

# Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej

JAROSŁAW PADZIK

W ukształtowanym postanowieniami konstytucji RP systemie kierowania administracją rządową pozycja ministra obrony narodowej określona została w sposób dalece zindywidualizowany. Już sama treść ustawy zasadniczej, ustanawiając obowiązkowe pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta RP najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, wpisuje ten urząd w porządek konstytucyjny. Jednocześnie ustawa o działach administracji rządowej pozostawia w mocy przepisy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. W ten sposób minister obrony narodowej, jako jedyny spośród ministrów kierujących działami administracji rządowej, posiada indywidualnie określony status, niezbędny do efektywnego wykonywania zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, nałożonych na Rzeczpospolitą Polską postanowieniami jej konstytucji.

## STATUS PRAWNY MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W ŚWIETLE REGULACJI OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO

Podjmując temat, będący próbą usystematyzowania i przedstawienia reguł statuujących specyficzną pozycję ministra obrony narodowej w obszarze funkcjonowania administracji rządowej, trudno – przynajmniej w ogólnym zarysie – nie wspomnieć o jego miejscu i roli w systemie organów władzy państwowej od 1918 r.

Prawne pojęcia „minister obrony narodowej” oraz „Ministerstwo Obrony Narodowej” wprowadzone zostały postanowieniami dekretu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 listopada 1942 r.<sup>1</sup> W świetle artykułu 1 tego aktu normatywnego pojęcia te zastąpiły obowiązujące dotychczas w obro-

<sup>1</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej” oraz „Ministerstwo Obrony Narodowej” (Dz.U. z 1942 r. Nr 10, poz. 21).

cie prawnym nazwy: „minister spraw wojskowych” i „Ministerstwo Spraw Wojskowych”. Posługując się zatem obowiązującą terminologią, urząd ministra spraw wojskowych – jako prawny poprzednik urzędu ministra obrony narodowej – utworzony został dekretem Rady Regencyjnej z 26 października 1918 r.<sup>2</sup> w wyniku przekształcenia istniejącej od 3 stycznia 1918 r. Komisji Wojskowej przy prezydencie ministrów<sup>3</sup>. Na pierwszego kierownika ministerstwa spraw wojskowych powołany został szef sekcji technicznej byłej Komisji Wojskowej, płk inż. Jan Wroczyński. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości oraz podczas wojny Polski z Rosją Radziecką Ministerstwo Spraw Wojskowych pełniło rolę naczelnego organu administracyjnego, funkcjonującego na rzecz zaangażowanych na froncie Sił Zbrojnych RP.

Do ustrojowego umocowania pozycji ministra spraw wojskowych w organizacyjnym systemie administracji państwowej doszło dopiero po wejściu w życie Ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> (konstytucji marcowej). Powierzając w art. 46 najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi prezydentowi, konstytucja marcowa uczyniła ministra spraw wojskowych jedynym organem dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Pozycję tę odwzorowywał statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych<sup>5</sup>, włączający w jego struktury Sztab Generalny, a ponadto Szefostwo Administracyjne, Wojskową Kontrolę Generalną, dziesięć departamentów i Gabinet Ministra. Powyższa struktura utrzymywała się w zasadzie do przewrotu majowego w 1926 r., w konsekwencji którego dokonano zasadniczych zmian w organizacji zarządzania wojskiem. Kanwą dla nich stały się wydane przez prezydenta RP: Dekret z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych<sup>6</sup> oraz Rozporządzenie z 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa<sup>7</sup>.

Utworzenie stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych (GISZ), który zgodnie z art. 3 dekretu miał być powołany na stanowisko naczelnego wodza w razie wojny, wprowadziło swoisty dualizm w systemie dowodzenia

<sup>2</sup> Dekret Rady Regencyjnej z dnia 26 października 1918 r. o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Aproprowizacji (Dz.P.K.P. z 1918 r. Nr 14, poz. 30).

<sup>3</sup> Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz.P.K.P. z 1918 r. Nr 1, poz. 1).

<sup>4</sup> Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych (M.P. z 1921 r. Nr 209, poz. 278).

<sup>6</sup> Dz.U. z 1926 r. Nr 79, poz. 445.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1926 r. Nr 108, poz. 633.

i kierowania Siłami Zbrojnymi. Wprawdzie minister spraw wojskowych jako organ, za pośrednictwem którego prezydent sprawował zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, umocowany był do bezpośredniego dowodzenia i kierowania nimi, to jednak GISZ – jako stały zastępca ministra spraw wojskowych – pozostawał władnym we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania Sił Zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego oraz opracowywania i kontrolowania wszystkich prac mobilizacyjnych i operacyjnych. W bezpośrednie podporządkowanie generalnemu inspektorowi dekret przekazywał Sztab Generalny z szefem Sztabu Generalnego na czele oraz inspektorów armii z podległymi oficerami.

Wskazany dualizm uległ jeszcze wyraźniejszemu pogłębieniu po wejściu w życie Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (konstytucji kwietniowej)<sup>8</sup>. Sama ustawa zasadnicza niezwykle silnie eksponowała pozycję GISZ, czyniąc go organem odpowiedzialnym wyłącznie przed prezydentem. Ten stan prawny odwzorowywał wydany na podstawie art. 63 ust. 1 konstytucji Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju<sup>9</sup>. Wprawdzie postanowienia omawianego dekretu dawały ministrowi spraw wojskowych prawo do bezpośredniego dowodzenia i dysponowania w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi, przygotowywania ich do zadań wojennych oraz kierowania ich administracją i sprawami personalnymi, to jednak GISZ uprawniony był do udzielania ministrowi spraw wojskowych dyrektyw w zakresie jego prac związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych do zadań wojennych i stawiania ministrowi wiążących postulatów co do obsady najważniejszych stanowisk w armii. Niezależnie od powyższego GISZ uprawniony był także do stawiania rządowi postulatów w dziedzinie obrony państwa. Rozwiązania powyższe czyniły w praktyce z ministra spraw wojskowych organ administrujący armią, odpowiedzialny przy tym konstytucyjnie za podjęte decyzje, których inspiratorem pozostawał faktycznie GISZ.

Warto przy tym podkreślić, że zarówno konstytucja marcowa (art. 63), jak też kwietniowa (art. 25) zapowiadały wydanie aktów prawnych w randze ustaw, określających statusy poszczególnych ministrów i obsługujących ich ministerstw. Do wydania takich aktów, w zakresie odnoszącym się do indywidualnej pozycji ministra spraw wojskowych, nie doszło jednak ani

<sup>8</sup> Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1936 r. Nr 38, poz. 286.

w okresie II RP, ani podczas sprawowania władzy przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie.

## GENEZA PRAC NAD USTAWĄ O URZĘDZIE MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

Wspomniany brak ustawy statuującej pozycję ministra obrony narodowej miał miejsce również w okresie PRL-u. Wprawdzie postanowienia Ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup> włączały do jego składu ministra obrony narodowej, brak jednak było jednolitego aktu określającego zakres jego działania, pomimo zapowiedzi zawartej w art. 33 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>11</sup> W konsekwencji do 1995 r. kompetencje ministra obrony narodowej ustalone były w podstawowym zakresie w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (aktualnie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>12</sup>, natomiast upoważnienia tego organu do wydawania normatywnych aktów wykonawczych ujęte były w ponad stu aktach rangi ustawowej, pochodzących także z okresu międzywojennego.

Regulacje te przestały jednak odpowiadać wyzwaniom związanym z zapoczątkowanym w 1989 r. procesem transformacji, przekształcającym zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. W sferze prawnej proces ten zapoczątkowała nowelizacja konstytucji PRL dokonana 7 kwietnia 1989 r.<sup>13</sup>, wprowadzając do polskiego porządku ustrojowego instytucje prezydenta i Senatu jako drugiej izby parlamentu oraz nowy system wyborczy. Zasadniczy etap przemian ustroju politycznego zamyka uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>14</sup>, nazywanej potocznie małą konstytucją. Warto podnieść, że na mocy jej art. 61 wnioszek dotyczący powołania ministra obrony narodowej, a także ministrów: spraw zagranicznych i spraw

<sup>10</sup> Dz.U. z 1944 r. Nr 19, poz. 99.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

<sup>14</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

wewnętrznych przedstawiany był przez prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii prezydenta. Przepis ten tworzył podstawę do ustanowienia tzw. resortów prezydenckich, co w przypadku ministra obrony narodowej wiązało się przede wszystkim z kompetencjami prezydenta w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP.

Z oczywistych względów proces transformacji objął również problematykę związaną z obronnością państwa, przy czym w pierwszej kolejności skupił się na zagadnieniach związanych z organizacją resortu obrony narodowej. Prace koncepcyjne w tej materii zainicjowało wydanie przez premiera Tadeusza Mazowieckiego Zarządzenia nr 67/PRM z dnia 29 grudnia 1990 r. w sprawie powołania Międzyresortowej Komisji do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej, tzw. komisji Żabińskiego. Komisja zakończyła swoje prace w czerwcu 1991 r. i w ich wyniku zostały podjęte decyzje, zawarte w protokole ustaleń nr 32/91 z posiedzenia rządu 9 lipca 1991 r. Podjęte ustalenia nie zostały jednak w pełni zrealizowane, w szczególności nie doszło do uchwalenia projektu ustawy o zmianach w zakresie działania ministra obrony narodowej oraz zasadach kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, wniesionego pod obrady Sejmu przez Radę Ministrów.

Wskazany stan prawny, przynajmniej w zakresie obronności, nie odzworowywał zmian w układzie stosunków międzynarodowych zapoczątkowanych w 1989 r. Przejawiały się one realizacją programu Partnerstwo dla Pokoju oraz deklarowaną wolą integracji ze strukturami Wspólnot Europejskich i NATO. Sytuacji tej nie zmieniło uchwalenie małej konstytucji. Nie dokonała ona bowiem uporządkowania i precyzyjnego rozdziału kompetencji w zakresie obronności, podnosząc jedynie do rangi norm kompetencyjnych zasady i tryb mianowania osób na najwyższe stanowiska w Siłach Zbrojnych RP (art. 35, ust. 2). W dalszym ciągu zatem Sztab Generalny Wojska Polskiego (Sztab Generalny WP) pozostawał centralnym organem dowodzenia Siłami Zbrojnymi i wyodrębnioną częścią resortu obrony narodowej. Kierował nim szef Sztabu Generalnego WP, mianowany przez prezydenta w porozumieniu z ministrem obrony narodowej. Podlegał mu sam Sztab Generalny i Wojska Lądowe, a także – choć posiadały one własne wyodrębnione dowództwa – Marynarka Wojenna oraz Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej. To powodowało, że minister obrony narodowej swoje zadania w stosunku do Sił Zbrojnych wykonywał za pośrednictwem szefa Sztabu Generalnego WP.

Taka konstrukcja – z oczywistych względów – nie odpowiadała w pełni zasadzie cywilnej demokratycznej kontroli nad armią. Mimo to podjęte

przez rząd na przełomie 1993 i 1994 r. próby dokonania zmian w małej konstytucji i ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP nie wyszły poza wstępny etap prac. Pozytywnego efektu w tej materii nie przyniosły także prace Sejmu, debatującego w 1995 r. nad dokumentem „Podstawowe problemy obronności Polski”. Z jego treści wyłączono bowiem część odnoszącą się do struktur dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi. W tej sytuacji sejmowa komisja obrony narodowej podjęła pracę nad projektem ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, na co nie pozostawały bez wpływu wydarzenia tzw. obiadu drawskiego, odbieranego jako próba usamodzielnienia się wojska w relacji do ministra obrony narodowej, a w konsekwencji osłabienia jego pozycji względem armii. Prace nad tą ustawą „konkurowały” w toku debaty parlamentarnej z wniesionym z inicjatywy prezydenta RP projektem ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie jednak parlament – inspirowany m.in. stanowiskiem wyrażonym przez Radę Ministrów – przyjął Ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej<sup>15</sup>.

Ustawa nadała ministrowi obrony narodowej status naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, czyniąc go przy tym organem kierującym działalnością Sił Zbrojnych. Konsekwencją tego zapisu jest całkowite podporządkowanie szefa Sztabu Generalnego WP ministrowi obrony narodowej, co potwierdza treść art. 7 ust. 1 ustawy, stanowiącego, że „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej”. Ustanawiając ministra obrony narodowej organem właściwym do kierowania działalnością Sił Zbrojnych i ministerstwa, ustawa wymienia sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz szefa Sztabu Generalnego WP jako osoby współuczestniczące w kierowaniu tą działalnością. Podkreślenia wymaga jednak to, że realizując zasadę cywilnej demokratycznej kontroli nad wojskiem, ustawa wyszczególnia te kompetencje ministra, których nie może przekazać w gestię szefa Sztabu Generalnego WP, a także podległych mu wiceministrów.

Dopełnieniem i uszczegółowieniem regulacji ustanawiających urząd ministra obrony narodowej stało się zrealizowanie ujętych w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, na które aktualnie składają się:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej<sup>16</sup>;

<sup>15</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426.

- Zarządzenie nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej<sup>17</sup>;
- Zarządzenie nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>18</sup>.

Podkreślenia wymaga, że wskutek przyjęcia ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej zrealizowany został w pełni zapis art. 56 ust. 1 małej konstytucji, nakazujący określić zakresy działania ministrów w drodze ustaw. W ten sposób usunięto istniejącą praktycznie od 1921 r. lukę prawną, polegającą na braku odrębnej ustawy regulującej zakres działania ministra obrony narodowej, pomimo zapowiedzi ujętych w obowiązujących od tego czasu konstytucjach (marcowej, kwietniowej i PRL).

#### POZYCJA MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W OKREŚLONYM POSTANOWIENIAMI KONTYTUCJI RP SYSTEMIE USTROJOWYM

Do ostatecznego ukształtowania ustrojowej pozycji ministra obrony narodowej doszło w momencie wejścia w życie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>19</sup>. Kluczowego znaczenia w tej materii nabiera treść jej art. 134, powierzająca prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Warto podkreślić, że zwierzchnictwa tego, mimo określenia go mianem najwyższego, nie można utożsamiać z prawem dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Przyjmując nawet, że urząd prezydenta obejmie osoba pełniąca uprzednio najwyższe stanowisko dowódcze w Siłach Zbrojnych, w myśl art. 132 konstytucji RP zobowiązana będzie ona w momencie obejmowania urzędu prezydenta do zrzeczenia się wszystkich dotychczas pełnionych funkcji publicznych, w tym także funkcji dowódczych w armii. Rozwinięcie tej zasady zawiera ust. 2 cyt. art. 134, wprowadzający obligatoryjne pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta roli najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Powierzenie ministrowi obrony narodowej rzeczywistego kierowania Siłami Zbrojnymi i dowodzenia nimi za pośrednictwem wojskowych struktur dowodzenia nabiera szczególnego znaczenia w kontekście norm ujętych

<sup>17</sup> M.P. z 2006 r. Nr 76, poz. 768, z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz.Urz. MON z 2006 r. Nr 21, poz. 270, z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

w art. 5, art. 26 oraz art. 146 ust. 4 konstytucji. Określając w art. 5 funkcje państwa, czyli najistotniejsze kierunki jego działania, ustawa zasadnicza na miejscu pierwszym wymienia stanie na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, powierzając w art. 26 ust. 1 realizację tej właśnie funkcji Siłom Zbrojnym. Jednocześnie wymieniony art. 146 ust. 4 przenosi tę funkcję na obszar działania administracji rządowej, powierzając kompetencjom Rady Ministrów m.in.:

- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (pkt 8);
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (pkt 11).

Treść normatywna wymienionych postanowień konstytucji RP, uzupełniona dodatkowo brzmieniem art. 1 ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, wskazuje na spełnianie przez tego ministra podwójnej roli. Z jednej strony jest on organem odpowiedzialnym za stan gotowości Sił Zbrojnych, będących w myśl konstytucji RP podstawowym narzędziem do sprawowania przez państwo swojej najistotniejszej funkcji, z drugiej zaś, pełni rolę swoistego łącznika między prezydentem – jako najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych a także strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium – a premierem i rządem, w składzie którego kieruje działem obrony narodowej.

Powyżej określoną pozycję ustrojową ministra obrony narodowej potwierdza Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>20</sup>, kończąca proces dostosowywania struktur administracji rządowej do rozwiązań przyjętych w obowiązującej konstytucji (tzw. reforma Pola). Pozostawiając w mocy przepisy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, przy jednoczesnym uchyleniu wszystkich dotychczasowych ustaw wyszczególniających urzędy poszczególnych ministrów, ustawa o działach administracji rządowej dokonała w systemie administracji rządowej indywidualizacji statusu prawnego ministra obrony narodowej.

Dodać przy tym należy, że tak określonego statusu prawnego nie posiada minister sprawiedliwości, będący obok ministra obrony narodowej drugim z członków Rady Ministrów wymienionym bezpośrednio w treści ustawy zasadniczej. Jako członek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt. 1 konstytucji RP) minister sprawiedliwości nie posiada jednak ustawy, która

<sup>20</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.



wyodrębniałaby w sposób szczególny jego urząd w systemie organów administracji rządowej.

Celem realizacji konstytucyjnie nałożonych zadań minister obrony narodowej wyposażony został w szerokie instrumentarium prawne, przenoszące się daleko poza granice sfery określanej potocznie mianem „ustawodawstwa wojskowego”. Obejmuje ono wiele gałęzi prawa, od prawa państwowego, finansowego i gospodarczego, poprzez ustawy tworzące system prawa administracyjnego, po prawo karne i karno-procesowe. Na powyższe instrumentarium składają się normy o charakterze proceduralnym i materialnym, w tym cały szereg upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, których celem jest dostosowanie powszechnie obowiązujących regulacji do potrzeb funkcjonowania Sił Zbrojnych zarówno w układzie narodowym, jak też sojusznicy.

Znakomitym przykładem wprowadzenia do systemu prawnego tego typu rozwiązań jest treść art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Ustanowienie stałego mechanizmu finansowania potrzeb obronnych państwa w wysokości nie niższej niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego stanowi w prawnie ukształtowanym systemie planowania budżetowego wyjątek, nieposiadający precedensu.

Warto przy tym podkreślić, że dynamika przemian zachodzących w wielu sferach życia publicznego stawia przed kierownictwem Departamentu Prawnego MON, Wojskową Służbą Prawną oraz prawnikami Biura Bezpieczeństwa Narodowego dodatkowe zadania. Stwarzają one konieczność nieustannego analizowania obowiązujących rozwiązań prawnych oraz propozycji zawartych w podejmowanych procesach legislacyjnych, pod kątem oceny ich dostosowania do zjawisk zachodzących w obszarze zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i obronności.

## PODSUMOWANIE

Ustawowe ukształtowanie pozycji ministra obrony narodowej w systemie władzy wykonawczej, oceniane przez pryzmat funkcji powierzonej temu organowi, jak też Siłom Zbrojnym postanowieniami konstytucji RP nie nasuwa zastrzeżeń. Za tą tezę przemawia zarówno szczególny status ministra obrony narodowej w obszarze funkcjonowania Rady Ministrów i kierowania działa-

<sup>21</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 z późn. zm.

mi administracji rządowej, jak i oddane do jego dyspozycji szerokie instrumentarium prawne, umożliwiające przenoszenie posiadanych kompetencji na sferę realizacyjną.

Konstrukcja powyższa eliminuje błędy, jakie w systemie dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi wywołało utworzenie stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych w okresie II Rzeczypospolitej, porządkując jednocześnie i poddając nowoczesnym standardom rozwiązania obowiązujące w tej materii w okresie PRL.

Błędem byłoby jednak uznanie, że wymienione instrumentarium prawne – jakkolwiek szerokie – we wszystkich swoich segmentach odpowiada aktualnym realiom i wynikającym z nich potrzebom. O ile bowiem stabilność prawa jest dla sprawnego funkcjonowania państwa elementem niezmiernie pożądanym, to jednak czynnikiem określającym tę stabilność nie powinna pozostawać zachowawczość.

W normatywnym obszarze regulacji odnoszących się bezpośrednio do sfery działania ministra obrony narodowej dziedzinami o najbardziej „skostniałym” modelu funkcjonowania pozostają bez wątpienia: system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi oraz system wyższego szkolnictwa wojskowego. Na konieczność pilnej przebudowy systemu prawnego w obu tych dziedzinach wielokrotnie zwracał uwagę prezydent Bronisław Komorowski, m.in. w swoich wystąpieniach podczas inauguracji roku akademickiego 2010/2011 w Akademii Obrony Narodowej, w trakcie odprawy kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych oraz podczas obchodów Święta Wojska Polskiego w 2011 r.

Z uznaniem należy zatem przyjąć deklarację, złożoną na przełomie sierpnia i września 2011 r. przez ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka, zapowiadającą poddanie obu wymienionych systemów reformom. Ważne jest jednak, aby były to reformy głębokie i wszechstronne. Podejmowane bowiem incydentalne inicjatywy ustawodawcze, jak np. przyjęta przez Sejm ustawa o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie – zawetowana zresztą skutecznie przez prezydenta RP – nie są w stanie dokonać gruntownej zmiany podstaw prawnych tworzących modele wymienionych systemów oraz wypracować nowoczesnego, dostosowanego do aktualnych potrzeb mechanizmu kierowania i zarządzania nimi. W ten sposób inicjatywy podejmowane *ad hoc*, niepoprzedzone pogłębioną analizą problemu, mogą w konsekwencji przyczynić się do utrwalenia niepożądanego statyczności norm regulujących stosunki prawne w wymienionych obszarach, wpływając niekorzystnie na tempo procesu transformacji Sił Zbrojnych.