotnych ograniczeń nie sposób zaakceptować poglądu wskazującego, że zwierzchnictwo nad wojskiem ma w naszym systemie jedynie charakter ceremonialny. Przeczą temu jasno sprecyzowane zadania powierzone prezydentowi w związku z wykonywaniem omawianej funkcji. W myśl ust. 3 omawianego tutaj art. 134 Konstytucji prezydent Rzeczypospolitej mianuje szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nadaje też, na wniosek ministra obrony narodowej, stopnie wojskowe, co precyzuje ust. 6 [9, s. 191]. Nie jest to oczywiście zamknięty katalog kompetencji głowy państwa względem wojska. Do szczegółowego ich oznaczenia Konstytucja odsyła do ustawodawstwa zwykłego. Należy w tym miejscu odwołać się do wspomnianej wyżej ustawy o powszechnym obowiązku

obrony. Nakłada ona na prezydenta Rzeczypospolitej szereg obowiązków w sferze kształtowania systemu bezpieczeństwa państwa, a w szczególności podsystemu kierowania i dowodzenia. Zaliczyć do nich należy: zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego, wydawanie Polityczno-Strategicznej Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, zatwierdzanie krajowych planów ćwiczeń systemu obronnego i kierowanie nimi, postanawianie o wprowadzeniu określonego stanu gotowości obronnej państwa, postanawianie o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny i dniu zakończenia czasu wojny, kierowanie obroną państwa z chwilą przejęcia dowodzenia przez naczelnego dowódcę sił zbrojnych, pozyskiwanie od wszelkich podmiotów publicznych i prywatnych informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obronności, inicjowanie działań proobronnych i patriotycznych w społeczeństwie. Ponadto określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych, wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zatwierdza narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Znakomitą większość wskazanych tutaj działań prezydent Rzeczypospolitej podejmuje na wniosek innych naczelnich organów państwa, co rodzi obowiązek uzyskania ich kontrasygnaty pod decyzjami głowy państwa.

Na istotną kwestię zwraca uwagę Krystian Nowak, a mianowicie inny tryb obowiązujący przy odwoływaniu szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Może ono nastąpić albo w porozumieniu z ministrem obrony narodowej albo na jego wniosek. Bez względu jednak na zastosowany tryb organem oceniającym zasadność podjęcia decyzji o odwołaniu przed upływem kadencji będzie prezydent Rzeczypospolitej, na co wskazuje treść art. 43 ust. 3 omawianej tutaj ustawy [9, s. 198]. Zdaniem K. Nowaka przyjęcie takiej konstrukcji wskazuje na pozycję głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych, z czym należy się zgodzić.

Drugim istotnym, obok prezydenta Rzeczypospolitej, elementem podsystemu kierowania i dowodzenia jest Rada Ministrów o czym rozstrzyga Konstytucja RP. Sytuuje ona bowiem rząd jako głównego wykonawcę polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz kierującego całością administracji rządowej, w szczególności w sferze bezpieczeństwa i ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. W myśl przepisu art. 146 Konstytucji to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne oraz wewnętrzne i porządek publiczny w państwie. Zdaniem W.J. Wołpiuka użyte przez ustrojodawcę słowo »zapewnia« oznacza zbiorową odpowiedzialność administracji rządowej w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa zewnętrznego dostępnymi w państwie siłami i środkami, w czym siły zbrojne uczestniczą w wyznaczonych przez rząd rozmiarach [31, s. 46]. Rozwinięcia powyższych kompetencji wykonywanych przez Radę Ministrów w czasie pokoju, w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju ustawodawca dokonał w art. 6 ustawy obronnej [21].

Wskazane wyżej kompetencje, w które wyposażono Radę Ministrów obligują poszczególnych jej członków do uczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa i jej realizacji, za co ponoszą odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w

przepisach prawa. Warto zauważyć, że art. 37 ustawy działowej nakłada na każdego ministra kierującego określonym działem administracji rządowej obowiązki dotyczące obronności państwa [26]. Stopień realizacji zadań obronnych przez poszczególnych ministrów działowych oceniany jest w ramach zarządzanych przez prezesa Rady Ministrów kompleksowych kontroli wykonywania zadań obronnych w oparciu o przepis § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych [7]. W zakresie powierzanych ministrom zadań wskazać należy m. in. organizację stanowisk kierowania, organizowanie stałych dyżurów, prowadzenie szczególnej ochrony obiektów, militaryzację, wsparcie w ramach Host Nation Support. Szczególną rolę odgrywa organizacja szkoleń obronnych w kierowanym dziale administracji rządowej. Wykonywanie tego zadania reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego [8]. W § 10 nałożono na nich obowiązek organizacji zajęć teoretycznych, gier oraz treningów w cyklu rocznym, ćwiczeń działowych służących sprawdzeniu przyjętych w danym dziale administracji rządowej rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych, ćwiczeń kompleksowych służących wszechstronnemu zgrzywaniu systemu obronnego państwa w danym dziale administracji rządowej.

Należy zauważyć, że zadania określone w wyżej wspomnianych regulacjach dotyczących powszechnego obowiązku obrony odnoszą się do obszarów obronnych realizowanych w czasie pokoju. Zdaniem M. Wojciszko przemawia za tym fakt, że przepisy ustawy regulują szczególnego rodzaju przygotowania państwa w czasie pokoju, mających na celu zapewnienie jego sprawne funkcjonowanie w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny [30, s. 331]. Tryb realizacji tych zadań Rada Ministrów określiła w drodze rozporządzeń. W ten sposób określono również jedną z istotniejszych kwestii, a mianowicie organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania [11]. Warto zwrócić uwagę, że art. 10 ustawy o stanie wojennym nałożył, w razie wystąpienia takiej konieczności, na prezydenta Rzeczypospolitej obowiązek kierowania obroną państwa w porozumieniu z Radą Ministrów [27].

Szczególną rolę, ze względu na swoją pozycję ustrojową w rządzie, odgrywa prezes Rady Ministrów. Do premiera nie stosuje się zasada *primus inter pares*, gdyż przyznane mu kompetencje sytuują go jako rzeczywistego kierownika rządu, co wynika z art. 5 ustawy ustrojowej rządu [25]. Widać to wyraźnie w odniesieniu do uprawnień związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Do szefa rządu należy wnioskowanie o powoływanie i odwoływanie ministrów, w tym szefów resortów obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. Premier w czasie wojny wnioskuje o mianowanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Na podstawie cytowanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów premier zarządza kontrole członków rządu w zakresie stopnia realizacji zadań obronnych w poszczególnych ministerstwach. Dotyczyć to może zwłaszcza sprawdzenia elementów systemu kierowania obroną narodową oraz systemu stałych dyżurów, odgrywających istotną rolę w procesie podwyższania gotowości obronnej państwa, mającej oczywisty

wpływ na sprawność działania elementów systemu kierowania w czasie stanu wojennego. W tym miejscu należy wspomnieć art. 11 ust. 2 przywołanej już wyżej ustawy o stanie wojennym mówiący, iż w czasie stanu wojennego, gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne uprawnienia przejmuje osobiście premier, co oznacza że obroną państwa może kierować szef rządu z prezydentem.

Kluczowa pozycję w podsystemie kierowania i dowodzenia odgrywa minister obrony narodowej. Usytuowanie to ukształtowane zostało treścią ustawy zasadniczej, ustanawiającej obowiązkowe pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta Rzeczypospolitej najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Równocześnie ustawa o działach w administracji rządowej utrzymuje w mocy przepisy ustawy regulującej status ministra obrony narodowej. Tym samym jest to jedyny naczelny organ administracji rządowej, posiadający indywidualnie określoną pozycję ustrojową. Daje mu ona możliwość efektywnego wykonywania zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Treść normatywną postanowień konstytucyjnych uzupełniają dodatkowo postanowienia ustawy statutowej ministra obrony narodowej [24]. W jej art. 2 wskazane zostały podstawowe zadania ministra. Ustawodawca zaliczył do nich: kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych, przygotowanie założeń obronnych państwa, przygotowanie propozycji dotyczących rozwoju i struktury armii, sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe oraz przedsiębiorców, sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony. Zatem minister obrony narodowej jest z jednej strony organem odpowiedzialnym za stan gotowości sił zbrojnych umożliwiający państwu realizację funkcji obronnej, a z drugiej łącznikiem między prezydentem Rzeczypospolitej a premierem i rządem w realizacji zadań tego pierwszego w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz strzeżenia suwerenności i bezpieczeństwa państwa.

W polskim porządku prawnym przyjęto zasadę, że organy władzy publicznej nie wykonują funkcji dowódczych względem sił zbrojnych. Zadania te zostały zarezerwowane dla zawodowych oficerów. Sprawują natomiast nad nimi zwierzchnictwo zarówno w czasie pokoju jak i wojny. Struktura systemu dowodzenia została ukształtowana odmiennie na każdy z tych okresów. W czasie pokoju wojskami dowodzą dowódca generalny rodzajów sił zbrojnych oraz dowódca operacyjny rodzajów sił zbrojnych. Ich zadania i kompetencje zostały opisane we wspomnianej już ustawie obronnej. Dowódca generalny dowodzi jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych, z wyłączeniem tych które zostały podporządkowane ministrowi obrony narodowej, dowódcy operacyjnemu, dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej. Natomiast dowódca operacyjny dowodzi tą częścią Sił Zbrojnych, które zostały mu przekazane na podstawie decyzji ministra obrony narodowej. Na czas wojny powoływany jest, przez prezydenta Rzeczypospolitej i pozostający pod jego kierownictwem, naczelny dowódca sił zbrojnych. Jego zadania i kompetencje unormowane zostały w przepisach ustawy o stanie wojennym [27].

W myśl omawianych tutaj przepisów podstawowym obowiązkiem naczelnego dowódcy jest dowodzenie w czasie wojny siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi (art. 16 ust. 2). 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) [21]. Należą do nich m. in. Policja (art. 31a) [22], Straż Graniczna (art. 33a) [23], Służba Więzienna (art. 35) [28].

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 napaści [20]. Na naczelnym dowódcy spoczywa obowiązek wydzielania, 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 dowódca operacyjny sił sojuszniczych (*Allied Command Operations – ACO*) [33]. 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 tyłowej, 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* [15, s. 14]. Zaliczono do nich: administrację rządową, samorządową oraz inne podmioty i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców, na których nałożone 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* [10]. Stanowi ona narodowy odpowiednik natowskiej doktryny, której najnowszą wersję opublikowano w lutym 2013 r. [1].

Naczelnym dowódcą odpowiada także za organizację organów władzy publicznej na obszarach zagrożonych bezpośrednimi działaniami wojennymi. Nierzadko może dochodzić bowiem 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 naczelnym dowódcą 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.

Ukształtowany system kierowania i dowodzenia bezpieczeństwem narodowym budzi szereg wątpliwości. O ile funkcje i zadania organów władzy publicznej nie implikują w zasadzie znaków zapytania, o tyle system dowodzenia już tak. Zwłaszcza w zakresie sprawowania naczelnego dowództwa. Już sposób wskazanie osoby, która w czasie wojny miałaby zajmować to stanowisko nie został precyzyjnie określony. Kandydata na to stanowisko w czasie pokoju wskazuje prezydent na wniosek premiera. Ostatecznie jednak mianowanie na naczelnego dowódcę może dotyczyć zupełnie innej osoby. W jaki sposób przepis ten powiązać z obowiązkiem przygotowywania się kandydata do objęcia tego stanowiska w czasie pokoju. Nie zostały również określone relacje pomiędzy naczelnym dowódcą a dowódcą generalnym i dowódcą operacyjnym. Zapowiadana w ostatnim czasie kolejna reforma systemu kierowania i dowodzenia zakłada całkowite zniesienie dotychczasowych zmian. W opracowanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej *Koncepcji obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*, będącej podsumowaniem strategicznego przeglądu obronnego, ciężar dowodzenia Siłami Zbrojnymi ma być przeniesiony z dowództw rodzajów sił zbrojnych na szefa Sztabu Generalnego. Niepokojące jest, że bieżącej grze politycznej podporządkowane zostały niezwykle istotne dla bezpieczeństwa państwa i obywateli kwestie. Aktualnie istniejący system kierowania i dowodzenia bezpieczeństwem narodowym jest daleki od doskonałości, ale jak pokazały dotychczasowe procesy ewolucyjne przy podejmowaniu rozstrzygnięć konieczne są rozważne analizy proponowanych rozwiązań.

BIBLIOGRAFIA

1. Allied joint doctrine for civil-military cooperation, edition A version 1, 8 February 2013, NATO AJP-3.4.9.
2. Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego. Część ogólna, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2012, s. 88.
3. *Banaszak B.*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 666 i n.

4. Biała Księga bezpieczeństwa narodowego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 194.
5. *Ciapala J.*, Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów, [w:] «Przegląd Sejmowy» 2008, nr 4, s. 32.
6. *Dworecki S.*, Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 16. Zob. też item, Od konfliktu do wojny, Warszawa 1996, s. 12 i n.
7. Dz. U. z 2004 r., Nr 16, poz. 151.
8. Dz. U. z 2015 r., poz. 1829.
9. *Nowak K.*, Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Rzeszów 2016, s. 191 i n.
10. 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.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. z 2004 r., Nr 98, poz. 978.
12. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, red. B. Balcerowicz, Warszawa 2009, s. 139.
13. *Starzewski M.*, Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] «Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne» 1936, t. 30, s. 211 i n.
14. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 r., https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf, s. 10, [dostęp: 3.01.2017 r.]
15. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 14 i n.
16. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.
17. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1534.
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1510.
19. *Trejnis Z.*, Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP, [w:] Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 109 i n.
20. Traktat północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., DzU z 2000 r. Nr 87, poz. 970.
21. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1534.
22. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. DzU z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. DzU z 2011 r., Nr 116, poz. 675 z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 189 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz. U. z 2012, poz. 392 z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DZ. U. Z 1997 r., Nr 141, poz. 943 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.
28. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, DzU z 2010 r., Nr 79, poz. 523 z późn. zm.
29. *Winczorek P.*, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 27.
30. *Wojciszko M.*, Kompetencje naczelnych organów państwa w obszarze obronności, [w:] «Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej» 2011, z. nr 4, s. 331.
31. *Wolpiuk W.J.*, Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP, Warszawa 1998, s. 46.

32. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn.. akt K 52/07, [w:] Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, 2008, seria 5A, poz. 88, s. 10 i n.

33. *Żyłka D.*, 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*, red. W. Kitler, Warszawa 2013, s. 238 i n.

Стаття надійшла до редколегії 10.03.2017

Прийнята до друку 10.05.2017

VERHOVNIY HOLOVNOKOMANDUVACH ZBROYNIKH SIL U SISTEMII NACIIONALNOYI BEZPEKI SH POLSKOYI RESPUBLIKI

Пётр Кшиштоф Маршалек

*Institut Miżnarodnih Vidnosin, Wroclawskiy Universtet,
vul. Kożarova, 3, m. Wroclaw, Polycza, 51-149,
e-mail: piotr.marszalek@uwr.edu.pl*

Систему національної безпеки іноді називають скоординованим набором елементів внутрішньої організації, людини і матеріалів, спрямованих на запобігання будь-якого стану ризику. Зазвичай, організація є відображенням тієї чи іншої країни, що приймає також характеристики персоніфікації. Слід пам'ятати, що кожен стан характеризується своєю специфікою в результаті традиції та історичної спадщини, геополітичного положення, форми політичного і соціально-економічного розвитку, а також інтелектуальної та матеріальної спадщини нації. Важливий елемент підсистеми управління системою національної безпеки будується з органами державної влади та керівниками організаційних підрозділів, що виконують завдання, пов'язані з національною безпекою. Серед особливої ролі збройних сил головнокомандувач, який командує силами під час війни, надає розпорядження, щоб відбити агресію. Завдання формуються залежно від того, чи пов'язані вони із захистом своєї території в національному вимірі, чи це операція оборони у вимірі союзників.

Ключові слова: система національної безпеки; державні органи; Головнокомандувач Збройних сил; команда.

COMMANDER-IN-CHIEF OF ARMED FORCES AT THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF THE THIRD REPUBLIC OF POLAND

Piotr Krzysztof Marszałek

*Institute of International Studies, University of Wrocław,
3, Koszarowa Str., Poland, 51-149,
e-mail: piotr.marszalek@uwr.edu.pl*

The national security system is sometimes referred to as an internally coordinated set of organizational, human and material elements aimed at counteracting any threat to the state. It usually reflects the organization of a particular state. It usually also features individualized features. It must be borne in mind that each state is characterized by its specificity resulting from its traditions and historical heritage, its geopolitical location, its political and socio-economic structure as well as its intellectual and material heritage. An essential element of the national security system is a management subsystem built from public authorities and managers of organizational units performing national security tasks. A special role is played by the chief commander of the armed forces, who during the war commanded the troops made available to him in order to resist aggression. The tasks performed are shaped according to whether they are related to the defense of one's territory in the national dimension or to an allied defense.

Key words: national security system; state organs; commander-in-chief; commander.