Agnieszka Gajda¹

**Sejm jako organ właściwy do pociągnięcia Naczelnego
Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności
konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu²**

Słowa kluczowe: odpowiedzialność konstytucyjna, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, Trybunał Stanu, funkcji kontrolna Sejmu

Keywords: constitutional responsibility, Commander-in-Chief of Armed Force, Tribunal of State, the control function of Sejm

Streszczenie

Wykonywanie przez Sejm funkcji kontrolnej nie oznacza kompetencji do bezpośredniego kontrolowania sił zbrojnych. Działania kontrolne mogą być wykonywane jedynie względem niektórych cywilnych organów państwa upoważnionych do kontroli i kierowania siłami zbrojnymi takich jak np. Rada Ministrów czy Minister Obrony Narodowej. Do kompetencji rządu należy bowiem m.in. zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych jest mianowany i odwoływany na wniosek Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP, na czas wojny i podlega Prezydentowi RP. Oznacza to istnienie pomiędzy tymi organami relacji charakterystycznej dla zwierzchnictwa służbowego. W związku

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: agnieszka.gajda@ug.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

z tym Autorka niniejszego opracowania zastanawia się, czy prawo pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych mieści się w kompetencjach kontrolnych Sejmu. Taka kompetencja Sejmu może być interpretowana jako mechanizm służący ocenie działalności samego Prezydenta, a to w świetle zasad konstytucyjnych jest niedopuszczalne.

Summary

Sejm as the Competent Authority Responsible for Indictment against the Commander-in-Chief of Armed Forces to Constitutional Responsibility before the Tribunal of State

The control function of the Sejm does not imply that it has the power to directly control the armed forces. Control powers may be exercised only against certain civilian authorities authorized to control and direct the armed forces, such as the Council of Ministers or the Minister of National Defense. It is the responsibility of the government to ensure the external security of state and the general direction of defense in the country. The Commander-in-Chief of the Armed Forces is appointed and dismissed by the President of the Republic of Poland at the request of the President of the Council of Ministers, only during the time of war. He is subordinated to the President of the Republic of Poland. That implies the existence of subordinated position between those authorities. Therefore, the Author of this paper is wondering whether the right to indictment against the Commander-in-Chief of the Armed Forces to constitutional charges to the Tribunal of State shall be within competences of Sejm. Such competence of the Sejm may be interpreted as a mechanism for assessment of the activity of the President himself, which in the light of the constitutional principles of division of powers is not allowed.

I.

Prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych, na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i w tym samym trybie go odwołuje. Nie jest przy tym związany wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, bowiem w odniesieniu do decyzji, które stanowią formę realizacji wynikających z konstytucji funkcji organu, przewidziany ustawą za-

sadniczą wniosek inicjujący postępowanie nie zobowiązuje do zaakceptowania zawartych w nim propozycji, w tym personalnych³. Ponadto czyniłoby to pozycję Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi jedynie ceremonialną, co w świetle art. 126 ust. 2 Konstytucji⁴, zgodnie z którym Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, byłoby zbyt daleko idącym ograniczeniem jego roli ustrojowej. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej powinny być określone w ustawie.

Kompetencja do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie była do tej pory stosowana. Nie powstała bowiem sytuacja wymagająca jej realizacji. Aby wykluczyć element zaskoczenia i właściwie przygotować się na zaistnienie sytuacji wymagającej powołania Naczelnego Dowódcy, od 2014 r. zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵ Prezydent RP wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Z tego uprawnienia skorzystał Prezydent B. Komorowski mianując gen. broni Marka Tomaszyskiego oraz w 2017 r. Prezydent A. Duda mianując gen. broni Leszka Surawskiego. Obowiązkiem takiej osoby jest zgodnie z art. 5a wskazanej ustawy przygotowywanie się do realizacji zadań wynikających z kompetencji Naczelnego Dowódcy, do czasu mianowania lub wskazania przez Prezydenta innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko. Wspomniane przygotowania mają przede wszystkim polegać na udziale w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, planowaniu użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz w przygotowywaniu wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi⁶. Kandydat na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wobec braku podstawy prawnej, której nie odnajdujemy ani przepisach konstytucji ani ustawy, nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

³ P. Mikuli, *Powolywanie sędziów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 369.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ t.j. Dz.U. 2017, poz. 1430.

⁶ R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 19 i n.

II.

Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (dalej również TS) ponosi jednak, wobec brzmienia art. 198 ust. 1 Konstytucji Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiada za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Procedura pociągania do odpowiedzialności przed TS jest wieloetapowa i złożona, jednak w związku z ograniczonym zakresem niniejszego opracowania nie zostanie omówiona w sposób szczegółowy. Warto jednak przypomnieć, że dla postawienia zarzutu popełnienia deliktu konstytucyjnego, czyn (zarówno działanie jak i zaniechanie) musi mieścić się z zakresie urzędowania, a więc musi być wynikiem realizacji przez Naczelnego Dowódcę przyznanych mu prawem kompetencji lub w związku z zajmowanym stanowiskiem co rozumieć należy jako sytuację, w której podejmowane przez niego działania nie mają charakteru działań urzędowych, ale wykonywane są w sposób wykorzystujący możliwości wynikające z piastowanego stanowiska⁷.

Szczegółowa regulacja prawna odnosząca się do procedury pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej określona została w ustawie o Trybunale Stanu⁸. Procedura ta składa się z etapu wstępnego (zwanego też parlamentarnym)⁹, poprzedzającego postawienie konkretnej osoby do odpowiedzialności przed TS i w przypadku Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych przeprowadzanego przez Sejm oraz etapu zasadniczego przeprowadzanego już przed samym Trybunałem. Trzeci etap realizowany jest poprzez wykonywanie orzeczenia Trybunału Stanu.

Wstępny wniosek o postawieniu do odpowiedzialności Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych przed TS, stanowiący rodzaj zawiadomienia o możliwości popełnienia deliktu konstytucyjnego wnieść może do Sejmu na zasadach art. 6 ust. 2 i 3 UTS Prezydent RP (akt ten wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów), grupa co najmniej 115 posłów oraz sejmowa komisja śledcza¹⁰. Co znamienne, działania tej komisji, jako organu wewnętrznego Sejmu, re-

⁷ B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej. Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 429.

⁸ t.j. Dz.U. 2016, poz. 2050, dalej: UTS.

⁹ A. Bień-Kacała, *Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 544.

¹⁰ Art. 18 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024).

alizującego funkcję kontrolną, nie mogą być prowadzone przeciwko Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych bowiem organ ten nie mieści się w strukturze administracji rządowej. Komisja może jednak w razie nabrania przekonania o popełnieniu przez niego deliktu konstytucyjnego uruchomić procedurę pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej¹¹.

Ustawa szczegółowo określa wymogi stawiane wnioskowi wstępnemu (art. 6 ust. 5 UTS) oraz procedurę jego wstępnej kontroli (art. 6 ust. 6, 6a i 7 UTS). Organem właściwym do pracy nad takim wnioskiem jest Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która bada jego zasadność w postępowaniu zmierzającym do wyjaśnienia wszystkich okoliczności powołanych we wniosku (art. 7–11 UTS). Efektem końcowym prac komisji jest sprawozdanie, w którym powinien być zawarty wniosek o pociągnięcie przez Sejm konkretnej osoby do odpowiedzialności przed TS lub wniosek o umorzenie postępowania w sprawie. Sprawozdanie składane jest do Marszałka Sejmu i po doręczeniu posłom, kierowane na posiedzenie plenarne Sejmu.

Postawienie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w stan oskarżenia przed TS następuje poprzez podjęcie przez Sejm uchwały bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 13 ust. 1a UTS). Skutkiem tej uchwały jest zawieszenie w czynnościach osoby, której taka decyzja dotyczy. Następnie Sejm wybiera spośród posłów w ciągu trzech miesięcy oskarżyciela, posiadającego kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego (art. 11 ust. 2 UTS). Po przekazaniu Przewodniczącemu TS uchwały Sejmu o pociągnięciu Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności sprawa wkracza w etap właściwy i toczy się już przed Trybunałem Stanu w dwuinstancyjnym postępowaniu.

III.

W art. 5 UTS, znajduje się ogólne upoważnienie dla Sejmu przyznające mu wyłączne prawo pociągania do odpowiedzialności przed TS wskazanych w nim podmiotów, w tym Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Artykuł 5 ma analogiczną konstrukcję jak art. 4 UTS, w którym Zgromadzenie Narodowe zostało

¹¹ D. Dudek, *Uwaga 37 do art. 156*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

wskazane jako organ jedynie właściwy do pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności przed TS. Decyzja o postawieniu w stan oskarżenia ma charakter fakultatywny co oznacza, że realizacja tego uprawnienia pozostawiona zostaje swobodnemu uznaniu Sejmu¹². Będzie ona miała wymiar decyzji politycznej, a jej podjęcie będzie uzależnione od aktualnego układu sił politycznych. W przedstawionym kontekście decyzja Sejmu o postawieniu do odpowiedzialności konstytucyjnej przypomina podejmowanie innych decyzji o charakterze politycznym, takich jak np. decyzja o zastosowaniu procedury wyrażania wotum nieufności wobec członka rządu lub decyzja o wyrażaniu zgody na uchylenie posłowi immunitetu.

Przyznanie Sejmowi tak szerokich uprawnień związane jest z uznaniem jego wysokiej pozycji ustrojowej i wynika m.in. z przyznanych tej izbie parlamentu kompetencji kontrolnych. W doktrynie niejednokrotnie wiąże się odpowiedzialność konstytucyjną osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie z odpowiedzialnością polityczną podkreślając uzupełniający charakter tej pierwszej¹³. Dodatkowo widoczny jest historyczny związek funkcji kontrolnej z funkcją ustawodawczą parlamentu. Wynika to z założenia, że organem właściwym do kontrolowania sposobu wykonywania ustaw powinien być organ uchwalający te ustawy. Funkcja kontrolna jest więc konsekwencją, swoistym uzupełnieniem funkcji ustawodawczej¹⁴. Ponadto powierzenie Sejmowi prawa pociągania do odpowiedzialności przed TS jest następstwem przyjętej w polskiej tradycji ustrojowej nadrzędnej roli tej właśnie izby. Ustawa o TS poprzez art. 5 wzmacnia dodatkowo uprawnienia Sejmu względem Senatu¹⁵.

¹² Z. Sobolewski, *Zasada legalizmu w ograniczonym zakresie*, [w:] *Nowe prawo karne. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci Profesora W. Daszkiewicza*, red. T. Nowak, Poznań 1999, s. 114; K. Polit-Langierowicz, *Legalizm czy oportunizm ścigania karnego? Dylemat współczesnej polityki karnej*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2006, t. III, s. 143.

¹³ R. Mojak, *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „*Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach*” 2009, nr 82, s. 8–9; B. Naleziński, op.cit, s. 428; A. Sakowicz, S. Steinborn, *Uwaga 7 do art. 198*, [w:] *Konstytucja RP...*

¹⁴ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 362; B. Banaszak, *Uwaga 9 do art. 95*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; P. Czarny, *Uwaga 47 do art. 95*, [w:] *Konstytucja RP...*

¹⁵ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu, Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2000, nr 6, s. 27.

Funkcja kontrolna Sejmu nie oznacza jednak przyznania tej izbie kompetencji do bezpośredniego kontrolowania sił zbrojnych lecz do kontrolowania cywilnych organów państwa upoważnionych do kontroli i kierowania tymi siłami. Zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji Sejm sprawuje więc kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Do kompetencji rządu należy bowiem m.in. zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11). Sejmowa kontrola dotyczy również działalności Ministra Obrony Narodowej (dalej MON). Możliwe jest to np. poprzez stałe komisje sejmowe w tym Komisję Obrony Narodowej oraz komisje nadzwyczajne, np. śledcze. Komisja może bowiem wystąpić do członka RM z dezyderatem, na który powinien udzielić odpowiedzi we właściwym terminie, może zażądać złożenia sprawozdania lub informacji, przeprowadzić dyskusje itd. Posłowie, w ramach instrumentów służących im do realizowania indywidualnej kontroli mogą występować np. z interpelacjami lub zapytaniami poselskimi. Sejm może również zwrócić się do NIK o przeprowadzenie kontroli MON i podległych mu sił zbrojnych¹⁶. Wpływ Sejmu przejawia się także w możliwości uchwalania ustaw i wyrażania zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa, a także przyznania środków budżetowych w ramach budżetu MON i sił zbrojnych określanych w ustawie budżetowej. Te przykładowo wymienione uprawnienia kontrolne upoważniają Sejm do podjęcia kroków w kierunku pozbawienia funkcji Ministra Obrony Narodowej. Jednak dają możliwość rozliczenia ministra wyłącznie z działań podejmowanych w czasie pokoju. Tylko bowiem wówczas Prezydent RP wykonuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem tego ministra. Pamiętać należy, że kwestie związane z bezpieczeństwem państwa powierzone zostały przede wszystkim kompetencji organów władzy wykonawczej, które mają zapewnić bezpieczne istnienie i prawidłowe funkcjonowanie państwa oraz bezpieczeństwo jego mieszkańców¹⁷. Decyzje parlamentu w tym zakre-

¹⁶ M. Bajor-Stachańczyk, *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP” 2005, nr 3(7), s. 14.

¹⁷ M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 85.

sie ograniczają się do prawodawstwa. Wyjątkowo tylko parlament uprawniony jest do podjęcia konkretnych, szczególnie doniosłych decyzji, takich jak wprowadzenie stanu wojny (art. 116 Konstytucji) czy uchylenie rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny np. wojenny czy wyjątkowy (art. 229 i 230 w zw. z 231 Konstytucji)¹⁸.

IV.

W art. 134 Konstytucji wyrażona została koncepcja cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, a najwyższe zwierzchnictwo nad nimi zostało powierzone Prezydentowi RP. Podkreśla to ich „służebny” charakter wobec państwa polskiego¹⁹. Wynika to również z art. 126 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent stoi na straży m.in. bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów została zaś na zasadach art. 146 ust. 4 wyposażona w kompetencje związane z obronnością i bezpieczeństwem zewnętrznym oraz wewnętrznym, co pozwala uznać jej dominującą rolę w tej sferze²⁰. Podkreśla to również brzmienie art. 134 ust. 2, zgodnie z którym w czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Tak więc należy uznać za niedopuszczalne przejęcie przez głowę państwa bezpośredniego kierownictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju²¹. Potwierdza to art. 2 pkt. 1 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej²². Do zakresu działania tego ministra należy kierowanie w czasie poko-

¹⁸ L. Garlicki, *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 198.

¹⁹ P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 134*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

²⁰ M. Gąska, *Kompetencja organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 13 i n.; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33 i 35; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 71; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 118–119.

²¹ Wyrok TK z 27 czerwca 2008r., K 52/07, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 88; A. Chorążewska, op.cit., s. 171; J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 65.

²² T.j. Dz.U. 2013, poz. 189 ze zm.

ju całokształtem działalności sił zbrojnych, przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w którego skład wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego (art. 1 ust. 2 tej ustawy). Tworzy to skomplikowaną sytuację, bowiem ustrojowy status ministra, wymusza na nim, jako na członku Rady Ministrów, realizację polityki rządu i uwzględnienia szczególnej roli Prezesa Rady Ministrów, jako organu m.in. kierującego pracami rządu, koordynującego i kontrolującego pracę członków rządu. Minister Obrony Narodowej ponosi również odpowiedzialność polityczną przed Prezesem Rady Ministrów, który może wystąpić o jego odwołanie do Prezydenta na mocy art. 161 Konstytucji.

Obowiązująca regulacja prawna nie umniejsza szczególnej pozycji głowy państwa jako zwierzchnika sił zbrojnych²³. Prezydent na mocy art. 136 Konstytucji w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Prezesa Rady Ministrów zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej. Ponadto ma szereg uprawnień w zakresie prawotwórstwa (np. prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywania, wetowania ustaw, ratyfikowania umów międzynarodowych, występowania z wnioskiem do TK, jak również wydawania rozporządzeń czy na zasadach art. 234 Konstytucji rozporządzeń z mocą ustawy) oraz przyznanych ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP. Wobec konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji Prezydenta i Rady Ministrów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa potrzeba zapewnienia jak najlepszej współpracy tych organów nabiera szczególnego wymiaru²⁴.

V.

Mianowanie i odwoływanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny jest jedną z niewielu szczegółowych kompetencji Prezydenta z zakresu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, która została wymieniona w konstytucji. Konstytucja odsyła do uregulowania tych kwestii w drodze ustawy. Obowiązek mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zgodnie z wnioskiem Prezesa RM powstaje już w chwili rozpoczęcia czasu wojny²⁵, którego

²³ B. Szczurowski, *Uwaga 13 do art. 134*, [w:] *Konstytucja RP...*

²⁴ M. Bożek, *op.cit.*, s. 95–101.

²⁵ P. Sarnecki, *Uwaga 9 do art. 134*, [w:] *Konstytucja..., s. 4*.

nie należy utożsamiać z stanem wojny z art. 116 konstytucji. Zakres czasowy tych dwóch pojęć może być różny, bowiem rozpoczęcie stanu wojny w wyniku podjętych działań wojennych (np. zbrojnej napaści na terytorium RP) może być poprzedzone zaistnieniem stanu wojny w sensie prawnym, a więc z czasem wojny²⁶. Mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych będzie wówczas dopuszczalne przed formalnym ogłoszeniem stanu wojny²⁷. Wyłączona jest zatem możliwość bezpośredniego dowodzenia przez Prezydenta siłami zbrojnymi w czasie wojny, nawet gdyby był on zawodowym żołnierzem lub posiadał najwyższy stopień wojskowy²⁸.

Zgodnie z art. 16 ustawy z 29 sierpnia 2002 r.²⁹, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia sił zbrojnych do obrony państwa. Ustawa wprowadza zasadę jego podległości Prezydentowi RP. Pomiedzy tymi organami istnieje relacja charakterystyczna dla zwierzchnictwa służbowego (podległości bezpośredniej). „W ramach tej relacji pozycja prezydenta jest zbliżona do pozycji głównodowodzącego armią, choć – formalnie rzecz ujmując – rola ta wyraźnie przypada naczelnemu dowódcy”³⁰. Stąd powstają wątpliwości, czy wskazana norma ustawowa odpowiada założeniom konstytucyjnym. Treść art. 146 ust. 1–2 i ust. 4 pkt. 7, 8, 11 konstytucji wskazuje bowiem na powierzenie Radzie Ministrów roli dominującej w zakresie prowadzenia polityki obronnej państwa.

VI.

Kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do pozyskiwania informacji na temat działalności różnych organów państwowych i instytucji o cha-

²⁶ K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3 s. 23 i n.; B. Opaliński, op.cit., s. 259–260.

²⁷ B. Szczurowski, *Uwaga 22 do art. 134*, [w:] *Konstytucja RP...*

²⁸ P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 134*, [w:] *Konstytucja...*, s. 2; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 392.

²⁹ O stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 851 ze zm.).

³⁰ M. Bożek, op.cit., s. 99.

rakterze publicznym a następnie do dokonania oceny ich działalności. „Celem kontroli parlamentarnej jest zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu”³¹. Parlament nie dysponuje żadnymi uprawnieniami o charakterze władczym względem Prezydenta, za wyjątkiem oczywiście przewidzianej w konstytucji możliwości postawienia go w stan oskarżenia przed TS przez Zgromadzenie Narodowe (art. 145 Konstytucji). Relacje łączące Prezydenta RP i Sejm wynikają z regulacji konstytucyjnej i zakreślone są poprzez określone w ustawie zasadniczej prawa i obowiązki Prezydenta wobec Sejmu i jego organów wewnętrznych. Oznacza to, że nie ma możliwości ustawowego rozszerzania tej relacji bowiem doprowadziłoby to do zmiany konstrukcji instytucji Prezydenta i jego niezależnej pozycji względem Sejmu³². Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie z zakresu kontroli parlamentarnej wyłączył podmioty, które cechuje przymiot niezależności od parlamentu, takie właśnie jak Prezydent RP³³. Jest on bowiem piastunem najwyższego i niezależnego od władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej urzędu, nie tylko najwyższym przedstawicielem państwa ale również podmiotem uosabiającym państwo, jest jego symbolem³⁴.

Poruszone zagadnienia wydają się być istotne przy ocenie, czy prawo pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych mieści się w kompetencjach kontrolnych Sejmu. Łączący Naczelnego Dowódcę z Prezydentem stosunek podległości mógłby stwarzać wrażenie wykonywania funkcji kontrolnej przez Sejm względem Prezydenta, nawet jeżeli działania kontrolne wykonywane byłyby tylko w sposób pośredni. Sejm pociągając Naczelnego Dowódcę do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny mógłby bowiem odnosić się również do oceny działalności głowy państwa, jako jego zwierzchnika. W rozwiązaniu tym widać niebezpieczeństwo potencjalnego wykorzystania przysługującego Sejmowi prawa do bieżącej walki politycznej.

³¹ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 47.

³² J. Trzeciński, *W sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1 s. 66.

³³ Wyrok TK z 22 września 2006r., U 4/06, OTK ZU 8A/2006, poz. 109, dalej: U 4/06.

³⁴ Ł. Malczewski, *Status prawno-ustrojowy Prezydenta RP przed komisją śledczą*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83, s. 84.

VII.

Próbę oceny możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przez Sejm względem organu niepodlegającego kontroli sejmowej podjął TK w stosunku do Prezesa NBP. Organ ten jest ustrojowo niezależny względem parlamentu. W jego przypadku, w przeciwieństwie do Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, istnieją jednak pewne powiązania z Sejmem (w zakresie powoływania – art. 227 ust. 3 Konstytucji, składania wobec Sejmu przysięgi – art. 9 ust. 3 UNBP³⁵ czy odwoływania przed upływem kadencji – art. 9 ust. 1 UNBP). Z całą pewnością jednak Prezes NBP nie ponosi odpowiedzialności politycznej przez Sejm.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności NBP, to jednak realizowanie przez niego zadania (wyłączne prawo emisji pieniądza, ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej, odpowiadanie za wartość polskiego pieniądza) wymagają uznania tej niezależności³⁶. W wyroku U 4/06 Trybunał stwierdził, że ustawa o TS nie rozciąga zakresu podmiotowego art. 95 ust. 2 Konstytucji, czyli sfery kontroli parlamentarnej na Prezesa NBP, który nie wchodzi w skład Rady Ministrów, nie może być również zaliczony do podlegającej rządowi administracji publicznej. Nie odpowiada zatem politycznie przed Sejmem. Trybunał stwierdził również, że chociaż ustawa o NBP statuuje różne obowiązki Prezesa NBP względem Sejmu, to jednak nie oznacza dopuszczalności stosowania innych środków o charakterze kontrolnym. W praktyce oznacza to, że wykonywanie funkcji kontrolnej przez Sejm względem organów NBP musi być istotnie ograniczone. Wywodził to z braku jakiejkolwiek podległości Prezesa NBP względem Sejmu i jego organów wewnętrznych. Wobec takiego stanowiska Trybunału uznać należy, że przytoczone przez niego argumenty odnieść należy również wobec Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który jest organem w dużo mniejszym stopniu powiązanym z Sejmem niż Prezes NBP.

³⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1373), dalej UNBP.

³⁶ Wyrok TK z 24 listopada 2003r., K 26/03, OTK ZU 9A/2003, poz. 95; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 33 i n.; J. Mordwilko, *Opinia w sprawie statusu centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 117 i n.

VIII.

Na zakończenie warto podkreślić, że regulacje dotyczące współpracy Rady Ministrów i Prezydenta w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa są wyrazem zawartej już w preambule do konstytucji zasady współdziałania władz. Wynikają również z szeregu jej przepisów poświęconych kompetencjom tych organów. Współpraca ta nie może jednak prowadzić do rozmywania się granic odpowiedzialności pomiędzy tymi organami związanego z wykonywaniem przez nie ich konstytucyjnie i ustawowo wyznaczanych kompetencji. Rada Ministrów i jej członkowie ponosi odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną. Sejm jest jak najbardziej właściwym organem, który tą odpowiedzialność powinien egzekwować. W przypadku głowy państwa jest inaczej. Nie ponosi bowiem odpowiedzialności politycznej przez Sejmem, a do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydent może być pociągnięty wyłącznie przez Zgromadzenie Narodowe. Ponadto należy mieć na uwadze, że Prezydent powołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych w czasie wojny, kiedy to rola Ministra Obrony Narodowej ulega ograniczeniu do roli organu koordynującego-wspomagającego. Tym samym osłabiona zostaje rola Sejmu, który sprawuje kontrolę nad członkiem rządu nawet jeżeli wydaje się ona, w tej wyjątkowej sytuacji zagrożenia państwa, szczególnie potrzebna³⁷. Zachowanie możliwości egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra zapewniłoby pośrednio możliwość zachowania kontroli nad siłami zbrojnymi. Jednak zostało wyłączone poprzez przyjęcie modelu sprawowania w czasie wojny zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przez Prezydenta za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych³⁸.

Odpowiedzialność konstytucyjna Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, jako organu ściśle powiązanego z Prezydentem, powinna zostać tak ukształtowana, by nie stwarzać wrażenia pośredniej odpowiedzialności Prezydenta RP przed Sejmem. Obecnie obowiązująca procedura wstępnego pociągania do odpowiedzialności nie daje takiej gwarancji. Sytuacja jest jednak o tyle skompli-

³⁷ Prokop K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 279.

³⁸ W. Wołpiuk, *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 40.

kowana, że wobec przyjętej konstytucyjnie i ustawowo konstrukcji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce prawo pociągania do odpowiedzialności przed TS przysługuje wyłącznie parlamentowi, czy to w postaci Zgromadzenia Narodowego względem Prezydenta RP, czy poszczególnych izb, Senatu względem senatora i Sejmu względem wszystkich pozostałych podmiotów podlegających tej odpowiedzialności. Ustawodawca w tym zakresie wydaje się być bardzo konsekwentny. Trudno zatem poszukiwać właściwego organu poza parlamentem. Z całą pewnością jednak obowiązująca konstrukcja prawna upoważniająca Sejm do pociągnięcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wzbudza ustrojowe wątpliwości i poprzez to może w przyszłości uniemożliwić skuteczne wyegzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej tego organu.

Literatura

- Bajor-Stachańczyk M., *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP” 2005, nr 3(7).
- Balicki R., *Zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Gąska M., *Kompetencja organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Malczewski Ł., *Status prawno-ustrojowy Prezydenta RP przed komisją śledczą*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2009, nr 82.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie statusu centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5.
- Polit-Langierowicz K., *Legalizm czy oportunizm ścigania karnego? Dylemat współczesnej polityki karnej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, t. III.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013.
- Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3.
- Prokop K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski, Białystok 2015.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu, Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Sobolewski Z., *Zasada legalizmu w ograniczonym zakresie*, [w:] *Nowe prawo karne. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci Profesora W. Daszkiewicza*, red. T. Nowak, Poznań 1999.
- Trzeciński J., *W sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.
- Wołpiuk W., *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6.