Rafał Trzeciakowski¹

Kompetencje prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i obronność, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ustrój konstytucyjny Polski

Keywords: national security, defense, Council of Ministers, Prime Minister, constitutional system of Poland

Streszczenie

Rada Ministrów jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej odpowiedzialnym za sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Temat kompetencji Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności został już szeroko omówiony w doktrynie prawa konstytucyjnego. Istotnym jest jednak, że osobne kompetencje w omawianym zakresie, posiadają także prezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jak zostanie wykazane w toku niniejszego opracowania, kompetencje te mają dwojaki charakter. Z jednej strony są to kompetencje wynikające ze stosunku zależności i kierownictwa nad organami administracji, samorządu czy służb mundurowych. Z drugiej strony, prezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych zostali wyposażeni w szereg szczegółowych kompetencji umożliwiających im realizację polityki bezpieczeństwa i obronności zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie zagrożenia państwa.

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie. E-mail: trzeciakowski@chmaj.pl.

Summary**The competences of the Prime Minister and proper ministers
in the area of national security and defence**

Council of Ministers is constitutional body of the executive power in Poland which is responsible for internal and external security of the State and public order. Other than Council of Ministers competences belongs to members of Council of Ministers like Prime Minister, Minister of National Defence and minister proper to internal affairs. What's important that are two basic areas of competences of Council of Ministers members. First of all there are competences based on dependence relation between described bodies and other public administration bodies, including for example local government and military service. On the other hand there are detailed competences that enable realization of State security and defense politics both in peace and war period.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej², w szczególności art. 146 statuuje Radę Ministrów jako organ sprawujący ogólne kierownictwo zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, co zostało szeroko omówione w nauce prawa konstytucyjnego. Celem niniejszej publikacji jest omówienie sposobu, w jaki obowiązek ten jest realizowany przez poszczególnych członków Rady Ministrów, mających kluczowe znaczenie dla wykonywania nałożonych na rząd obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i obronności, czyli prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Celem niniejszego artykułu jest również uwypuklenie zadań i kompetencji prezesa Rady Ministrów w omawianym zakresie o charakterze ogólnym – dotyczącym jego uprawnień wynikających z pozycji w Radzie Ministrów, oraz charakterze szczególnym – wynikających z przepisów ustaw regulujących problematykę bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto, autor postara się wykazać, że prezes Rady Ministrów, obok prezydenta Rzeczypospolitej Pol-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

skiej, jest kluczowym organem władzy państwowej w dziedzinie obronności państwa i porządku publicznego.

I.

Prezes Rady Ministrów, zarówno w obowiązującym stanie prawnym jak i w ujęciu historycznym³ niewątpliwie jest centralną postacią w pracach Rady Ministrów, która z kolei jest organem władzy państwowej, na który ustawa zasadnicza nałożyła najdalej idące zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności (wynikające w znacznej mierze z generalnego zadania „rządzenia” państwem⁴). W związku z powyższym, uprawnienia prezesa Rady Ministrów w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego należy podzielić na dwa zasadnicze obszary. Pierwszy z tych obszarów związany jest bezpośrednio z określonymi w art. 148 Konstytucji kompetencjami Premiera względem rządu i niejako jest pochodną zadań Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Drugim, nie mniej istotnym obszarem są kompetencje o charakterze szczególnym, przyznane przede wszystkim przez akty rangi ustawowej. W konsekwencji, rolę prezesa Rady Ministrów, a także jego kompetencje w zakresie funkcjonowania Rady ministrów oraz realizacji przez nią zadań i celów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności określa przede wszystkim art. 148 Konstytucji RP oraz wybrane przepisy ustawy o Radzie ministrów, a także szereg ustaw regulujących materię bezpieczeństwa i obronności państwa.

Omawiając pierwszy obszar, tj. kompetencje prezesa Rady ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa wynikające z pozycji Premiera w Radzie Ministrów, warto posiłkować się przyjętym w art. 148 Konstytucji podziałem, zgodnie z którym do kompetencji prezesa Rady ministrów należy reprezentowanie Rady Ministrów, kierowanie pracami Rady Ministrów, wydawanie roz-

³ Ciekawie o ustrojowej pozycji prezesa Rady Ministrów w ujęciu historycznym: P. Sarnacki, *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucja, rząd, Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 313–322.

⁴ Tak m.in.: M. Wojciszko, *Pozycja ustrojowa wybranych organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności*, „Zeszyty naukowe WSOWL” 2012, nr 1 (163), s. 8.

porządzeń wykonawczych, zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania, koordynowanie i kontrolowanie prac członków Rady Ministrów, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami administracji rządowej. Powyższe, w całości składa się na obraz prezesa Rady Ministrów jako organu posiadającego niezaprzeczalnie wiodącą rolę w pracach rządu zobowiązanego do zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Reprezentując Radę Ministrów, prezes Rady Ministrów przede wszystkim występuje w imieniu Rady Ministrów przed innymi organami państwowymi, w szczególności przed parlamentem i prezydentem RP (współdziałanie Rady Ministrów z prezydentem jest aspektem absolutnie kluczowym dla skutecznego prowadzenia polityki obronności państwa, co jest przedmiotem innego artykułu autora), a także wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych.

Prezes Rady Ministrów podpisuje akty prawne, oświadczenia i inne dokumenty w imieniu całej Rady Ministrów, bez względu na materię, do której ww. dokumenty się odnoszą. Ponadto, wszystkie wpływające do Rady Ministrów pisma przyjmowane są przez prezesa Rady Ministrów (za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów – zob. art. 1 ust. 1 zarządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵), który decyduje o nadaniu im dalszego biegu⁶. W konsekwencji prezes Rady Ministrów ma decydujący wpływ na korespondencję, w której uczestniczy Rada Ministrów, a także w kreowaniu jej wizerunku i wyrażania stanowiska całego rządu.

Historycznie, kierowanie pracami Rady Ministrów jest najstarszą z kompetencji przynależących prezesowi Rady Ministrów. Warto jednak podkreślić, iż w polskiej tradycji ustrojowej, było to jedyne uprawnienie prezesa Rady Ministrów aż do 1976 r.⁷ W ramach tradycyjnych kompetencji związa-

⁵ Zarządzenie nr 139 Prezesa Rady Ministrów z 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (t.j. M.P. 2013, poz. 638 ze zm.).

⁶ R. Balicki, *Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLIV, s. 185–212.

⁷ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 81–87.

nych z kierowaniem pracami Rady Ministrów znalazły się przede wszystkim uprawnienie do zwoływania, otwierania, ustalania porządku obrad i przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów⁸.

Jednakże pojęcie kierowania, w ocenie autora znacznie wykracza poza wskazany wyżej zakres. W ramach kierowania pracami Rady Ministrów, na mocy art. 5 ustawy o Radzie Ministrów⁹, prezes Rady Ministrów może przede wszystkim wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia prezesa Rady Ministrów, żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, a także zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub prezes Rady Ministrów, bez względu na ich skład i zakres działania.

Co niezwykle istotne, w ramach wykonywania uprawnień kierowniczych, prezes Rady Ministrów może wydawać zalecenia, polecenia oraz zobowiązania do działania, a także sformalizowane zarządzenia zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania, wiążące członków Rady Ministrów¹⁰, która na mocy art. 146 Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

W konsekwencji, powyższe kompetencje konstytuują prezesa Rady Ministrów jako centralną postać w zakresie organizacji pracy i wykonywania przez Radę Ministrów jej konstytucyjnych obowiązków, w tym zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Powołane przepisy wyposażają bowiem prezesa Rady Ministrów w faktyczne kierownictwo nad pracami Rady Ministrów i poszczególnych jej członków¹¹. Jak słusznie wskazuje Marek Surmański, prezes Rady Ministrów spełnia w niej niezwykle istot-

⁸ Ibidem, s. 81–87.

⁹ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.).

¹⁰ S. Patyra, op.cit., s. 90.

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 707–711.

ną rolę o charakterze inicjatywnym (wnioskuje o podjęcie określonych działań), a także w czasie stanu wojennego wykonuje kompetencje całej Rady Ministrów, o ile ta nie może zebrać się na posiedzenie¹².

W kontekście polityki bezpieczeństwa i obronności ma to znaczenie tym donioślejsze, że kompetencje Rady Ministrów w tej dziedzinie określone zostały przez ustawodawcę bardzo szeroko. Przykładem winien być np. art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony¹³, zgodnie z którym do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: 1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, 2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz sił zbrojnych i wojsk sojuszniczych, 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania, 4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia, 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony, 6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania, 7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, 8) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, 9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie, oraz 10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie. Między in-

¹² M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, kwartalnik, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25), s. 136–137.

¹³ Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 827 ze zm.).

nymi na tej podstawie należy uznać, iż prezes Rady Ministrów, kierując jej pracami, jest strategicznym organem zarówno w zakresie planowania jak i realizowania polskiej polityki bezpieczeństwa i obronności.

Rada Ministrów jest organem, który został konstytucyjnie uprawniony do wydawania rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji). Poza Radą Ministrów jako organem kolegialnym, uprawnieni do wydawania rozporządzeń są również ministrowie (art. 149 ust. 2 Konstytucji), natomiast art. 148 pkt 3 Konstytucji przyznaje prawo wydawania rozporządzeń także prezesowi Rady Ministrów. Istotne, iż niniejszą kompetencję prezes Rady Ministrów realizuje wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach przewidzianych przez ustawę, a także w celu jej wykonania¹⁴. Szczególne znaczenie, w kontekście bezpieczeństwa i obronności państwa mają rozporządzenia wydawane na mocy art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, tj. rozporządzenia określające szczegółowy zakres działania ministra oraz rozporządzenia określające tryb realizacji zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony¹⁵. W dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa kluczowe znaczenie mają przede wszystkim rozporządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹⁶, rozporządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej¹⁷ oraz rozporządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych¹⁸.

¹⁴ J. Wojnicki, *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 18, s. 138.

¹⁵ Wykaz niniejszych rozporządzeń w: M. Kulickowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013, s. 40–42 oraz 74–75.

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. poz. 1899).

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. poz. 1898).

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. poz. 1897).

Co równie istotne, prezes Rady Ministrów wydaje także rozporządzenia dotyczące spraw pośrednio związanych z organizacją bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej. Tytułem przykładu warto podać np. rozporządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu usług w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym¹⁹, w którym na podstawie ustawowej delegacji prezes Rady Ministrów określił usługi o charakterze priorytetowym dla instytucji i podmiotów zamawiających w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, co ma niebagatelny wpływ na tryb zamawiania tychże usług przez ww. podmioty.

Prezes Rady Ministrów, zapewniając wykonywanie polityki Rady Ministrów i określając sposoby jej wykonywania, także w zakresie obronności państwa wykorzystuje narzędzia przyznane mu w ramach kompetencji do kierowania pracami Rady Ministrów, tj. przede wszystkim wyznaczania konkretnych celów Radzie Ministrów oraz wybranym ministrom oraz dokonywania oceny stanu i sposobu realizacji polityki Rady Ministrów przez cały gabinet²⁰. Jak wskazuje praktyka ustrojowa²¹, w ramach wykonywania niniejszego uprawnienia prezes Rady Ministrów kompetentny jest do (w granicach przyznanych mu uprawnień) wpływania na pozostałe, w szczególności rządowe organy państwowe w celu realizacji polityki zbieżnej z polityką Rady Ministrów²² – np. ministra właściwego do spraw obronności i podległych mu podmiotów.

W ramach powyższego prezes Rady Ministrów kompetentny jest do koordynowania i kontrolowania prac członków Rady Ministrów. Zgodnie z pojęciami używanymi w nauce prawa administracyjnego, koordynacja jest działaniem mającym na celu harmonizację działalności jednostek podległych, kontrola natomiast polega na sprawdzaniu działalności organów administracji rządowej, bez możliwości wpływu na działalność orga-

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu usług w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz.U. poz. 1361).

²⁰ R. Balicki, op.cit., s. 185–212.

²¹ O praktycznym funkcjonowaniu różnych gabinetów w obliczu jednakowych uregulowań konstytucyjnych zob.: S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 196–245.

²² R. Balicki, op.cit., s. 185–212.

nów kontrolowanych. Tego typu kompetencje przyznane prezesowi Rady Ministrów, mając na uwadze kompetencje Rady Ministrów, dają mu istotny wpływ na kształtowanie polityki bezpieczeństwa i obronności państwa poprzez wpływ na poszczególnych jej członków bezpośrednio odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa narodowego²³.

Inną, wartą zasygnalizowania kompetencją prezesa Rady Ministrów jest sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym. W kontekście uprawnień prezesa Rady Ministrów w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego podkreślić należy, iż na jednostki samorządu terytorialnego nałożono szereg obowiązków związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa, a także działaniem w sytuacjach kryzysowych lub klęsk żywiołowych. Z tego powodu prezes Rady Ministrów, posiadający uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym ponosi odpowiedzialność za należyte wykonywanie zadań samorządu także w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

Prezes Rady Ministrów został wyposażony w kompetencję nadzoru nad samorządem terytorialnym wyłącznie pod względem legalności działania organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że prezes Rady Ministrów kompetentny jest do podejmowania działań nadzorczych względem samorządu jedynie ze względu na kryterium zgodności z prawem działalności jednostki samorządu. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień prezes Rady Ministrów posiada prawo złożenia do Sejmu wniosku o rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego w przypadku powtarzającego się, rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw²⁴. W kontekście kompetencji prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa oznacza to, że prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim realizują nałożone na nie ustawowo obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa²⁵ i porządku

²³ *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 199.

²⁴ W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 226–228.

²⁵ Szeroko o kompetencjach samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa: B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI 2012” seria Administracja nr 2 (1/2012), s. 223–256.

publicznego (dla przykładu art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na gminę obowiązek dbania o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową²⁶).

Finalnie, na podstawie art. 153 ust. 2 prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Kompetencja zwierzchnictwa służbowego wyraża się przede wszystkim w kompetencji prezesa Rady Ministrów do kształtowania składu organów pomocniczych Rady Ministrów, a także w uprawnieniu do powoływania i odwoływania wyższych urzędników państwowych (sekretarzy i podsekretarzy stanu, pełnomocników rządu)²⁷, tj. osób mających realizować politykę Rady Ministrów, a w konsekwencji państwa.

Odmiernym zagadnieniem, mogącym być rozpatrywanym w kontekście sprawowania zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji publicznej jest kompetencja prezesa Rady Ministrów względem wojewody, który jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Na podstawie art. 8 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸ prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy. Nie sposób uznać powyższej kompetencji za nieistotną szczególnie w kontekście szeregu zadań nałożonych na wojewodów i administrację rządową w województwie np. przez ustawę o powszechnym obowiązku obrony (na mocy art. 17 ust. 6 wojewoda jest terenowym organem obrony cywilnej). W konsekwencji należy z całą stanowczością podkreślić, że kompetencja zwierzchnictwa prezesa Rady Ministrów nad administracją rządową w województwie, daje premierowi realny wpływ na kształtowanie i wdrażanie polityki bezpieczeństwa w terenie²⁹.

Mając na uwadze uprawnienia prezesa Rady Ministrów w zakresie służbowego zwierzchnictwa nad pracownikami administracji rządowej, w kontekście wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku

²⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.).

²⁷ R. Balicki, op.cit., s. 185-212.

²⁸ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2015, poz. 525 ze zm.).

²⁹ K. Malak: *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998, s. 88–89.

publicznego, należy również zauważyć, iż prezes Rady Ministrów (za pośrednictwem ministra właściwego do spraw obrony narodowej) jest zwierzchnikiem m.in. szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódców okręgów wojskowych, szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, komendantów wojskowych komend uzupełnień³⁰.

Podsumowując, konstytucyjne kompetencje prezesa Rady Ministrów o charakterze ogólnym, tj. związane przede wszystkim z pozycją premiera w polskim systemie ustrojowym i jego relacji zarówno z Radą Ministrów jak i innymi organami administracji publicznej, dają mu realny i decydujący wpływ na kształtowanie oraz wdrażanie polityki bezpieczeństwa i obronności państwa. Ustrojowa pozycja prezesa Rady Ministrów wyposaża go bowiem w istotne narzędzia o charakterze kierowniczym wobec podmiotów realizujących pośrednio lub bezpośrednio strategię bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się, że całokształt zadań i kompetencji prezesa Rady Ministrów w dziedzinie obronności statuuje go, obok prezydenta RP – jako centralny organ władzy państwowej mający zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny w Rzeczypospolitej.

Jak wspomniano we wstępie, w ocenie autora kompetencje prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności dzielą się na dwa zasadnicze obszary: kompetencje związane z kierowniczą rolą w Radzie Ministrów – wymienione powyżej, oraz kompetencje o charakterze szczegółowym, przyznane premierowi przez ustawy regulujące omawianą materię.

Jednym z głównych aktów prawnych poruszających materię bezpieczeństwa i obronności państwa jest wspomniana już ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy ww. ustawy prezesowi Rady Ministrów przyznano kompetencje m.in. do złożenia wniosku do prezydenta RP o zatwierdzenie strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 4a ust. 1 pkt 1), złożenia wniosku do prezydenta RP o wydanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 4a ust. 1 pkt 2) oraz powoływania, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szefa Obrony Cywilnej Kraju (art. 17 ust. 2). Powyższe, przy-

³⁰ B. Opaliński: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 200–205.

kładowe kompetencje prezesa Rady Ministrów, wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony jasno wskazują, iż prezes Rady Ministrów obok prezydenta RP jest organem ponoszącym odpowiedzialności za kształt i obowiązywanie, a także w późniejszej fazie realizację kluczowego elementu obronności państwa jakim jest strategia bezpieczeństwa narodowego³¹.

Istotną pozycję prezesa Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, a także dyrektywę współpracy z prezydentem RP w omawianej materii potwierdza również ustawa o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa³², która upoważnia prezesa Rady Ministrów do wnioskowania do prezydenta RP o użycie jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom (art. 3 ust. 1 pkt 2). Wskazuje to na wpływ prezesa Rady Ministrów na użycie jednostek polskich sił zbrojnych także poza granicami kraju, jednak wyłącznie w zakresie udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, a nie np. misji pokojowej czy konflikcie zbrojnym, do czego upoważniona została Rada Ministrów jako gremium (art. 3 ust. 1 pkt 1).

Szersze kompetencje przyznano prezesowi Rady Ministrów w ustawie o stanie wojennym³³, zgodnie z którą premier w czasie trwania stanu wojennego został upoważniony między innymi do złożenia wniosku do prezydenta RP o mianowanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych (art. 10 ust. 2 pkt 4), wykonywania konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów, jeśli Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie (art. 11 ust. 2), zawieszenia, na wniosek wojewody, organów jednostki samorządu terytorialnego, o ile nie wykazują one dostatecznej skuteczności w wykonywaniu działań związanych z wprowadzeniem stanu wojennego i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 14 ust. 1). Powyższe jednoznacznie wskazuje na fakt kluczowego znaczenia prezesa Rady

³¹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r.

³² Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1510).

³³ Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1815 ze zm.).

Ministrów w obliczu zagrożenia suwerenności państwa. W czasie stanu wojennego, prezes Rady Ministrów, obok prezydenta RP posiada decydujący wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, na co wskazuje przede wszystkim zwiększenie kompetencji względem samorządu terytorialnego, a także jednoosobowe wykonywanie konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów, gdy ta nie może zebrać się na posiedzenie. Co ciekawe i niezwykle istotne, do 30 kwietnia 2015 r. obowiązywał przepis art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, na mocy którego w przypadku konieczności obrony państwa obroną tą kierował prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów, wobec czego prezes Rady Ministrów brał aktywny udział w kierowaniu obronnością państwa³⁴. Po wspomnianej nowelizacji prezes Rady Ministrów utracił niniejsze uprawnienie, zatem ciężar kierowania obroną państwa został przesunięty w kierunku prezydenta i naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

W ramach kompetencji przyznanych prezesowi Rady Ministrów na mocy ustawy o stanie wyjątkowym³⁵ ustawodawca zawarł upoważnienie prezesa Rady Ministrów do:

- podjęcia działań mających na celu przywrócenie konstytucyjnego porządku państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego w przypadku, gdy stan wyjątkowy został wprowadzony na terenie więcej niż jednego województwa (art. 9 pkt 1);
- złożenia, w czasie trwania stanu wyjątkowego, wniosku do prezydenta RP o użycie oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane (art. 11 ust. 1);
- zawieszenia, na wniosek wojewody, organów jednostki samorządu terytorialnego, o ile nie wykazują one dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych związanych z wprowadzeniem stanu wyjątkowego i ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego (art. 12 ust. 1) oraz, na wniosek wojewody, ich powoływania i odwoływania (art. 12 ust. 2).

³⁴ M. Wojciszko, *Kompetencje naczelnych organów państwa w dziedzinie obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 4 (187), s. 335.

³⁵ Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1191).

Zatem uznać należy, iż ustawa o stanie wyjątkowym wyposaża prezesa Rady Ministrów w bardzo szerokie, kierownicze uprawnienia w celu przywrócenia konstytucyjnego porządku państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego na terenie całego kraju, na co wskazuje przywołany art. 9 ust. 1. Wydaje się zatem, że w tym zakresie uprawnienia prezesa Rady Ministrów są szersze, niż prezydenta RP, który decyduje o wprowadzeniu, ew. skróceniu stanu wyjątkowego, a także – na wniosek prezesa Rady Ministrów użyciu sił zbrojnych.

Konkludując, należy raz jeszcze podkreślić, iż kompetencje prezesa Rady Ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa mają dwojaką podstawę. Z jednej strony wynikają one z pozycji premiera w Radzie Ministrów, jako osoby upoważnionej do kierowania pracami rządu. Z drugiej strony prezesowi Rady Ministrów przyznano szereg kompetencji szczególnych, niejako niezależnych od konstytucyjnych zadań samej Rady Ministrów. Oczywistym jest, że powyższa materia ustawowa nie wyczerpuje w całości przyznanych prezesowi Rady Ministrów kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Wydaje się jednak, że na mocy powołanych wyżej, czterech kluczowych z punktu widzenia omawianej materii ustaw, prezes Rady Ministrów, niezależnie od przyznanej mu roli kierowania pracami Rady Ministrów, jest istotnym ogniwem ustrojowego systemu wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Warto również zauważyć, na podstawie powyższych przykładów, że prezes Rady Ministrów, obok prezydenta RP jest kluczowym organem państwowym w realizacji polityki bezpieczeństwa i obronności państwa. Niniejsze rozwiązanie, będące pochodną przyjętego w Konstytucji z 1997 r. systemu ustrojowego, zakłada istotny dualizm w podejmowaniu kluczowych decyzji oraz działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, który ma swoich zwolenników, jak i przeciwników. Należy bowiem wskazać, że zarówno Premier jak i prezydent nie jest w stanie podjąć wiążących działań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa bez wniosku lub zgody drugiego z nich. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest ograniczenie wpływu każdego z organów na kluczowy z punktu widzenia państwa obszar jakim jest bezpieczeństwo i obronność, zapobiegając potencjalnym nadużyciom. Wydaje się jednak, że charakterystyka działań w zakresie obronności wymaga rozwiązań gwarantujących możliwość szybkiego podejmowania decyzji.

Konsekwencją przyjęcia mechanizmów ograniczających wpływ Rady Ministrów, a w konsekwencji Premiera, a także prezydenta może być opóźnienie podjęcia potencjalnych działań prewencyjnych dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Z tego względu, w ocenie autora zasadnym jest przyjęcie ustawowych rozwiązań gwarantujących Radzie Ministrów większy wpływ na politykę bezpieczeństwa i obronności szczególnie w zakresie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

II.

Minister Obrony Narodowej jest jednym z ministrów, który został wprost wskazany przez przepisy Konstytucji (art. 134 ust. 2), co oznacza, że jest on obligatoryjnym członkiem każdorazowej Rady Ministrów³⁶. Na mocy powołanego art. 134 Konstytucji, minister obrony narodowej zyskał dwie zasadnicze kompetencje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Najważniejszą z nich jest upoważnienie ministra obrony narodowej do sprawowania – w imieniu prezydenta RP – zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju. Niniejsze służy cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi³⁷, co jest postulatem wyrażonym w art. 26 Konstytucji RP. Drugą konstytucyjną kompetencją ministra obrony narodowej jest wnioskowanie do prezydenta RP o nadanie stopni wojskowych (art. 134 ust. 5).

Na mocy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej, minister ten kieruje działem administracji rządowej o nazwie obrona narodowa. Ustawa o działach administracji rządowej³⁸ w art. 19 określa zakres niniejszego działu, do którego, w czasie pokoju, należy obrona państwa, siły zbrojne Rzeczy-

³⁶ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 283–402.

³⁷ M. Wichłacz, *Demokratyczna kontrola nad armią – standard, proces, cel normatywny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3079, s. 191–199 oraz B. Balcerowicz: *Siły Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 52–61.

³⁸ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 812 ze zm.).

pospolitej Polskiej³⁹, udział Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych i umowy offsetowe. Ponadto, na mocy art. 19 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej, minister obrony narodowej sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego.

Wyjątkowa pozycja ministra obrony narodowej w zakresie bezpieczeństwa i obronności wynika nie tylko z jego konstytucyjnej pozycji. Obowiązki i zakres kompetencji ministra obrony narodowej statuuje bowiem również ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej⁴⁰. Niniejszy akt prawny określa zakres działania ministra obrony narodowej wykraczający poza zadania ministra zdefiniowane w Rozdziale 6. ustawy o Radzie Ministrów.

Artykuł 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, który zawiera zakres działania ministra, liczy aż 26 szczegółowo sprecyzowanych pozycji, z których najistotniejsze – w ocenie autora – zostaną przytoczone poniżej. W konsekwencji, na mocy komentowanej ustawy, minister obrony narodowej między innymi: kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych, przygotowuje założenia obronne Państwa, realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa i koordynuje realizację wynikających z nich zadań, realizuje decyzje Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych oraz zawiera umowy międzynarodowe wynikające z decyzji Rady Ministrów, dotyczące udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

W konsekwencji minister obrony narodowej jest członkiem Rady Ministrów, za pośrednictwem którego Rada Ministrów wykonuje swoje obo-

³⁹ O roli sił zbrojnych oraz kontroli nad nimi zob. W. Sokolewicz, *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 162–178.

⁴⁰ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. 2013, poz. 189 ze zm.).

wiązki w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. W tym celu, jak precyzuje komentowana ustawa, minister obrony narodowej „realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa i koordynuje realizację wynikających z nich zadań”. Błędne jest jednakże założenie, na mocy którego minister obrony narodowej jest jedynie wykonawcą ogólnej polityki Rady Ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Został on także zobligowany np. do dbania o stan kadrowy, zaopatrzenie i źródła finansowania polskich sił zbrojnych, a także szereg innych obowiązków w zakresie logistyki związanej z utrzymywaniem armii. Uznać zatem należy, że minister obrony narodowej jest niezwykle istotnym organem centralnej władzy państwowej w zakresie zarządzania szeroko rozumianymi zasobami polskich sił zbrojnych oraz organizacji ich funkcjonowania.

Ponadto, ustawa o powszechnym obowiązku obrony obliguje ministra obrony narodowej do wydania szeregu aktów, rozporządzeń i zarządzeń mających na celu organizację jednostek podległych ministrowi, powołanych w celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Niniejsza ustawa przewiduje także ścisłą współpracę ministra obrony narodowej z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych m.in. w celu opracowania np. wykazu chorób i ułomności i szczegółowych warunków orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej (art. 30a ust. 4) a także całego zaplecza proceduralnego związanego z poborem i warunkami przystąpienia i pełnienia służby o charakterze socjalnym.

Szczególne uprawnienia tego organu przewiduje także art. 12 ustawy o stanie wojennym, zgodnie z którym minister obrony narodowej, w czasie stanu wojennego między innymi:

- dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa;
- koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa;
- sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;

- organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnienie i wyposażenie sił zbrojnych.

Powyższe kompetencje ministra obrony narodowej w zakresie funkcjonowania armii w czasie stanu wojennego wskazują na istotną, jednak nie zasadniczą pozycję ministra obrony narodowej (za taką należy uznać pozycję prezydenta, Rady Ministrów oraz przede wszystkim naczelnego dowódcy sił zbrojnych) w obliczu zewnętrznego zagrożenia państwa czy zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czyli w obliczu zagrożenia suwerenności państwa. Analiza przedstawionych wyżej kompetencji ministra prowadzi do wniosku, że jest on organem mającym zapewnić przede wszystkim sprawne działanie administracji rządowej i samorządu w czasie stanu wojennego.

Z kolei na podstawie ustawy o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych RP poza granicami państwa do kompetencji ministra obrony narodowej zaliczyć należy:

- podejmowanie decyzji o pobycie podległych mu jednostek poza granicami państwa w celu udziału w szkoleniach, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych, lub w celach reprezentacyjnych (art. 4 ust. 1 pkt 2);
- określanie, dla każdej operacji zagranicznej z użyciem sił zbrojnych zasad dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, które mają być stosowane przez żołnierzy Polskich Kontyngentów Wojskowych, w celu zrealizowania zadań operacji (art. 7c pkt 1).

Zatem w zakresie użycia i pobytu sił zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej minister obrony narodowej decyduje o użyciu sił zbrojnych w celach nie noszących znamion konfliktu zbrojnego. W konsekwencji minister obrony narodowej został faktycznie wyłączony z trybu podejmowania decyzji co do pobytu lub użycia sił zbrojnych RP poza granicami kraju w celach *stricto* bojowych. Jednakże, w obliczu użycia sił zbrojnych poza granicami państwa, to minister obrony narodowej, dla każdej operacji wojskowej, określa zasady użycia środków przymusu bezpośredniego oraz sposób i tryb meldowania i dokumentowania jego użycia, co świadczy o wiodącej roli ministra obrony narodowej w kontekście zarządzania siłami zbrojnymi oraz sposobem ich organizacji i funkcjonowania.

Finalnie należy jeszcze wspomnieć, iż zgodnie z art. 5 ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, ministrowi temu podlegają bezpośrednio szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódca generalny i dowódca operacyjny. Ponadto, na zasadach określonych w ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁴¹ podlegają mu Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego oraz Żandarmeria Wojskowa na zasadach określonych w ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych⁴².

Jak widać na powyższych przykładach, minister obrony narodowej jest kluczowym organem odpowiedzialnym bezpośrednio za kwestie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej głównie ze względu na stosunek zwierzchnictwa w ramach szeroko rozumianych służb mundurowych, a także organizacji całego systemu obronności państwa. Kompetencje ministra obrony narodowej, szczególnie w czasie pokoju, uprawniają do stwierdzenia, iż jest on jednym z najbardziej znaczących ogniw polityki bezpieczeństwa i obronności⁴³.

III.

Omawiając kompetencje członków Rady Ministrów w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, nie sposób nie wspomnieć o ministrze właściwym do spraw wewnętrznych. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy Państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzanie kryzysowe⁴⁴ a także obronę cywilną. Ponadto, zgodnie z art. 29 ust. 4

⁴¹ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. 2014, poz. 253 ze zm.).

⁴² Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 568 ze zm.).

⁴³ B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2 (11), s. 13–18.

⁴⁴ O zarządzaniu kryzysowym na szczeblu państwowym zob.: Z. Zamiar, A. Sosnowski, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Kielce 2001, s. 155–178.

ustawy o działach, 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.

Podobnie jak minister obrony narodowej minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje kierownictwo względem podległych mu jednostek i struktur, a także, w zakresie zagadnień związanych ze sprawami wewnętrznymi ciąży na nim obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów⁴⁵. Istotne kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych zawiera natomiast ustawa o Policji⁴⁶, która przewiduje m.in., że:

- centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest komendant główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 1);
- w przypadkach niecierpiących zwłoki minister właściwy do spraw wewnętrznych może złożyć wniosek o udzielenie pomocy przez oddziały i pododdziały sił zbrojnych Rzeczypospolitej, gdy w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego oddziały i pododdziałom Policji okazują się niewystarczające (art. 18 ust. 5).

Kolejno, na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym, minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem, z którym konsultacji dokonać musi minister obrony narodowej w zakresie zadań oddziałów sił zbrojnych RP w przypadku ich użycia w czasie stanu wyjątkowego (art. 11 ust. 3). Bardzo ogólną, ale także bardzo istotną kompetencję ministra właściwego do spraw wewnętrznych zawiera ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁴⁷, która upoważnia go do sprawowania zarządzania kryzysowego na terytorium RP w sprawach nie cierpiących zwłoki (art. 7 ust. 2)⁴⁸.

⁴⁵ B. Opaliński: *Rozdzielenie...* s. 215–218.

⁴⁶ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2015, poz. 355 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1166 ze zm.).

⁴⁸ Szerzej o roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych: B. Opaliński: *Kompetencje...* s. 18–20.

Reasumując, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa został wyposażony w kompetencje służące przede wszystkim utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa o charakterze wewnętrznym. Wyraża się to przede wszystkim w sprawach związanych z organizacją funkcjonowania takich służb jak policja czy straż graniczna, a także organizacją obrony cywilnej czy sprawowaniem zarządzania kryzysowego w sprawach niecierpiących zwłoki.

IV.

Reasumując, w oderwaniu od powszechnie znanej roli Rady Ministrów w zakresie wykonywania zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i porządku publicznego, należy wskazać na szczególne uprawnienia wybranych jej członków realizujących politykę bezpieczeństwa i obronności kraju. Jak podkreślono w niniejszym opracowaniu, należy wyodrębnić kluczowe dla obronności państwa postaci prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Mając na uwadze wymienione kompetencje i obowiązki, a także zagadnienia indywidualnej i solidarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów, można zaryzykować stwierdzenie, iż ww. osoby ponoszą znaczną część odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej i jej obywatelom.

Zakres obowiązków i uprawnień prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności jest bardzo szeroki i jak starano się wskazać dotyczy dwóch zasadniczych obszarów. Pierwszy z tych obszarów ma charakter ogólny i jest bezpośrednio związany z kierowniczą rolą prezesa Rady Ministrów względem rządu. Drugi segment stanowią natomiast ściśle określone kompetencje dotyczące bezpośredniego wykonywania zadań państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności.

W opinii autora, całość przywołanych kompetencji prezesa Rady Ministrów, wynikających z obu omawianych segmentów, pozwala stwierdzić, iż obok prezydenta RP jest on centralnym organem władzy państwowej, na którym spoczywa odpowiedzialność za kształtowanie i realizowanie polityki obronności Rzeczypospolitej Polskiej, a także podejmowanie konkret-

nych, strategicznych działań w obliczu zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Co istotne, podział kompetencji pomiędzy Radę Ministrów a prezydenta RP stanowi nieustający przedmiot debaty konstytucjonalistów i zasadnym wydaje się większa koncentracja uprawnień dotyczących obronności w rękach jednego z tych organów. W ocenie autora, organem tym winna być Rada Ministrów, na której spoczywa konstytucyjne zadanie „rządzenia” państwem.

Warto natomiast podkreślić, iż opisane powyżej kompetencje prezydenta Rady Ministrów, ministra obrony narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie wyczerpują zakresu uprawnień Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i porządku publicznego, pozwalają jednakże nakreślić zadania Rady Ministrów jako całości oraz kompetencje poszczególnych jej członków w zakresie prowadzenia i wykonywania szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa i obronności państwa.

Literatura

- Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Balcerowicz B., *Siły Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010.
- Balicki R., *Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, nr XLIV.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Boniśławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI” 2012, seria Administracja nr 2 (1/201).
- Kulickowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013.
- Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban: Warszawa 2002.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.* Warszawa 2002.
- Opaliński B., *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 2 (11).

- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucja, rząd, Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25).
- Wichłacz M., *Demokratyczna kontrola nad armią – standard, proces, cel normatywny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3079.
- Wojciszko M., *Kompetencje naczelných organów państwa w dziedzinie obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” nr 4 (187)/2011, Gdynia 2011.
- Wojciszko M., *Pozycja ustrojowa wybranych organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności*, „Zeszyty naukowe WSOWL” 2012, nr 1 (163).
- Wojnicki J., *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
- Zamiar Z., Sosnowski A., *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Kielce 2001.