



Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 25 października 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana 2a 10, 2013

00-918 Warszawa

L.dz. L. zał.

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP VII Kadencji
według załączonej listy reprezentowanych
przez posła Mariusza Antoniego
Kamińskiego s. Lesława oraz
posła Andrzeja Dudę

Uczestnicy:

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

Wniosek

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej
ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony
Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013, poz. 852)**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, my niżej podpisani posłowie na Sejm, działając przez wskazanych przedstawicieli, wnosimy o stwierdzenie, że:

ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodna z art. 2, art. 134 ust. 1, ust. 3, ust. 4 oraz z art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP.

W szczególności niezgodność ta wynika z następujących sprzeczności:

- art. 3 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 3 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 1 pkt 3, pkt 5 i pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 134 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP;
- art. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 134 ust. 4 i art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP;
- art. 3 (w całości) ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Mariusza Antoniego Kamińskiego s. Lesława oraz Pana posła Andrzeja Dudę.

Uzasadnienie

1. **Art. 3 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP ponieważ dokonuje likwidacji konstytucyjnej instytucji - stanowisk „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” w drodze zastąpienia ich instytucjami nieznanymi konstytucji.**

Art. 134 ust. 3 Konstytucji RP brzmi:

„Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.”

W artykule tym ustrojodawca tworzy warunki brzegowe działania ustawodawcy. Są to:

- stworzenie i nakaz istnienia stanowisk: Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, a także ich kadencyjność;
- przypisanie Prezydentowi uprawnień do mianowania osób na te stanowiska;
- nakaz i zgoda na określenia w ustawie trzech kwestii odnośnie wskazanych tam instytucji: czasu kadencji, trybu odwołania przed upływem kadencji oraz warunków odwołania przed upływem kadencji.

Odzwierciedleniem tej normy konstytucyjnej na poziomie ustawy jest art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, który (w ujęciu przed nowelizacją) brzmi:

„Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych.”

W przedmiotowym kontekście potwierdza to doktryna. Jak w sejmowym komentarzu do konstytucji słusznie zauważa P. Sarnecki, wymienione w art. 134 ust. 3 Konstytucji *„elementy dowodzenia armią – Sztab Generalny i jego szef, rodzaje sił zbrojnych i ich dowódcy, w końcu naczelny dowódca sił zbrojnych – uzyskują tym samym zakotwiczenie w przepisach konstytucyjnych i nie mogą być pominięte, a tym bardziej zlikwidowane w drodze dalszej regulacji tej problematyki przez przepisy prawne”*¹.

Wbrew powyższemu, przeprowadzona ustawą z 21 czerwca 2013 r. nowelizacja, dokonuje w nowym art. 4a faktycznej likwidacji przewidzianych przez Konstytucję stanowisk dowódców rodzajów sił zbrojnych. W to miejsce wprowadza nowe stanowiska Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego, które bezpodstawnie nakazuje traktować jako tożsame z konstytucyjnym pojęciem „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”.

Podjęte przez ustawodawcę działanie nie jest możliwe z następujących powodów:

Po pierwsze, pojęcie dowódców rodzajów Sił Zbrojnych należy do grupy tzw. pojęć zastanych, które mają utrwalone znaczenie w polskim systemie prawnym, zarówno w praktyce konstytucyjnej, jak i w nauce prawa. Tworząc w 1997 r. ten zapis konstytucyjny, ustrojodawca tą normą nawiązał do art. 35 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. stanowiącego, że Prezydent RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Z kolei zapis tzw. Małej Konstytucji był przejęty z porządku prawnego ukształtowanego przed 1989 r. ustawą o powszechnym obowiązku

¹ P. Sarnecki, omówienie art. 134, s. 3 w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. ciągłe.

obrony RP (1967). Na przestrzeni ponad czterdziestu lat do pojęcia tego nie wprowadzano żadnych zmian. Jedynie w ustawie z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw² dokonano rozszerzenia ustawowego katalogu rodzajów Sił Zbrojnych zawartego w art. 3 ust. 3. Dodano w nim do dotychczas istniejących Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej pozycję „Wojska Specjalne”. Konsekwentnie w ramach tej nowelizacji ujęto też w ramy normy ustawowej dotychczas występujące już w praktyce nazewnictwo odnoszące się do dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nowo wprowadzony art. 4a ust. 5 ustawy stanowił, że „dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych.” Korespondował z tym nowy art. 13a ust. 1 - 4 szczegółowo określający zakres działania dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych. Ustawodawca wskazał ponadto, że dowódcy ci wykonują swoje zadania przy pomocy dowództw odpowiedniego rodzaju Sił Zbrojnych.

Pojęcia te istnieją więc literalnie i mają swoją konkretną treść, tworzoną przez akty rangi ustawy. Działanie ustawodawcy opisane powyżej nie naruszało treści pojęcia zastanego, a jedynie dopracowywało szczegóły.

Po drugie, kryterium stosowanym przez normę konstytucyjną dla ustawowej konstrukcji dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych jest pojęcie „rodzaj” tych sił zbrojnych. Sam termin „rodzajów Sił Zbrojnych” nie był dotychczas przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego. Warto jednak podkreślić, że także on jest również pojęciem zastanym, jak pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”.

Ponieważ konstrukcja „pojęć zastanych” pojawia się już drugi raz jako argument uzasadniający zarzut sprzeczności z Konstytucją, warto przypomnieć w tym miejscu pogląd, jaki na temat takich terminów sformułowany został przez Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu orzeczenia K 26/97, Trybunał stwierdził w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego: *„Konwencję redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu przepisu należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie minionych ośmiu lat. (...) podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak*

² Dz. U. z 2007 r., Nr 107, poz. 732

rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym. Modyfikacje owego rozumienia mogą oczywiście wynikać zarówno z konkretnych unormowań nowej Konstytucji, jak z ogólnego kontekstu jej postanowień, dopóki jednak nie zostanie zademonstrowane, że modyfikacje takie nastąpiły, można zakładać aktualność dotychczasowych ustaleń i konstrukcji dotyczących zasady demokratycznego państwa prawnego”³.

W przypadku art. 134 ust. 3 Konstytucji RP również mamy do czynienia z konwencją redakcyjną polegającą na dosłownym powtórzeniu tego elementu przepisu – przejściu go art. 35 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r., który dotyczy terminu „dowódców rodzajów sił zbrojnych”. Tym samym powinno się przyjąć, że ma do tego pojęcia zastosowanie pogląd Trybunału Konstytucyjnego odnoszący się do terminów zastanych i „należy uznać za jasny wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do przejścia dotychczasowego kształtu i rozumienia” tego pojęcia, tak jak się ono uformowało w praktyce.

Warto też przypomnieć, że w słowniku języka polskiego pod pojęciem „rodzaj” znajdujemy informację, że jest to „gatunek czegoś, odmiana, typ, jakość”. Stąd wyodrębnienie poszczególnych rodzajów wojsk powinno odbywać się poprzez wskazanie pewnej ich specyfiki, różniącej grupę wojsk od innych grup. Dla takiego odróżnienia używa się kryteriów fundamentalnych: typu uzbrojenia, zadań, miejsc walki, taktyki działania itp. Tak wyodrębnione rodzaje wojsk powinny otrzymać swojego dowódcę. Pojęcie to oznacza stosowanie do dokonania systematyki i podziału polskich sił zbrojnych na określone części kryterium przedmiotowego. Logiczną konsekwencją tego jest stosowanie takiego samego kryterium do ustanowienia dla konkretnej części tych sił odpowiednio - dowódcy. Stąd dowódca wojsk lądowych powinien być „dowódca wojsk lądowych”, dowódca marynarki wojennej – „dowódca marynarki wojennej” itd. Dowódcą rodzajów Sił Zbrojnych w rozumieniu konstytucyjnym nie może więc być Dowódca Generalny. Takim dowódcą mógłby być Dowódca Operacyjny, ale w przedmiotowym przypadku nie jest to możliwe, bo nie ma wyodrębnionego rodzaju Sił Zbrojnych w postaci „Wojsk Operacyjnych”. Takie oddziały są formalnie częścią istniejących czterech rodzajów Sił Zbrojnych.

To uzasadnia zarzut niezgodności z Konstytucją. W przedmiotowym zakresie nie dokonały się żadne modyfikacje uzasadniające tak istotną zmianę pojęcia, a tym bardziej nie zostały one zademonstrowane. Wręcz przeciwnie. Utrzymanie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dotychczasowego podziału polskich sił

³ wyrok z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64.

zbrojnych na rodzaje sił zbrojnych istniejące od kilkudziesięciu lat, implikuje konieczność utrzymania dotychczasowych konstrukcji ustawowych „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”.

Po trzecie, norma literalnie nakazuje mianowanie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Narzuca więc ich liczbę mnogą. Należy więc wychodzić z założenia, że jest to działanie świadome. Wprawdzie trudno bez szczegółowego badania dokumentacji archiwalnej z procesu tworzenia Konstytucji ustalić, jakie racje leżały u podłoża takiego działania. Być może wojskowe (racjonalność i specyfika dowodzenia), być może polityczne (ograniczenie kompetencji dowódców i obawa przed kumulacją dowództwa wojsk w jednym ręku), a być może i inne. Nie jest to jednak dla przedmiotu wniosku konieczne. Ważne jednak natomiast, że taki kształt normy *a contrario* zakazuje utworzenie jednego stanowiska dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych.

Co więcej, konstytucyjna treść nie oznacza dowolnej liczby mnogiej (dwóch, trzech, czterech). Musi to być liczba odpowiadająca liczbie rodzajów Sił Zbrojnych. Termin „dowódca” nie jest w normie konstytucyjnej umieszczony przypadkowo, ale połączony z kompleksowo pojmowanym „rodzajem Sił Zbrojnych”, a nie z wydzielonymi komponentami tych rodzajów, czy z kilkoma rodzajami łącznie. Warto więc w tym miejscu ponownie przypomnieć, że ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje także po nowelizacji w art. 3 ust. 3 istnienie takich rodzajów wojsk jak: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne. Zmienia się jedynie art. 3 ust. 4a, który był odbiciem funkcjonalnym art. 3 ust. 3 ustawy. W nowym kształcie ustawy, w przedmiotowym kontekście, zamiast czterech dowódców poszczególnych ustawowych rodzajów sił zbrojnych, dowódcami takimi mają być Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

Tym samym ustawodawca odchodzi nie tylko od rozumienia rodzajów Sił Zbrojnych i pojęcia ich dowódców utrwalonego w praktyce ustrojowej i regulacjach ustawowych, które wiązały dowódcę z konkretnym, określonym prawnie, rodzajem Sił Zbrojnych. Takie odejście jest też sprzeczne z logiczną interpretacją konstytucyjnego pojęcia „rodzaje” Sił Zbrojnych, jak i z językową wykładnią art. 134 ust. 3 Konstytucji.

W tym miejscu należy podkreślić, że w orzecznictwie najwyższych organów władzy sądowniczej wykładnia językowa ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi metodami

wykładni⁴. Prymat ten nie jest wyrażony wprost w ustawie zasadniczej, ale można go wyprowadzić z zasady legalizmu sformułowanej w art. 7 Konstytucji⁵.

Dlatego nie wystarczy pozostawienie Prezydentowi po prostu dwóch dowódców do mianowania. Ustawodawca zakłada, że spełni tym samym standard normy – przewidzianą w Konstytucji liczbę mnogą pojęcia „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych”. Jak widać z powyższych wywodów, jest to założenie błędne. Powoduje, że dowodzenie poszczególnymi rodzajami Sił Zbrojnych traci swoją prawnie określoną tożsamość. Dokonanie tak daleko idącej reformy nie jest możliwe na podstawie obecnego kształtu art. 134 ust. 3 Konstytucji, ale wymaga jej zmiany.

2. Art. 3 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ dokonuje likwidacji instytucji „dowództw” wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych, stanowiących konsekwencje konstytucyjnego ustanowienia rodzajów wojsk.

Ustawa z 21 czerwca 2013 r. nowelizując w art. 3 pkt. 3 ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP tworzy Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych. Jego stworzenie odbywa się poprzez eliminacje (połączenie) odrębnych dziś dowództw rodzajów Sił Zbrojnych o których mówi art. 13a ust. 5 tej ustawy.⁶ Abstrahując od oceny celu takiego działania, co nie jest przedmiotem wniosku, efektem jest połączenie dowodzenia rodzajami sił zbrojnych przez Dowódcę Generalnego przy pomocy Dowództwa Generalnego Rodzajów Wojsk.⁷

Eliminacja taka jest sprzeczna z Konstytucją, ponieważ istnienie odrębnych dowództw wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych, stanowi konsekwencje konstytucyjnego ustanowienia instytucji rodzajów Sił Zbrojnych i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

⁴ Por. np. wyrok TK z 24.2.1999 r., SK 4/98, (OTK 1988, Nr 2, poz. 24); uchwała NSA z 22.4.2002 r., FPS 5/02,(ONSA 2002, Nr. 4 poz. 137); uchwała SN z 20.01.2005 r., I KZP 28/84, OSNKW 2005, Nr 2, poz. 1.

⁵ Tak NSA w uchwale z 22.4.2002 r., FPS 5/02,(ONSA 2002, Nr. 4 poz. 137).

⁶ Art. 13a ust. 5. Dowódcy, o których mowa w ust. 1–4, wykonują swoje zadania odpowiednio przy pomocy Dowództwa Wojsk Lądowych, Dowództwa Sił Powietrznych, Dowództwa Marynarki Wojennej i Dowództwa Wojsk Specjalnych.

⁷ Z jego kompetencji wyłącza się dowodzenie poszczególnymi jednostkami wchodzącymi w skład różnych rodzajów sił zbrojnych na cele działań operacyjnych (sytuacji kryzysowych i misji pokojowych).

Uzasadnienie istnienia tych konstytucyjnych instytucji zostało przedstawione powyżej.

- 3. Art. 1 pkt 3, pkt 5 i pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ ogranicza kompetencje Szefa Sztabu Generalnego wynikające z jego pozycji ustrojowej. Jednocześnie jest niezgodny z art. 134 ust. 1 Konstytucji RP ponieważ w konsekwencji powyższego ogranicza też kompetencje Prezydenta RP jako zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju.**

Kształt art. 134 ust. 3 Konstytucji pokazuje, że ustrojodawca traktuje także pozycję Szefa Sztabu Generalnego jako tzw. pojęcie zastane, mające utrwalone znaczenie w polskim systemie prawnym, w praktyce konstytucyjnej i w nauce prawa. Także w tym miejscu ustrojodawca nawiązał do art. 35 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. stanowiącego, że Prezydent RP w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (wywód nt. pojęcia zastanego patrz wyżej).

W przypadku Szefa Sztabu Generalnego ustrojodawca przyjął, że jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Nie wynika to, co prawda *expressis verbis* z art. 134 ust. 3 Konstytucji „lecz fakt wymienienia tego stanowiska w Konstytucji wydaje się potwierdzać to tradycyjne w naszym ustroju rozwiązanie. Na pewno nie pełnią takiej funkcji, *ex definitione*, dowódcy „rodzajów sił zbrojnych”⁸. Warto tu dodać, że ustrojodawca nie przypadkowo wymienia Szefa Sztabu Generalnego na pierwszym miejscu w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Ustawa z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw zmienia zastany status Szefa Sztabu Generalnego. Jej art. 1 pkt 3 nadaje nowe brzmienie art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁹. Zgodnie z nowym brzmieniem jego ust. 1, w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy „Dowódcy Generalnego (Rodzajów Sił Zbrojnych) oraz Dowódcy Operacyjnego (Rodzajów Sił

⁸ P. Sarnecki, omówienie art. 134, s. 3 w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.

⁹ W starym ujęciu art. 6 brzmi:

1. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.

2. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Zbrojnych). Zaś w myśl art. 6 ust. 2 organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Jest to zdecydowana zmiana pozycji Szefa Sztabu Generalnego i odejście od dotychczasowej praktyki ustrojowej, mającej swoje korzenie jeszcze w II Rzeczypospolitej. Zmiana ta polega na osłabieniu pozycji Szefa Sztabu Generalnego, który był dotychczas jedynym organem wojskowym wspierającym ministra w kierowaniu Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.

W tym kierunku zmierza też art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w brzmieniu nadanym mu ustawą z 21 czerwca 2013 r. (art. 1 pkt 5 ustawy). Formułuje on katalog kompetencji Szefa Sztabu Generalnego w sposób ograniczony wobec jego pozycji ustrojowej jako pojęcia zastanego.

Podobny charakter ma też zmiana wprowadzona art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministrze obrony Narodowej i niektórych innych ustaw. Na jej podstawie w art. 3 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej następuje rozszerzenie katalogu podmiotów, przy pomocy których minister kieruje działalnością ministerstwa i sił zbrojnych. Do katalogu dołączeni zostają Dowódca Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Przypomnijmy, że zgodnie z nową konstrukcją mają oni być traktowani jako „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych”. Nawet przy (błędym) założeniu w tym miejscu poprawności takiego rozwiązania, norma ustawowa ingeruje w zastałą sytuację ustrojową, której treść oddaje stare ujęcie tego artykułu.¹⁰ Dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych nie mogą być umocowani jako stanowiska równorzędne z Szefem Sztabu Generalnego, bez osłabienia pozycji tego ostatniego. A w nowej konstrukcji, w świetle przypisanych im kompetencji, ich status wydaje się wręcz wyższy. To narusza Konstytucję.

W tym miejscu warto też pamiętać, że kompetencje nominacyjne Prezydenta związane są ściśle z wypełnianiem przez Prezydenta RP funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych z art. 134 ust. 1 Konstytucji. Jak słusznie zauważa Z. Witkowski *„instytucja Prezydenta w RP ma charakter ściśle cywilny, co oznacza, że także najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi musi korespondować z tym charakterem. W konsekwencji należy uznać, że*

¹⁰ Art. 3.

1. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu.
2. Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzje w sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych, po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

*Prezydent (...) pełni jakby ideowe dowództwo*¹¹. W tym aspekcie ograniczanie pozycji organów, których piastunów mianuje Prezydent, oznacza również zmianę zakresu tego zwierzchnictwa. Wprawdzie w tym przypadku chodzi nie tyle o uszczuplenie uprawnień głowy państwa, co ich faktycznego znaczenia, to jednak jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy kompetencje wynikające z tej funkcji są w znacznej mierze nieokreślone konstytucyjnie, a samo pojęcie najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych jest „*używane tradycyjnie w polskim prawie konstytucyjnym na oznaczenie stosunku głowy państwa do armii w dużym stopniu symbolicznego*”¹².

Dlatego nie można w rozumieniu treści art. 134 ust. 3 Konstytucji ograniczyć się tylko do przesłanek czysto formalnych i założyć, że wystarczy pozostawić Prezydentowi kompetencję mianowania Szefa Sztabu Generalnego. Istotna w tym przypadku jest także ukształtowana w praktyce ustrojowej i oparta o konstytucyjne umocowanie pozycja tego ostatniego. Nie można jej dowolnie zmieniać ustawą. Ograniczając kompetencje Szefa Sztabu Generalnego, ogranicza się w konsekwencji pozycję ustrojową Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych przypisaną mu art. 134 ust. 1 Konstytucji RP.

- 4. W art. 3 pkt 2 ustawy z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 134 ust. 4 i art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji w zakresie w jakim tworzy instytucję „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”.**

Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP:

„Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa.”

W art. 3 pkt. 2 ustawy z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw dokonuje zmiany w ustawie o

¹¹ Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2006, s. 441–442.

¹² K. Działocha, O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996 s. 335.

powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dodanie w art. 5 – po jego pkt 1 - nowego pkt 1a w brzmieniu: „*wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych*”.¹³ Chodzi w nim o powołanie instytucji wcześniejszej desygnacji osoby, która następnie w czasie wojny będzie w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji mianowana przez Prezydenta na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, czyli jak mówi uzasadnienie do ustawy o „płynne przejście ze stanu „P” do stanu „W”. Innymi słowami chodzi o szybsze wskazanie „kandydata” na konstytucyjne stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny.

Takie rozwiązanie ma swoje uzasadnienie celowe opisane w uzasadnieniu. Od strony prawnej tworzy jednak problem. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy można to uprawnienie przypisać Prezydentowi? Takie działanie prezydenta nie znajduje umocowania w Konstytucji, a nie należy zapominać, że uprawnienia Prezydenta w zakresie obronności kraju stanowią *lex specialis* w stosunku do generalnych uprawnień Rady Ministrów, a więc należy je interpretować zawężająco. Tworzenie ustawą nowych kompetencji z zakresu obronności i wojskowości przypisanych Prezydentowi musi więc odbywać się kosztem generalnych uprawnień Rady Ministrów z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11. Pojawiają się więc i w tym miejscu wątpliwości konstytucyjne.

Wprawdzie w przepisie Prezydent dokonywać ma tego wskazania na wniosek Prezesa Rady Ministrów, to jednak takie rozwiązanie wcale nie rozwiązuje problemu, ale wręcz tworzy kolejny, związany z pytaniem, czy Prezydent jest tym wnioskiem o wskazanie kandydata związany?

Aby wykazać sprzeczność proponowanej normy ustawowej z art. 134 ust. 4 Konstytucji, trzeba najpierw omówić generalną kwestię konstytucyjną, a mianowicie, czy Prezydent jest związany wnioskiem Prezesa Rady Ministrów złożonym w trybie art. 134 ust. 4 konstytucji i musi mianować Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych osobę wskazaną we wniosku. W tym zakresie nie ma orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W doktrynie funkcjonują dwie koncepcje: jedna potwierdzająca, druga negująca takie związanie. Słuszna wydaje się ta druga, ponieważ art. 134 ust. 4 Konstytucji uposaża Prezydenta w konkretne

¹³ Przed zmianą art. 5 brzmiał:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

- 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- 2) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych.

prawo mianowania (lub ew. odmowy mianowania), a Prezesa Rady Ministrów jedynie do złożenia wniosku. Wprawdzie Prezydent po odmowie nie może sam mianować innej osoby, bo prawo wyboru takiej pozostaje po stronie wnioskodawcy, to jednak odmówić może. Sama norma poprzez rozdzielenie kompetencji mianowania i wnioskowania wymusza jedynie współdziałanie obu organów władzy wykonawczej.

Z tej perspektywy konstytucyjnej, artykuł 3 pkt 2 ustawy z 21 czerwca 2013 r. jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji. Wprawdzie jest on projekcją prawie literalną artykułu konstytucyjnego, jednak w ten sposób właśnie pozostaje sprzeczny z jego ideą i celem. Konstytucja nie zabrania wprost wcześniejszego powoływania „kandydata” na przyszłego Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, szczególnie jeśli wynika to z realizacji konkretnych celów polityki obronnej, ale w świetle powyższych ustaleń osobę taką powinien wskazywać Prezes Rady Ministrów, a nie wnioskować o wskazanie jej przez Prezydenta. Gdyby analogicznie do samego konstytucyjnego mianowania, uposażony w uprawnienie wskazania „kandydata” Prezydent odmówił wskazania, naruszyłby uprawnienia Prezesa Rady Ministrów wynikające z art. 134 ust. 4 Konstytucji, czyli z jego prawa do złożenia wniosku, a tym samym wskazania kandydata. Innymi słowy, konstytucyjna konstrukcja prawa do złożenia wniosku o mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, konsumuje już prawo do wskazania kandydata.

Nie pomoże tu nawet odwrócenie interpretacji. Gdyby uznać, iż w przypadku wskazywania „kandydata na kandydata”, Prezydent – inaczej niż przy bezpośrednim mianowaniu na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny – nie ma prawa odmówić wskazania osoby, o którą wnioskuje na podstawie przedmiotowej ustawy Prezes Rady Ministrów, rozumienie to rozbiłoby logikę Konstytucji. A Prezydent mógłby swą dezaprobatę dla tego konkretnego kandydata zrealizować na poziomie wniosku o mianowanie na czas wojny. Taka konstrukcja podważa też sens tworzenia tej instytucji. Logiczne i zgodne z ar. 146 oraz art. 134 Konstytucji byłoby, gdyby kandydata wskazywał Prezydent, a powoływał go Prezes Rady Ministrów. W tej sytuacji ustawowej, art. 134 ust. 4 stanowiłby logiczną konsekwencję w działaniu.

Obecne rozwiązanie przyjęte w ustawowej konstrukcji „osoby przewidzianej na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” na czas wojny ingeruje też w inny sposób w istotę art. 134 ust. 4 Konstytucji. Powoduje mianowicie ustawowe związanie w zakresie uprawnień obu wskazanych w tej normie organów do konkretnego działania na poziomie

poprzedzającym ich kompetencje konstytucyjne. Ogranicza więc następczo ich konstytucyjną swobodę działania. Ma to miejsce na dodatek poprzez normy pochodzące z aktu niższej rangi.

5. Art. 3 (w całości) ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny art. 2 Konstytucji RP. Niezgodność polega na naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawa poprzez naruszenie zawartej w niej zasady przyzwoitej legislacji.

Zarzut ten widoczny jest w dwóch kontekstach.

Pierwszy to obowiązek przyjęcia w pewnych warunkach nowego tekstu ustawy, zamiast dokonywania kolejnej nowelizacji. Jego nie wypełnienie narusza zasadę przyzwoitej legislacji.

W przedmiotowej ustawie wskazana norma dokonuje nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy więc aktu uchwalonego przed czterdziestu sześciu latami, jeszcze w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych i przy założeniu obowiązywania odmiennej doktryny obronnej. Akt ten był dotychczas nowelizowany ponad 100 razy, z dwoma tekstami jednolitymi ogłoszonymi po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku (2005 r., 2012 r.), a w czasie obowiązywania nowej Konstytucji RP był nowelizowany kilkadziesiąt razy (z tego 28 razy pomiędzy ogłoszeniem tekstów jednolitych w 2005 r. i 2012 r.). Obecnie ustawa jest kolejną nowelizacją.

Należy podkreślić, że jeżeli zmiany wprowadzane w danej ustawie miałyby być liczne, albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się – zgodnie z obowiązującym § 84 Zasad Techniki Prawodawczej – projekt nowej ustawy. Tak też powinno być w tym przypadku. Przedstawiona ustawa o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw w przypadku ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP istotnie nowelizuje jej normy dotyczące struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a tym samym zmienia jedną z podstawowych koncepcji, na których opierają się jej założenia. W tej sytuacji nowelizacja w sposób istotny narusza konstrukcję i spójność tej ustawy.

Taka konieczność przestrzegania Zasad Techniki Prawodawczej przy nowelizacji ustawy wydaje się oczywista, gdy projektodawcą jest Rada Ministrów. Jest ona bezwzględnie związana rozporządzeniem swojego Prezesa. W polskiej nauce prawa nie ma natomiast

zgodności, co do tego, czy zasady techniki prawodawczej mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności ustawy. Według poglądów niektórych jej przedstawicieli tak powinno być.¹⁴ Inni zaś uważają przeciwnie¹⁵. Ku temu drugiemu stanowisku wydaje się przychylić Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z jego orzecznictwem Zasady Techniki Prawodawczej przyjęte w akcie podustawowym (w latach 1991-2001 w uchwale Rady Ministrów, od 2002 r. stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów) nie zostały uznane jednoznacznie za kryterium oceny konstytucyjności ustawy lub konstytucyjności postępowania w jakim została uchwalona. Równocześnie jednak zdaniem Trybunału: *„Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”*.¹⁶

Uwagi te zachowują aktualność i w obecnym stanie prawnym, gdy Zasady Techniki Prawodawczej mają moc rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też nadal aktualne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że naruszenie tych zasad – jako odzwierciedlających obiektywny kanon reguł - prowadzić może do naruszenia art. 2 Konstytucji statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, a konkretne istotnego jej elementu, jakim jest reguła tzw. przyzwoitej legislacji i związana z nią zasada określoności przepisów prawa.

I w tym zakresie, zdaniem wnioskodawców, art. 3 ustawy z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Niezgodność ta polega właśnie na odstępieniu od przygotowania nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, a przeprowadzeniu jej

¹⁴ por. np. D. Salitra, Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 4/2000, s. 47; S. Wojtczak, Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych, Państwo i Prawo 10/2005, s. 45-47.

¹⁵ por. np. S. Wronkowska, Technika prawodawcza, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1/1990, s. 7; T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 206-207.

¹⁶ wyrok z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr. 3 poz. 51.

nowelizacji w jednym z jej fundamentalnych elementów, co narusza jej spójność i konstrukcję.

Po drugie, wskazana norma tworzy zasadniczą ustrojową sprzeczność. W art. 3 pkt 3 wprowadza w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej strukturę dowództwa generalnego i operacyjnego. Jednocześnie likwiduje dotychczasowe dowództwa wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych. Z kolei w samej ustawie utrzymuje dotychczasową strukturę rodzajów sił zbrojnych (podziałem sił zbrojnych na rodzaje). Innymi słowami, ustawa nie likwiduje art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej określającego strukturę sił zbrojnych. Zmienia jedynie art. 3 ust. 4a, który w starym ujęciu był odbiciem funkcjonalnym art. 3 ust. 3 ustawy. W nowym ujęciu artykuł ten powoduje brak spójności przedmiotowej obu norm. Do braku spójności przedmiotowej można też dołożyć zarzut braku jasności w nazewnictwie. Tym samym art. 3 pkt 3 narusza dodatkowo zasadę przyzwoitej legislacji wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP także w ten sposób.

Załączniki:

- lista posłów podpisujących wniosek.
- 5 odpisów wniosku