



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 53/13

BAS-WPTK-2959/13

Warszawa, dnia 10 października 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	10. 10. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 25 października 2013 r., uzupełnionego 14 listopada 2013 r. (sygn. akt K 53/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.) **jest zgodny** z art. 134 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 5 pkt 1a ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji;

3) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.) **jest zgodny** z art. 134 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852) **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli w świetle *petitum* wniosku**

1. Grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) zaskarżyła ustawę z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca). W *petitum* wskazano, że ustawa ta jest niezgodna z określonymi przepisami Konstytucji, a następnie dodano, iż „w szczególności niezgodność ta wynika z następujących sprzeczności: [...]” – i w tym miejscu wymieniono: art. 1 pkt 3 i pkt 5, art. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3, a także art. 3 (w całości) ustawy nowelizującej. W pierwotnej wersji wniosku (z 25 października 2013 r.) zaskarżeniem objęto także art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, jednak później – wobec zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 października 2013 r. (sygn. akt Twn 9/13) o wezwaniu do usunięcia braków formalnych wniosku – grupa posłów pismem z 13 listopada 2013 r. stwierdziła, że doszło do oczywistej omyłki pisarskiej i przepis ten nie powinien znaleźć się we wniosku.

Wymienione powyżej przepisy, które budzą wątpliwości wnioskodawcy, znowelizowały ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.; dalej: u.m.o.n.) oraz ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.; dalej: u.p.o.o.).

2. Ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej została zmieniona przez art. 1 ustawy nowelizującej.

Po pierwsze, na mocy art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, nadano przepisom art. 3-6 u.m.o.n. następujące brzmienie:

„Art. 3. 1. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio lub przy pomocy sekretarza stanu lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, zwanego dalej «Dowódcą Generalnym», oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, zwanego dalej «Dowódcą Operacyjnym».

2. W razie nieobecności Ministra Obrony Narodowej, jego obowiązki pełni wyznaczony sekretarz stanu lub podsekretarz stanu na podstawie pełnomocnictw lub upoważnień udzielonych przez Ministra.

Art. 4. Minister Obrony Narodowej sprawuje bezpośrednio lub przy pomocy wyznaczonego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nadzór nad:

- 1) gospodarką finansową;
- 2) realizacją polityki kadrowej i personalnej;
- 3) działalnością kontrolną;
- 4) działalnością obsługi prawnej;
- 5) realizacją polityki obronnej;
- 6) kontaktami międzynarodowymi;
- 7) planowaniem, programowaniem i koordynacją pozamilitarnych przygotowań obronnych;
- 8) realizacją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadań inwestycyjnych określonych w Programie NSIP;
- 9) działalnością duszpasterstw wojskowych.

Art. 5. 1. Ministrowi Obrony Narodowej podlegają bezpośrednio:

- 1) Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- 2) Dowódca Generalny;
- 3) Dowódca Operacyjny.

2. Ministrowi Obrony Narodowej podlegają Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, z późn. zm.) oraz Żandarmeria Wojskowa na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 568 i 628).

Art. 6. 1. W czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego.

2. Organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego”.

Po drugie, na mocy art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, art. 8 u.m.o.n. uzyskał następujące brzmienie:

„Art. 8. 1. Do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy:

- 1) planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych;
- 2) programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych;
- 3) nadzór nad ogólną i operacyjną działalnością Sił Zbrojnych, w tym w szczególności nad planowaniem operacyjnym, gotowością mobilizacyjną i bojową, szkoleniem oraz rozwojem organizacyjno-technicznym Sił Zbrojnych;
- 4) reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegialnych organach polityczno-wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 5) doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych;
- 6) planowanie przygotowania Ministerstwa do funkcjonowania na stanowiskach kierowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- 7) przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

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

3. Kwestionowanych zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dokonano w drodze art. 3 ustawy nowelizującej.

Po pierwsze, na mocy art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej, art. 3 ust. 4a u.p.o.o. uzyskał następujące brzmienie: „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej «Dowódcą Generalnym», i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej «Dowódcą Operacyjnym»”.

Po drugie, na mocy art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej, w art. 5 u.p.o.o. po pkt 1 dodany został pkt 1a w brzmieniu: „[Prezydent Rzeczypospolitej – uwaga własna] wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”.

Po trzecie, w drodze art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej, po art. 11 u.p.o.o. dodano art. 11a i art. 11b w brzmieniu:

„Art. 11a. 1. Dowódca Generalny jest właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych z wyłączeniem jednostek wojskowych lub związków organizacyjnych Sił Zbrojnych:

1) bezpośrednio podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej albo innym organom lub podmiotom;

2) podporządkowanych Dowódcy Operacyjnemu.

2. Do zakresu działania Dowódcy Generalnego w szczególności należy:

1) realizacja programów rozwoju Sił Zbrojnych;

2) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych Sił Zbrojnych;

3) organizowanie mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk;

4) szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w razie wojny oraz utrzymywanie ich w gotowości do tego użycia;

5) realizacja zadań dotyczących logistyki wojskowej w jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych Sił Zbrojnych;

6) współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;

7) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

3. Dowódca Generalny wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, zwanego dalej «Dowództwem Generalnym».

4. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną Dowództwa Generalnego.

Art. 11b. 1. Dowódca Operacyjny jest właściwy w zakresie dowodzenia operacyjnego częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej.

2. Do zakresu działania Dowódcy Operacyjnego w szczególności należy:

1) planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji w ramach użycia Sił Zbrojnych w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny;

2) wykonywanie zadań Ministra Obrony Narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny;

3) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia organów dowodzenia Sił Zbrojnych, zgodnie z wojennym systemem dowodzenia, a także zapewnienie ich współdziałania z dowództwami jednostek wojskowych i związków organizacyjnych Sił Zbrojnych, które mają zostać mu podporządkowane;

4) określanie wymagań operacyjnych dla Sił Zbrojnych w zakresie planowania operacyjnego oraz programowania rozwoju Sił Zbrojnych;

5) przygotowanie stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;

6) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej;

7) przewodniczenie Radzie SAR, o której mowa w art. 121 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. Nr 228, poz. 1368 oraz z 2012 r. poz. 1068).

3. Dowódca Operacyjny wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, zwanego dalej «Dowództwem Operacyjnym».

4. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną Dowództwa Operacyjnego”.

Po czwarte, ponieważ wnioskodawca formułuje zarzuty wobec całego art. 3 ustawy nowelizującej, należy wspomnieć, że oprócz przytoczonych powyżej pkt 1, pkt 2 i pkt 3 zawiera on również pkt 4 i pkt 5, o następującej treści:

„4) uchyla się art. 13a i art. 13b;

5) w art. 13c:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

«1a. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych podlega Dowódcy Generalnemu.»,

b) w ust. 2 uchyla się pkt 4”.

4. Jak z powyższego wynika, wskazane przez wnioskodawcę przepisy, które pragnie on poddać kontroli pod względem zgodności z Konstytucją, są znacznie rozbudowane i odnoszą się do szerokiego spektrum zagadnień.

W przekonaniu Sejmu, konieczność synchronizacji uzasadnienia wniosku z jego *petitum*, a także okoliczności związane z upływem czasu i jego następstwami dla obowiązywania ustawy nowelizującej, nakazują odmienne określenie zakresu

zaskarżenia. Rekonstrukcja tego zakresu, która zostanie przeprowadzona w pkt III niniejszego pisma, wymaga jednakże uprzedniego omówienia zarzutów wnioskodawcy.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. We wniosku wskazano następujące wzorce kontroli:

– art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”);

– art. 134 ust. 1 Konstytucji („Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”);

– art. 134 ust. 3 Konstytucji („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”);

– art. 134 ust. 4 Konstytucji („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”);

– art. 146 ust. 1 Konstytucji („Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”);

– art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji („W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”).

2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ dokonuje likwidacji wymienionej w tym przepisie instytucji „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” i wprowadza nieznaną ustawie zasadniczej instytucję: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Na poparcie tego zarzutu sformułowano trzy argumenty.

Po pierwsze, wnioskodawca twierdzi, że pojęcie dowódców rodzajów Sił Zbrojnych należy do tzw. pojęć zastanych, co oznacza, iż ma ono utrwalone

znaczenie w systemie prawnym – zarówno w praktyce konstytucyjnej, jak i w doktrynie. W szczególności, jak wskazano, na przestrzeni ponad 40 lat do pojęcia tego nie zostały wprowadzone żadne zmiany. Wnioskodawca dostrzega, że na mocy ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 732; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.) ustawy katalog rodzajów Sił Zbrojnych został poszerzony o „Wojska Specjalne”. Wskazuje jednak, że „konsekwentnie w ramach tej nowelizacji ujęto też w ramy normy ustawowej dotychczas występujące już w praktyce nazewnictwo odnoszące się do dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” (wniosek, s. 4), gdyż na czele Wojsk Specjalnych stanął Dowódca Wojsk Specjalnych (art. 4a ust. 5 u.p.o.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r.). Należy więc uznać, jak wskazano w uzasadnieniu wniosku, że powyższe działanie ustawodawcy „nie naruszało treści pojęcia zastanego, a jedynie dopracowywało szczegóły” (wniosek, s. 4).

Po drugie, zdaniem wnioskodawcy, pojęciem zastanym jest także pojęcie „rodzaj Sił Zbrojnych”. Jest ono stosowane przez normę konstytucyjną jako składnik konstrukcji „dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych” i służy do podziału Sił Zbrojnych według kryterium przedmiotowego. Jak wskazano, „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.” (wniosek, s. 5). Uznanie „rodzajów Sił Zbrojnych” za pojęcie zastane, w świetle argumentacji wnioskodawcy, jest nierozzerwalnie związane z uznaniem za takie pojęcie również „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”, gdyż: „Utrzymanie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dotychczasowego podziału polskich sił zbrojnych na rodzaje sił zbrojnych istniejące od kilkadziesiąt lat, implikuje konieczność utrzymania dotychczasowych konstrukcji ustawowych «dowódców rodzajów Sił Zbrojnych»” (wniosek, s. 6).

Po trzecie, jak wskazuje wnioskodawca, skoro norma konstytucyjna nakazuje mianowanie „dowódców” (a nie „dowódcy”) rodzajów Sił Zbrojnych, to w świetle wykładni językowej – mającej prymat nad innymi metodami wykładni – należy uznać, że liczba mnoga nakazuje powołanie wielu dowódców. Ponadto nie chodzi tu o dowolną liczbę mnogą, lecz o liczbę odpowiadającą liczbie rodzajów Sił Zbrojnych.



Jak wskazano we wniosku, pojęcie dowódców rodzajów Sił Zbrojnych – jako nawiązujące do podziału Sił Zbrojnych według kryterium przedmiotowego – należy do tzw. pojęć zastanych i nie może być modyfikowane przez ustawodawcę.

3. Wobec art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej wnioskodawca formułuje zarzut niezgodności z art. 134 ust. 3 Konstytucji, wskazując, że kwestionowany przepis dokonuje likwidacji instytucji dowództw Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych. Grupa posłów uznaje to za niezgodne z Konstytucją, ponieważ „istnienie odrębnych dowództw wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych, stanowi konsekwencję konstytucyjnego ustanowienia instytucji rodzajów Sił Zbrojnych i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” (wniosek, s. 7).

4. Gdy chodzi o art. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy nowelizującej, wnioskodawca twierdzi, że jest on niezgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „ogranicza kompetencje Szefa Sztabu Generalnego wynikające z jego pozycji ustrojowej”, a także z art. 134 ust. 1 Konstytucji, gdyż „w konsekwencji powyższego ogranicza też kompetencje Prezydenta RP jako zwierzchnika sił zbrojnych w czasie pokoju”.

Pierwszy z tych zarzutów ma charakter pierwotny wobec drugiego. Zdaniem wnioskodawcy, „ustrojodawca traktuje także pozycję Szefa Sztabu Generalnego jako tzw. pojęcie zastane” (wniosek, s. 8). Jakkolwiek nie wynika to *expressis verbis* z art. 134 ust. 3 Konstytucji, to należy przyjąć, jak wskazano we wniosku, że jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Tymczasem, w wyniku zmian dokonanych ustawą nowelizującą, w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (znowelizowany art. 6 ust. 1 u.m.o.n.), zaś Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju (art. 6 ust. 2 u.m.o.n.). W przekonaniu grupy posłów, prowadzi to do zmiany pozycji Szefa Sztabu Generalnego i odejścia od dotychczasowej praktyki ustrojowej, wywodzącej się jeszcze z II Rzeczypospolitej – katalog kompetencji tego organu został bowiem przez zakwestionowane przepisy ukształtowany w sposób nieodpowiadający „jego pozycji ustrojowej jako pojęcia zastanego” (wniosek, s. 9). Wynika to z poszerzenia listy podmiotów, przy pomocy których Minister Obrony

Narodowej kieruje działalnością podległego mu ministerstwa i Sił Zbrojnych. Jeżeli bowiem w wyniku zaskarżonej nowelizacji dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych zyskują status ustrojowy równorzędny ze statusem Szefa Sztabu Generalnego (albo wręcz wyższy), to prowadzi to do osłabienia pozycji tego ostatniego.

Drugi zarzut jest konsekwencją uznania zarzutu poprzedniego. Chodzi o to, że zmiana stanowiska ustrojowego Szefa Sztabu Generalnego pośrednio rzutuje na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych – jeżeli osłabiony zostaje Szef Sztabu Generalnego, to zdaniem wnioskodawcy wywołuje to negatywne następstwa także dla organu, który powołał go w ramach przysługującego mu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Innymi słowy, „ograniczanie pozycji organów, których piastunów mianuje Prezydent, oznacza również zmianę zakresu tego zwierzchnictwa. [...] Ograniczając kompetencje Szefa Sztabu Generalnego, ogranicza się w konsekwencji pozycję ustrojową Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych przypisaną mu art. 134 ust. 1 Konstytucji RP” (wniosek, s. 10).

5. We wniosku podano w wątpliwość zgodność art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Przepis ustawy nowelizującej wprowadza do systemu prawnego konstrukcję – jak wskazuje wnioskodawca, nieznaną Konstytucji – „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”. Osoba taka ma być wskazywana przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów (dodany art. 5 pkt 1a u.p.o.o.). Grupa posłów zauważa, że jest to kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej nieprzewidziana 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” (wniosek, s. 11).

Wnioskodawca przyznaje, że Konstytucja nie zabrania wprost samego wcześniejszego powoływania kandydata na przyszłego Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Jednakże przyjęte w ustawie nowelizującej rozwiązanie w odniesieniu do procedury nominacyjnej określa jako sprzeczne z ideą i celem art. 134 ust. 4 Konstytucji. Twierdzi bowiem, że Prezes Rady Ministrów powinien taką osobę

wskazywać, a nie jedynie wnioskować o jej wskazanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej – „konstytucyjna konstrukcja prawa do złożenia wniosku o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny konsumuje już prawo do wskazania kandydata” (wniosek, s. 12).

We wniosku wyrażono następnie przekonanie, że narusza istotę art. 134 ust. 4 Konstytucji ustawowe związanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów w zakresie kompetencji do działania na poziomie „poprzedzającym” ich kompetencje konstytucyjne. Ma to, zdaniem grupy posłów, ograniczać następczo konstytucyjną swobodę działania tych organów.

6. Zaskarżeniem objęto ponadto w całości art. 3 ustawy nowelizującej, podnosząc wobec niego zarzut niezgodności z zasadą przyzwoitej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Na poparcie tego zarzutu wysunięto dwa argumenty.

Po pierwsze, wnioskodawca twierdzi, że w zaistniałych okolicznościach ustawodawca miał konstytucyjny obowiązek przyjąć nowy tekst ustawy zamiast dokonywania kolejnej nowelizacji. Przemawiają za tym zasady techniki prawodawczej, które zdaniem grupy posłów powinny stanowić w tym wypadku kryterium oceny konstytucyjności. Wnioskodawca powołuje się na poglądy nauki prawa i Trybunału Konstytucyjnego, przychylając się do stanowiska, że zasady te stanowią kanon stanowienia prawa, który powinien być respektowany przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym. We wniosku przypomniano, że ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona w 1967 r., w odmiennych warunkach ustrojowych i w okresie obowiązywania innej doktryny obronnej, a od tego czasu była nowelizowana ponad sto razy. Tymczasem, zgodnie z § 84 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908): „Jeżeli zmiany w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”.

Po drugie, wnioskodawca wyraża przekonanie, że zlikwidowanie dowództw Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego podziału Sił Zbrojnych na rodzaje, „tworzy zasadniczą ustrojową sprzeczność” (wniosek, s. 15). Nowelizacja ma bowiem prowadzić do braku spójności przedmiotowej norm ustawy oraz skutkować brakiem

jasności w nazewnictwie, w ten sposób „dodatkowo” naruszając zasadę przyzwoitej legislacji.

### III. Rekonstrukcja zakresu zaskarżenia

1. W przekonaniu Sejmu, poprawne odczytanie zakresu kontroli konstytucyjności na gruncie niniejszej sprawy wymaga:

- oceny, czy zaskarżeniem objęto, zgodnie z dosłownym brzmieniem *petitum* wniosku, całą ustawę oraz jej wskazane przepisy, czy jedynie owe przepisy;
- uwzględnienia skutków upływu czasu, co wiąże się z faktem, że ustawa nowelizująca, zgodnie z jej art. 17, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.;
- porównania argumentacji zawartej w uzasadnieniu wniosku z zawartością normatywną wskazanych jednostek redakcyjnych ustawy.

2. W świetle *petitum* wniosku, przedmiotem zaskarżenia uczyniono ustawę nowelizującą, zarzucając jej niezgodność z wymienionymi wzorcami kontroli i zaznaczając, że „w szczególności niezgodność ta wynika z następujących sprzeczności: [...]”. Następnie zaś wyliczone zostały jednostki redakcyjne budzące wątpliwości wnioskodawcy co do ich zgodności z poszczególnymi wzorcami konstytucyjnymi.

Można więc założyć, że wbrew sposobowi ujęcia zaskarżenia w *petitum* wniosku, celem wnioskodawcy nie jest zainicjowanie kontroli całej ustawy, lecz jedynie norm zidentyfikowanych na gruncie jednostek redakcyjnych, które nasuwają „szczegółowe” wątpliwości co do konstytucyjności. Przemawia za tym zwłaszcza fakt, że w uzasadnieniu wniosku nie sformułowano wobec ustawy żadnego zarzutu w zakresie wykraczającym poza wątpliwości kierowane pod adresem wyliczonych jednostek redakcyjnych. W szczególności wnioskodawca nie kwestionuje zgodności ustawy z Konstytucją pod względem proceduralnym lub kompetencyjnym, co uzasadniałoby poddanie kontroli całości ustawy. W takim bowiem przypadku Trybunał Konstytucyjny najpierw rozpatruje zarzuty dotyczące niezgodności całego aktu z normami proceduralnymi i kompetencyjnymi, a dopiero w razie stwierdzenia zgodności analizuje zarzuty o charakterze materialnym postawione poszczególnym normom tego aktu (zob. np. wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98;

23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

Znacznie bardziej skomplikowanym zagadnieniem jest dopuszczalność kontroli konstytucyjności całej ustawy pod kątem zgodności ze wzorcami materialnymi. Sejm dostrzega, że w pewnych sytuacjach stopień powiązania poszczególnych norm kontrolowanego aktu bywa tak wysoki, iż tworzą one mechanizm prawny, którego racja bytu jest uzależniona od obowiązywania całości regulacji (kompleksu norm). Wówczas stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tylko niektórych z nich – a więc pozbawienie mocy obowiązującej wybranych norm, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od derogacji pozostałych elementów składowych mechanizmu prawnego – może prowadzić do jego dysfunkcjonalności. Przypadek taki uwzględnia także ustrojodawca, przewidując, że Trybunał Konstytucyjny może orzec, iż choć niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, to są one „nierozzerwalnie związane z całą ustawą”. Możliwość ta dotyczy jednak tylko kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji). Skutki takiego wyroku są tożsame ze skutkami wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność całej ustawy (zob. M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 64).

W przypadku kontroli następczej dopuszczalność objęcia jej zakresem całości ustawy jest wątpliwa. Nie budziłaby ona zastrzeżeń, gdyby tak szeroki zakres kontroli wynikał z formuły zaskarżenia polegającej na skrupulatnym formułowaniu i uzasadnianiu zarzutów wobec wszystkich jednostek redakcyjnych ustawy – co wydaje się mało prawdopodobnym scenariuszem. W praktyce często dochodzi jednak do sytuacji, w której przepisy danego aktu zdają się tworzyć integralną całość, a zarzuty w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym są kierowane tylko wobec niektórych z nich. Jest to zatem przypadek analogiczny do tego, o którym mowa w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, ale nie jest możliwe zastosowanie opisanej w nim konstrukcji „nierozzerwalnego związku”, gdyż, jak wspomniano, odnosi się ona tylko do orzekania w trybie kontroli prewencyjnej. Przejawem występowania tego problemu w orzecznictwie Trybunału są pojawiające się czasami nietypowe sposoby ujęcia sentencji, w której np. orzeka się w przedmiocie zgodności z Konstytucją poszczególnych przepisów, a następnie o zgodności ustawy „w pozostałej części” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98), lub

w przedmiocie zgodności z Konstytucją danego przepisu ustawy w związku z przepisami wybranych jej rozdziałów, dotyczącymi wskazanych w sentencji zagadnień, ale bez indywidualizowania jednostek redakcyjnych (wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03). Wystąpił też przypadek, gdy Trybunał, po analizie zarzutów szczegółowych, wypowiedział się w kwestii zgodności całej ustawy z Konstytucją, „w zakresie zarzutów sformułowanych we wnioskach”, zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy (wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03). Tak ogólnikowy sposób ujęcia sentencji zdarza się rzadko, ponieważ może on wywoływać niepewność co do konsekwencji wyroku Trybunału. Ma to znaczenie przede wszystkim w przypadku wyroków o niezgodności, ze względu na potencjalne trudności z ustaleniem zakresu utraty mocy obowiązującej przepisów aktu, lecz technika ta powinna być minimalizowana również w odniesieniu do wyroków afirmatywnych, choćby z uwagi na potrzebę określenia proceduralnych skutków wyroku z punktu widzenia zasady powagi rzeczy osądzonej. Problem ten nie pojawił się natomiast w orzeczeniu, w którym stwierdzono w trybie kontroli następczej niekonstytucyjność całej ustawy, projektującej zdyskwalifikowany w całości mechanizm ograniczenia wolności działalności gospodarczej (wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07).

W nauce prawa dopuszczalność stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na niezgodność ze wzorcami innymi niż proceduralne i kompetencyjne jest postrzegana niejednolicie. Dostrzeżono bowiem możliwość wyróżnienia na podstawie orzecznictwa Trybunału kategorii „przepisów fundamentalnych, których niekonstytucyjność powoduje, że reszta przepisów ustawy staje się niestosowalna, bezprzedmiotowa albo wynikowo niezgodna z konstytucją” (A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 26). W takim przypadku „przepisy, które pełnią rolę służebną wobec przepisów kluczowych, uznanych za niekonstytucyjne, są «wtórnie niekonstytucyjne». Niekonstytucyjność przepisów fundamentalnych «promieniuje» na przepisy o charakterze służebnym” (*ibidem*, s. 30). Zdaniem przywołanej autorki, na inicjatorze postępowania ciąży wówczas obowiązek wykazania niekonstytucyjności przepisów fundamentalnych, a następnie wykazania, w jaki sposób powoduje ona niekonstytucyjność pozostałej regulacji ustawowej (*ibidem*, s. 31). Wobec poglądu tego wysunięto m.in. zarzuty, że proponowana konstrukcja jest nie do pogodzenia z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadą skargowości, a ponadto

nie jest obojętna z punktu widzenia relacji między organami państwa, bo prowadziłaby do przesunięcia kompetencyjnego polegającego na przydaniu Trybunałowi części kompetencji prawodawcy; w konsekwencji, w razie żądania kontroli całości ustawy, jej mechanizmów czy też wyodrębnionych fragmentów postępowanie powinno być umarzone z uwagi na wady formalne zaskarżenia (zob. P. Radziejewicz, *Czy TK może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 175*).

Sejm zajmuje stanowisko zbieżne z drugim z wymienionych poglądów, dostrzegając zagrożenia – zarówno z perspektywy podziału władz, jak i w obszarze konsekwencji walidacyjnych wyroku – orzekania o niekonstytucyjności całej ustawy. Innymi słowy, należy przyjąć, że w razie zakwestionowania zgodności z Konstytucją rozbudowanego mechanizmu ustawowego kontrola dokonywana przez Trybunał powinna ograniczać się do przepisów powołujących do życia ów mechanizm. Natomiast usuwanie z systemu prawa przepisów, które w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu „głównego” stały się puste lub bezprzedmiotowe, jest zadaniem ustawodawcy, nie zaś Trybunału. Wydaje się, że takie stanowisko jest przyjmowane w orzecznictwie samego Trybunału, który wskazywał, że „eliminacja tego rodzaju przepisów – niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji – nie należy do zadań Trybunału Konstytucyjnego, ale jest powinnością ustawodawcy. Twierdzenie, iż formalne obowiązywanie (nieuchylenie) tego rodzaju przepisów stanowi naruszenie Konstytucji, byłoby zbyt daleko idące” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; zob. też wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Trybunał dopuszcza natomiast orzekanie o ich niekonstytucyjności w wypadku kontroli prewencyjnej, ze względu na specyfikę tego trybu (wyroki TK z: 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09; 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

3. Z powyższych ustaleń nie wynika jednak, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie będą wybrane przepisy ustawy nowelizującej. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że z dniem 1 stycznia 2014 r. weszła ona w życie.

W wyniku tego zdarzenia doszło do zmiany nie tylko ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ale także: ustawy z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach

morskich (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 69, poz. 599 ze zm.), ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.), ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1077), ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 213), ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.), ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 253 ze zm.), ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz. U. Nr 171, poz. 1055 ze zm.) oraz ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. Nr 228, poz. 1368 ze zm.). Ponadto ustawa nowelizująca wywołała pewne skutki *ex lege* w zakresie organizacji Sił Zbrojnych i kompetencji poszczególnych organów (art. 11-16 ustawy nowelizującej).

W wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał, powołując się na praktykę legislacyjną i poglądy wyrażone w piśmiennictwie, wyjaśnił, że jedyną funkcją ustawy nowelizującej jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy. Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej jej treść staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. Nie można nawet powiedzieć, że w tym momencie ustawa nowelizująca przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Ustawa ta ulega niejako skonsumowaniu, choć w dzienniku urzędowym, w którym ją ogłoszono, pozostaje jej tekst. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia ustawy nowelizującej, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. Od tego momentu obowiązuje ta zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany (zob. także wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 193).

W związku z tym, „jeżeli sposób sformułowania zarzutów i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że inicjujący postępowanie kwestionuje w istocie treść przepisu (normy) zmienionej, Trybunał może przedmiotem oceny uczynić bezpośrednio normy prawne wynikające z przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez wskazane w *petitum* przepisy zmieniające” (wyrok TK z 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11; zob. też wyrok TK z 2 września 2008 r.,



sygn. akt K 35/06). Rozważenie zarzutów następuje wówczas niezależnie od tego, jak wnioskodawca oznaczył przedmiot wniosku, ponieważ ich treść i forma w chwili formułowania wniosków i rozpatrywania ich przez Trybunał jest taka sama (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12).

Jest to przejaw zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału, na wniosek składa się cała jego zawartość, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. O przedmiocie wniosku decydują bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu wniosku (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

Sejm przyjmuje więc, że rzeczywistym przedmiotem badania w niniejszej sprawie powinny być – z jednym wyjątkiem, o czym w pkt III.5 i III.6 niniejszego pisma – artykuły ustaw podstawowych (nowelizowanych) w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

4. Podsumowując dotychczasowe ustalenia do rekonstrukcji zakresu zaskarżenia wynikającego z wniosku grupy posłów, należy uznać, że:

– po pierwsze, kontrolą należy co do zasady objąć przepisy znowelizowane, a nie przepisy nowelizujące;

– po drugie, kontrolą nie należy obejmować całokształtu przepisów zmienionych ustawą nowelizującą, lecz jedynie te, wobec których sformułowano zarzut niekonstytucyjności;

– po trzecie, gdyby okazało się, że zarzut ten wysunięto zarówno wobec przepisów „głównych” (fundamentalnych, zrębowych), jak i wobec przepisów, które dopiero w razie stwierdzenia niekonstytucyjności tych pierwszych stałyby się puste lub bezprzedmiotowe – to kontrola powinna zostać ograniczona do przepisów „głównych”, zaś eliminacja przepisów potencjalnie pustych lub bezprzedmiotowych byłaby ewentualnie zadaniem ustawodawcy, a nie Trybunału.

5. Analiza zarzutów sformułowanych we wniosku (zob. pkt II niniejszego pisma) pozwala stwierdzić, że wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy budzą następujące rozwiązania.

Po pierwsze, kwestionowana jest zgodność z Konstytucją likwidacji instytucji dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i wprowadzenia instytucji Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Gwoli ścisłości należy zauważyć, że – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – zmiany te nie zostały wywołane przez art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej. Likwidacja dotychczasowych instytucji dokonała się na mocy art. 11 tej ustawy („Z dniem wejścia w życie ustawy likwiduje się Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych”), zaś powołanie nowych – na mocy jej art. 12 („Z dniem wejścia w życie ustawy Minister Obrony Narodowej utworzy Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych”) i art. 13 („Z dniem wejścia w życie ustawy Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych staje się Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych”) w związku z art. 14 („Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych jest następcą prawnym Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej i Dowódcy Wojsk Specjalnych, a Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych jest następcą prawnym Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych”). Przepisy te wywołały jednorazowo skutki *ex lege* z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i obecnie nie można przypisywać im mocy obowiązującej. Można natomiast przyjąć, że aktualnie podstawą funkcjonowania nowych instytucji, które zastąpiły w tej roli instytucje dotychczasowe, jest art. 3 ust. 4a u.p.o.o. Przepis ten – który można uznać za „główny” (fundamentalny, zrębowy) w opisanym wcześniej znaczeniu – ma po nowelizacji następujące brzmienie: „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej «Dowódcą Generalnym», i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej «Dowódcą Operacyjnym»”.

W razie ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu pozostałe jednostki redakcyjne odwołujące się do tych instytucji prawnych (przepisy „służebne”) staną się puste lub bezprzedmiotowe, jednak w takim wypadku zadanie ich eliminacji z systemu prawnego będzie obciążać ustawodawcę, a nie Trybunał. Nazwy tych instytucji znajdują się zarówno w przepisach zmienionych przez wskazane we wniosku przepisy ustawy nowelizującej, jak i przez inne przepisy, objęte nowelizacją, ale niewymienione przez wnioskodawcę. W odniesieniu do tych

pierwszych będzie należało uznać, że postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Gdy zaś chodzi o te drugie, wystarczy stwierdzić, że nie występuje konieczność uzupełnienia zakresu kontroli.

Po drugie, zastrzeżenia wnioskodawcy budzi poszerzenie listy podmiotów, przy pomocy których Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością podległego mu ministerstwa i Sił Zbrojnych. Wynika ono ze znowelizowanego art. 6 ust. 1 u.m.o.n., zgodnie z którym w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego.

Po trzecie, za niedopuszczalne uznano we wniosku wprowadzenie do systemu prawnego konstrukcji „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”, jeżeli kompetencja do wskazywania takiej osoby miałaby zostać powierzona Prezydentowi Rzeczypospolitej, działającemu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości konstytucyjne budzi także następcze związanie tych organów podjętymi decyzjami. Należy więc zauważyć, że konstrukcja „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” została wprowadzona w art. 5 pkt 1a u.p.o.o. W tym samym przepisie powierzono kompetencję do wskazywania takiej osoby Prezydentowi Rzeczypospolitej, działającemu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten – podobnie jak inne przepisy ustawy – nie zawiera dalszych wskazówek w kwestii szczegółowych skutków takiego wskazania, w szczególności odnośnie do ewentualnego stanu związania organów uczestniczących w tej procedurze.

Po czwarte, kwestionowana jest konstytucyjność dokonania nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zamiast opracowania projektu nowego aktu. Przepisy tej ustawy, które uległy zmianie, zostały wskazane w art. 3 ustawy nowelizującej. W tym wypadku, ze względu na charakter zarzutu, właściwe wydaje się poddanie kontroli wskazanego przepisu ustawy nowelizującej. Przedmiotem wątpliwości wnioskodawcy nie jest bowiem treść norm, które weszły w życie, lecz sposób ich wprowadzenia do systemu prawnego.

Po piąte, grupa posłów krytycznie ocenia utrzymanie dotychczasowego podziału Sił Zbrojnych na rodzaje, mimo zlikwidowania dowództw Wojsk Lądowych,

Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych. Jednakże owo utrzymanie wynika z niedokonania zmian w zakresie podziału Sił Zbrojnych na rodzaje, a więc nie może być przypisane oddziaływaniu ustawy nowelizującej. Co więcej, wnioskodawca uważa – jak wspomniano powyżej – że niekonstytucyjna była likwidacja dowództw Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych, a „rodzaje Sił Zbrojnych” uznaje za pojęcie zastane. Logicznie rozumując, należałoby więc przyjąć, że ewentualna likwidacja rodzajów Sił Zbrojnych, w świetle argumentacji grupy posłów, pogłębiłaby jedynie stan niekonstytucyjności, zaś podnoszony we wniosku brak spójności przedmiotowej norm i brak spójności w nazewnictwie wynikają z likwidacji dowództw w dotychczasowym kształcie.

Potrzeba odczytania wniosku w sposób wewnętrznie spójny, respektujący oczekiwania wnioskodawcy, nakazuje przyjąć, zdaniem Sejmu, że konieczność zbadania tego zarzutu zostaje skonsumowana przez kontrolę art. 3 ust. 4a u.p.o.o. W razie uznania argumentacji zawartej we wniosku i stwierdzenia niezgodności tego przepisu ze wzorcami konstytucyjnymi, wystąpi konieczność przywrócenia pojęciu „dowódca rodzajów Sił Zbrojnych” treści *quo ante*, co będzie oznaczać, że podnoszony przez grupę posłów brak spójności zaniknie. Jeżeli natomiast Trybunał nie podzieli argumentacji wnioskodawcy, to nie można racjonalnie przyjmować, że oczekuje on odejścia od dotychczasowego (i utrzymanego) podziału Sił Zbrojnych na rodzaje, skoro deklaruje, iż pojęcie „rodzaj Sił Zbrojnych” również uważa za pojęcie zastane.

6. Podsumowując, kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie obejmuje badanie:

- zgodności art. 3 ust. 4a u.p.o.o. z art. 134 ust. 3 Konstytucji;
- zgodności art. 6 ust. 1 u.m.o.n. z art. 134 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji;
- zgodności art. 5 pkt 1a u.p.o.o. z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji;
- zgodności art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać **umorzone** ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

## IV. Wzorce kontroli

### 1. Zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

W niniejszej sprawie zarzut dotyczący naruszenia art. 2 Konstytucji sprowadza się do zarzutu uchybienia zasadom techniki prawodawczej, toteż rekonstrukcja standardu konstytucyjnego zostanie ograniczona do tego aspektu.

Jak wskazywał Trybunał, zasady techniki prawodawczej „stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyroki TK z: 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Oznacza to w szczególności, że „przepisy ustawy winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). W orzecznictwie Trybunału dostrzega się także inne, bardziej szczegółowe konsekwencje obowiązywania zasad techniki prawodawczej, związane m.in. z dochowywaniem konsekwencji terminologicznej

przez prawodawcę, unikaniem kazuistyki czy poprawnym formułowaniem klauzul derogacyjnych (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 2008 r., sygn. akt K 18/05; 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08).

Zarazem jednak dostrzega się, że w świetle hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa nie ma podstaw, by uznać, iż każda sprzeczność z zasadami techniki prawodawczej – ujętymi obecnie w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, a więc w formie aktu podustawowego – oznacza automatycznie niezgodność z art. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje, że „przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Również w nauce prawa wskazuje się, że „naruszenie ZTP [zasad techniki prawodawczej – uwaga własna] powoduje [...] jedynie to, że akt prawny lub przepis prawa jest niepoprawny legislacyjnie. Niepoprawność ta może jednak doprowadzić do jego niejasności i nieprecyzyjności, a wówczas skutkiem pogwałcenia ZTP będzie naruszenie zasady określoności przepisów prawa” (T. Załasiński, *op. cit.*, s. 207).

## **2. Pozycja Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju (art. 134 ust. 1 Konstytucji)**

W myśl art. 134 ust. 1 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych ściśle wiąże się z jego charakterem jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji Siły Zbrojne, podlegające cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2 Konstytucji), uznają nad sobą formalne zwierzchnictwo osoby, która to państwo symbolizuje (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 134, s. 1-2).

Z art. 134 ust. 1 Konstytucji nie wynikają jednak konkretne kompetencje głowy państwa, lecz jej funkcje (zadania) w systemie ustrojowym państwa. Na tle analogicznego określenia statusu Prezydenta Rzeczypospolitej w art. 35 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach

między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: Mała Konstytucja) wyrażono pogląd, że sprawowanie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nie daje podstawy prawnej do podejmowania jakichkolwiek aktów (decyzji) prawnie wiążących. Stanowi jedynie „linię kierunkową» przyznania organowi państwa kompetencji prawnych, z których wynika dopiero prawo (i obowiązek) podejmowania aktów (decyzji) prawnie wiążących” (K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 331). Kompetencje związane z tym zwierzchnictwem, w świetle art. 134 ust. 6 obowiązującej Konstytucji, powinny zostać szczegółowo określone w ustawie. Nie mieści ono w sobie prawa dowodzenia Siłami Zbrojnymi (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 663). Twierdzi się nawet, że jest to „zwierzchnictwo bierne” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 140). Na pewno jednak formuła zwierzchnictwa zastrzega Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo do informacji i konsultacji we wszystkich istotnych sprawach z zakresu obronności (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 261).

W orzecznictwie Trybunału wskazano, że sposób sprawowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi został określony w art. 134 ust. 2 Konstytucji („W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”). Stwierdzono w związku z tym, że „art. 134 ust. 2 Konstytucji wymaga *implicite* powierzenia odpowiednich kompetencji w zakresie obronności Ministrowi Obrony Narodowej, ale nie określa jednoznacznie ich zakresu i nie wyklucza powierzenia pewnych kompetencji w tym zakresie innym organom pod warunkiem, że kompetencje te nie należą do istoty kompetencji w zakresie obronności i nie prowadzą do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w inny sposób niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej” (wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 52/07).

Wyrażany jest też pogląd, że intencją ustrojodawcy, mimo przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej formalnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi,

było usankcjonowanie wymogu współdziałania głowy państwa w tej dziedzinie z czynnikami rządowymi (A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 172; por. też W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 88).

### **3. Powoływanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 134 ust. 3 Konstytucji)**

Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji: „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”.

Przepis ten przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej kompetencję do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Powołania te nie wymagają formalnego wniosku ze strony innego organu państwa, choć w praktyce przyjęto się, że Prezydent Rzeczypospolitej dokonuje nominacji po przeprowadzeniu konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej i Prezesem Rady Ministrów (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. 66). Mianowanie następuje na czas określony, przy czym nie przewidziano zakazu mianowania ponownego, po upływie kadencji (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 3; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 667).

Jak trafnie zauważono, wymienione w analizowanym przepisie elementy dowodzenia armią (Sztab Generalny, Szef Sztabu Generalnego, rodzaje Sił Zbrojnych i ich dowódcy) „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” (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 3).

Odnosząc treść art. 134 ust. 3 Konstytucji do przepisu określającego Prezydenta Rzeczypospolitej mianem najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, można stwierdzić, że: „Prezydent nie może [...] prowadzić żadnych bezpośrednich działań w stosunku do wojska ani tym bardziej realizować samodzielnej polityki w sprawach związanych z funkcjonowaniem Sił Zbrojnych. Może co najwyżej poprzez przysługujące mu kompetencje nominacyjne określone w art. 134 ust. 3 [Konstytucji – uwaga własna] starać się pośrednio wpływać na kierunki działania



Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, ale nie można tutaj zapominać o określonych ustawowo formach ich podległości Ministrowi Obrony Narodowej” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 666-667).

Konstytucja wymaga ponadto, by czas trwania kadencji Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, a także tryb i warunki odwołania przed jej upływem, zostały określone w ustawie. Oznacza to, że ustawa nie tylko może, ale i musi przewidywać procedurę odwołania osób piastujących wskazane stanowiska przed upływem kadencji.

#### **4. Procedura powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji)**

Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji: „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”.

Powyższy przepis nakazuje powołać na czas wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i nie pozostawia co do tego ani Prezesowi Rady Ministrów, ani Prezydentowi Rzeczypospolitej żadnego stopnia uznaniowości (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4). Obowiązek taki powstaje z chwilą rozpoczęcia czasu wojny. Nie budzi wątpliwości, że kompetencję do mianowania (jak również odwołania) Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zastrzeżono dla Prezydenta Rzeczypospolitej, jednak warunkiem legalności aktu głowy państwa jest działanie na wniosek premiera.

Stawiając pytanie, czy Prezydent Rzeczypospolitej musi uwzględnić wniosek Prezesa Rady Ministrów, czy też może odmówić mianowania konkretnej osoby na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, należy uwzględnić, że charakter wydarzeń, które wywołują konieczność powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, sprawia, iż nie może być tu mowy o zbędnej zwłoce, a odwlekanie mianowania może mieć nieobliczalne skutki. Z tego względu w nauce prawa wyrażono pogląd, że byłoby pożądane, aby ewentualne uzgodnienia miały miejsce przed złożeniem wniosku przez premiera (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 668).

Co do określenia „na czas wojny”, można uznać, że „czas wojny trwa od początku prowadzenia działań zbrojnych do ich faktycznego lub formalnego (rozejm)

zaprzestania i nie jest zależny ani od formalnego wprowadzenia stanu wojny lub stanu wojennego, ani od zawarcia pokoju zgodnie z art. 116 ust. 1 [Konstytucji – uwaga własna]” (*ibidem*, s. 668).

Z art. 134 ust. 4 Konstytucji wynika ponadto konieczność ustawowego uregulowania kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a także zasad jego podległości konstytucyjnym organom państwa.

## **5. Pozycja ustrojowa Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej i obronności kraju (art. 146 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji)**

Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto, w myśl art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji: „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”.

Potwierdzając szczególną pozycję Rady Ministrów jako czynnika, który prowadzi politykę państwa, art. 146 ust. 1 Konstytucji może być traktowany jako punkt wyjścia do rozgraniczenia funkcji dwóch organów władzy wykonawczej – rządu i głowy państwa (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, komentarz do art. 146, s. 6). Prowadzenie polityki państwa „polega na wytyczeniu linii politycznej dla realizacji zadań w określonej dziedzinie [...], a następnie na wcielaniu jej w życie przy pomocy środków i form właściwych administracji, głównie przez podejmowanie decyzji, przyjmujących określone koncepcje zaspokajania potrzeb społecznych” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 694). Innymi słowy, chodzi o rządzenie, a więc podejmowanie decyzji władczych z zakresu bieżącego kierowania o zasięgu ogólnopaństwowym (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 303; por. postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Radzie Ministrów przysługuje ponadto domniemanie kompetencji w zakresie władzy wykonawczej (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

Ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju obowiązująca Konstytucja powierza także Radzie Ministrów. Oznacza to „możliwość podejmowania

interwencji przez RM [Radę Ministrów – uwaga własna] oraz poprzez organy podlegające jej bezpośrednio wobec jednostek spoza struktury organów administracji rządowej oraz wobec osób fizycznych i prawnych we wszelkich sprawach dotyczących obronności państwa, a więc gotowości odparcia przy pomocy środków militarnych agresji i zagrożeń dla niepodległości państwa, włącznie z ewentualnym naruszeniem jego granic” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 704). Oprócz działań doraźnych chodzi także o działania długofalowe mające na celu zapewnienie właściwego stanu obronności kraju – dbanie o odpowiednią liczebność, wyposażenie i przeszkolenie armii, infrastrukturę logistyczną, należyty stan przemysłu obronnego oraz właściwe funkcjonowanie struktury organizacyjnej podporządkowanej Radzie Ministrów i pozostającej pod jej nadzorem, tj. Ministra Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego i jego Szefa, a także dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, t. II, komentarz do art. 146, s. 17-18).

Wykładnia przepisów określających zadania i kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie obronności powinna być zharmonizowana z wykładnią przepisów dotyczących pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej. Nasuwa się wniosek o konieczności współdziałania obu segmentów władzy wykonawczej, czego szczególnym przejawem jest obowiązek wymiany informacji, konsultacji i możliwości zgłaszania uwag przez Prezydenta Rzeczypospolitej do stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów (por. postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Łączna lektura przepisów Konstytucji odnoszących się do zadań i kompetencji Rady Ministrów oraz Prezydenta Rzeczypospolitej w sferze obronności pozwala uznać, że samodzielność głowy państwa w płaszczyźnie bezpieczeństwa państwa jest obecnie ograniczona, ale zarazem nie można mówić o całkowitym uzależnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej od rządu (zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 195).

## **V. Analiza zgodności**

### **1. Zgodność art. 3 ust. 4a u.p.o.o. z art. 134 ust. 3 Konstytucji**

1.1. W przekonaniu Sejmu, zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 4a u.p.o.o., powołującego urzędy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy

Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych w miejsce dotychczasowych dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych, jest oparty na nieprzekonującej wykładni wzorca kontroli.

Z przepisu konstytucyjnego stanowiącego, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, niewątpliwie wynika – poza samą kompetencją kreacyjną – konieczność istnienia w systemie prawnym: Sztabu Generalnego, Szefa Sztabu Generalnego, co najmniej dwóch rodzajów Sił Zbrojnych i co najmniej dwóch dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nie wynika natomiast, że jednemu dowódcy należy przypisać jeden rodzaj Sił Zbrojnych. Dopuszczalne są zatem także inne rozwiązania, jeżeli pozwalają zrealizować konstytucyjny cel Sił Zbrojnych, jakim jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (art. 26 ust. 1 Konstytucji). Rozwiązania te mogą, zależnie od potrzeb obronności kraju, obejmować zróżnicowane warianty, w tym łączne dowodzenie przez jednego dowódcę więcej niż jednym rodzajem Sił Zbrojnych lub dowodzenie danym rodzajem Sił Zbrojnych przez więcej niż jednego dowódcę. Niedopuszczalna konstytucyjnie byłaby natomiast kumulacja dowództwa w czasie pokoju w rękach jednego dowódcy, wspólnego dla wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych. Należy więc podzielić stanowisko, że „twórcy Konstytucji dostrzegali [...] zagrożenie, które może tkwić w powierzeniu kierowania wszystkimi rodzajami Sił Zbrojnych jednej osobie. Stąd jedynie w razie wojny Konstytucja zezwala na uproszczenie schematu dowodzenia i skupienie całości kompetencji dowódczych w jednych rękach – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” (Opinia Rady Legislacyjnej z 12 października 2012 r. o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, RL-0303-21/12, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 4, s. 150).

W szczególności należy odnotować, że Konstytucja nie nakazuje powołania określonych rodzajów Sił Zbrojnych, pozostawiając szczegółowe określenie struktury Sił Zbrojnych ustawodawcy. Jest to rozwiązanie racjonalne, pozwala bowiem na dostosowanie tej struktury do potrzeb wynikających z charakteru zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz do wymagań doktryny obronnej obowiązującej w danym czasie. Względem na te wartości powinien skłaniać do przyjęcia dyrektywy wąskiej wykładni art. 134 ust. 3 Konstytucji, a więc do uznania, że przepis ten jedynie w minimalnym zakresie zakreśla warunki brzegowe organizacji Sił Zbrojnych.

1.2. Zdając sobie sprawę ze szczupłości obecnej regulacji konstytucyjnej w odniesieniu do struktury wewnętrznej Sił Zbrojnych, wnioskodawca przekonuje, że pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” oraz „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” stanowią pojęcia zastane, co oznacza, że ich treść została ugruntowana wieloletnią tradycją ustrojową i że w związku z tym nie może być modyfikowana przez ustawodawcę bez narażenia się na zarzut naruszenia Konstytucji.

Wyróżnienie we wniosku osobno pojęć „rodzajów Sił Zbrojnych” oraz „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” zaciemnia w istocie problem konstytucyjny, gdyż ustawa nowelizująca nie doprowadziła do przekształceń w zakresie podziału Sił Zbrojnych na rodzaje. Wciąż obowiązuje art. 3 ust. 3 u.p.o.o. w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizującą z 2007 r., zgodnie z którym w skład Sił Zbrojnych wchodzi jako ich rodzaje: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna i Wojska Specjalne. Oznacza to, że kwestionowane przez grupę posłów przepisy nie odstąpiły od podziału Sił Zbrojnych na rodzaje. Innymi słowy, pojęcie „rodzaje Sił Zbrojnych” jest w obowiązującym stanie prawnym rozumiane tak jak przed nowelizacją, toteż w gruncie rzeczy dla niniejszej sprawy nie powinno mieć znaczenia, czy istotnie jest to pojęcie zastane. Ponieważ jednak wnioskodawca wywodzi z tego twierdzenia dalsze konsekwencje, podnosząc, że „utrzymanie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej dotychczasowego podziału polskich sił zbrojnych na rodzaje sił zbrojnych istniejące od kilkudziesięciu lat, implikuje konieczność utrzymania dotychczasowych konstrukcji ustawowych «dowódców rodzajów Sił Zbrojnych»” (wniosek, s. 5-6), Sejm dostrzega potrzebę ustosunkowania się twierdzenia o statusie pojęcia „rodzajów Sił Zbrojnych” jako pojęcia zastanego.

Przed wszystkim trudno podzielić pogląd wnioskodawcy, jakoby dotychczasowy podział Sił Zbrojnych na rodzaje liczył sobie kilkadziesiąt lat. Odnotowując w innym fragmencie wniosku modyfikację strukturalną wprowadzoną ustawą nowelizującą z 2007 r., grupa posłów przechodzi nad nią do porządku dziennego, tymczasem wydaje się, że właśnie ta ustawa dokonała zasadniczej zmiany w zakresie kryterium służącego do podziału Sił Zbrojnych na rodzaje. Bezpośrednio przed jej wejściem w życie rodzajami Sił Zbrojnych były: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne i Marynarka Wojenna (art. 3 ust. 3 u.p.o.o. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 210, poz. 2036; dalej: ustawa nowelizująca z 2003 r.). Można więc uznać, że co do zasady kryterium służące wyodrębnieniu rodzaju Sił Zbrojnych stanowiło środowisko działania (odpowiednio: ląd, powietrze, woda), oczywiście z zastrzeżeniem, iż w ramach poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych mogą też funkcjonować jednostki o odmiennym charakterze (np. Brygada Lotnictwa Marynarki Wojennej). Jednakże ustawa nowelizująca uzupełniła ów katalog z dniem 4 lipca 2007 r. o Wojska Specjalne, których istnienie przełamuje ten schemat, ponieważ nie można ich zaliczyć do formacji przeznaczonych do działania w wybranym środowisku, a w ich skład z założenia wchodzi jednostki funkcjonujące w różnych środowiskach. Wykreowano więc rodzaj Sił Zbrojnych wyróżniany na podstawie kryterium przeznaczenia. Powyższe rozwiązanie nie jest kwestionowane co do zgodności z ustawą zasadniczą i korzysta z domniemania konstytucyjności. Na marginesie można wskazać, że wyodrębnione ustawowo rodzaje Sił Zbrojnych nie stanowią łącznie całokształtu Sił Zbrojnych, w skład tego ostatniego pojęcia wchodzi bowiem z mocy ustawy również Żandarmeria Wojskowa, nieprzydzielona do któregośkolwiek z rodzajów (art. 3 ust. 7 u.p.o.o.), a w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny – także Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego (art. 3 ust. 8 u.p.o.o.).

Już sam fakt odstąpienia przed siedmiu laty od wcześniejszego kryterium stosowanego do podziału Sił Zbrojnych na rodzaje – przez dodanie Wojsk Specjalnych – podważa twierdzenie, że „rodzaje Sił Zbrojnych” stanowią pojęcie zastane. Warto jednak zauważyć, że również wcześniej, w okresie wspomnianych we wniosku kilkudziesięciu lat, dochodziło w tej mierze do głębokich przemian. W pierwotnej wersji obowiązującej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w ogóle nie zamieszczono przepisu, którego przedmiotem byłoby wprowadzenie podziału Sił Zbrojnych na rodzaje (choć podział taki, w różnych ujęciach, był obecny we wcześniejszym ustawodawstwie, zob. np. art. 2 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym; t.j. Dz. U. z 1963 r. Nr 20, poz. 108). Jedynie w celu odróżnienia stopni wojskowych posłużono się tym pojęciem pomocniczo, przyznając Ministrowi Obrony Narodowej kompetencję m.in. do ustalenia innych niż wymienione w ustawie nazwy stopni wojskowych „w poszczególnych rodzajach wojsk i służb” (art. 63 ust. 4 u.p.o.o. w wersji pierwotnej). Dopiero od 1 września 1979 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia

28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 15, poz. 97; dalej: ustawa nowelizująca z 1979 r.), wprowadzono przepis, zgodnie z którym w skład Sił Zbrojnych wchodziły „jako ich rodzaje: wojska lądowe, wojska lotnicze, wojska obrony powietrznej kraju i marynarka wojenna” (art. 3 ust. 2 u.p.o.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 1979 r.). Łatwo dostrzec, że ten podział – pomijając zapis nazw małą literą – również nie potwierdza tezy wnioskodawcy o niezmiennym charakterze pojęcia „rodzajów Sił Zbrojnych”, skoro odróżniono w nim wojska lotnicze i wojska obrony powietrznej kraju. Uległ on zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 ze zm.), której art. 155 znowelizował z dniem 19 listopada 1990 r. ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, przekształcając wojska lotnicze i wojska obrony powietrznej kraju w „wojska lotnicze i obrony powietrznej kraju”. Powstały w wyniku tej nowelizacji podział Sił Zbrojnych na wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej kraju oraz marynarkę wojenną utrzymał się do czasu wejścia w życie wspomnianej wcześniej ustawy nowelizującej z 2003 r.

Wnioskodawca powołuje się na wyrok TK z 25 listopada 1997 r. (sygn. akt K 26/97), zgodnie z którym: „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”. Warto zatem zauważyć, że pojęcie „rodzaje Sił Zbrojnych” uległo konstytucjonalizacji dopiero w 1992 r., jako składnik pojęcia „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Zostało zamieszczone w art. 35 ust. 2 Małej Konstytucji, zgodnie z którym: „Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych”. Wcześniejsze akty konstytucyjne nie posługiwały się tym pojęciem.

W przekonaniu Sejmu, przytoczony pogląd TK nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Został on sformułowany w celu potwierdzenia i uzasadnienia aktualności rozbudowanych ustaleń orzeczniczych, które odegrały zasadniczą rolę w polskiej transformacji ustrojowej i posłużyły umacnianiu standardów

demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób natomiast uogólnić przytoczonego twierdzenia w celu wykazania, że w trakcie niespełna pięcioletniego obowiązywania Małej Konstytucji, w wyniku zamieszczenia w jednym z jej przepisów słów „rodzajów Sił Zbrojnych”, doszło do petryfikacji treści łączonych ówczesnie z tym terminem. Przeczy temu zresztą opisana zmienność ustawowego podziału Sił Zbrojnych, zarówno we wcześniejszym, jak i zwłaszcza w późniejszym okresie.

Z przedstawionych względów nie można uznać, że pojęcie „rodzaj Sił Zbrojnych” stanowi pojęcie zastane.

1.3. Osobno należy się odnieść do kwestii dowództwa nad rodzajami Sił Zbrojnych, a więc do tego, czy pojęcie „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” można uznać za pojęcie zastane.

Konstytucjonalizacja tego pojęcia, podobnie jak pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych”, nastąpiła dopiero w Małej Konstytucji. Również w tym wypadku nie można więc mówić o długotrwałej tradycji konstytucyjnej, przesądzającej o ugruntowaniu treści danego pojęcia w nauce i orzecznictwie.

Na poziomie ustawowym brak takiej tradycji jest jeszcze bardziej oczywisty. Ogólne pojęcie „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” pojawiło się w art. 64 ust. 3, art. 76 ust. 3 i ust. 7 u.p.o.o. w wyniku uchwalenia ustawy nowelizującej z 2003 r., choć nie towarzyszyło temu wyliczenie poszczególnych nazw tych dowódców. Stanowiska dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, każde wymienione odrębnie pod właściwą nazwą, wprowadzono ustawą nowelizującą z 2007 r. – dodała ona art. 3 ust. 4a u.p.o.o. o treści: „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych”.

Nie jest też tak, że obecny system zarządzania Siłami Zbrojnymi przez wiele dekad istniał faktycznie, na podstawie aktów kierownictwa wewnętrznego, a dopiero później usankcjonowano go ustawowo. Tytułem przykładu warto wspomnieć, że Dowództwo Wojsk Lądowych, nieistniejące od lat 50. ubiegłego wieku, zostało sformowane ponownie dopiero w 1997 r., na mocy decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 01 z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie powołania Dowództwa Wojsk Lądowych. Wcześniej zadania z tego zakresu realizowali dowódcy okręgów wojskowych.



Co szczególnie istotne, także stan prawny w ostatnich latach dobitnie przeczy twierdzeniom wnioskodawcy o obowiązywaniu reguły: jeden rodzaj Sił Zbrojnych – jeden dowódca. Ustawa nowelizująca z 2007 r. utworzyła bowiem w Siłach Zbrojnych stanowisko Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych, określone *expressis verbis* jako równorzędne stanowisku dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych (art. 13b ust. 1 u.p.o.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r.). Do jego zakresu działania zaliczono m.in. „planowanie operacyjne i dowodzenie operacyjne częścią Sił Zbrojnych, wydzieloną z Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz Marynarki Wojennej i przekazaną w jego podporządkowanie decyzją Ministra Obrony Narodowej dla przeprowadzenia operacji” (art. 13b ust. 2 pkt 1 u.p.o.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2007 r.). Z dniem 1 stycznia 2014 r. następcą prawnym Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych stał się Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 14 ustawy nowelizującej).

Jak wynika z powyższego, pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” nie może być uznane za pojęcie zastane. Jego konstytucjonalizacja dokonała się dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, a w ustawie pojęcie to pojawiło się zaledwie kilka lat temu.

Należy ponownie podkreślić, że w takiej dziedzinie jak organizacja wewnętrzna Sił Zbrojnych, z natury rzeczy dostosowywanej do zmiennych warunków bezpieczeństwa, konieczność pozostawienia ustawodawcy znacznej swobody regulacyjnej jest szczególnie istotna. Dostrzegając więc teoretyczną możliwość obu interpretacji zawartego w art. 134 ust. 3 Konstytucji wyrażenia „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” – zarówno takiej, która przyporządkowuje jednego dowódcę jednemu rodzajowi Sił Zbrojnych, jak i takiej, która dopuszcza inne, opisane wcześniej konfiguracje (zob. pkt V.1.1 niniejszego pisma) – Sejm stoi na stanowisku, że właściwy w badanym przypadku jest drugi ze wskazanych kierunków wykładni. Natomiast pierwszy z nich, wsparty także przez Radę Legislacyjną (Opinia Rady Legislacyjnej..., s. 150-151), wydaje się nazbyt rygorystyczny i nieuwzględniający potrzeb elastyczności struktury Sił Zbrojnych.

Również z innych względów z zastosowanej przez twórców Konstytucji formy redakcyjnej nie wynika w sposób bezdyskusyjny, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, iż na czele jednego rodzaju Sił Zbrojnych musi stać jeden i tylko jeden dowódca. Jakkolwiek bowiem Konstytucja posługuje się – zbudowanym w sensie gramatycznym analogicznie do określenia „dowódcy rodzajów Sił

Zbrojnych” – wyrażeniem „minister kierujący działem administracji rządowej” (art. 149 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji), to nikt nie twierdzi, że wynika stąd zakaz powierzenia ministrowi więcej niż jednego działu administracji rządowej (zwraca na to trafnie uwagę Minister Obrony Narodowej w stanowisku z 31 października 2012 r. do przywoływanej opinii Rady Legislacyjnej, 6159/DP/5). Obowiązująca regulacja ustawowa jest ufundowana na odmiennym założeniu; w art. 4 ust. 4-5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) wręcz nakazano powierzenie niektórym ministrom więcej niż jednego działu. Wydaje się więc, że mechaniczne stosowanie reguł znaczeniowych języka powszechnego, przyporządkowujących sens słowom użytym w liczbie pojedynczej albo mnogiej, do odczytywania treści przepisów prawnych może być zawodne, a ich wykorzystanie nie zawsze prowadzi do poprawnego rezultatu wykładni (por. zdanie odrębne sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11).

Konstytucyjne pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych” może i powinno być więc interpretowane jako dopuszczające postawienie więcej niż jednego dowódcy na czele danego rodzaju Sił Zbrojnych, a także powierzenie jednej osobie dowództwa dwóch lub więcej rodzajów Sił Zbrojnych, o ile nie będzie to jedyny dowódca. Wynika z tego, że likwidacja stanowisk dowódców Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych (oraz odpowiadających im dowództw) połączona z utworzeniem stanowisk Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (oraz odpowiadających im dowództw) mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Należy więc uznać, że art. 3 ust. 4a u.p.o.o. **jest zgodny** z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

## **2. Zgodność art. 6 ust. 1 u.m.o.n. z art. 134 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji**

2.1. Przystępując do oceny zgodności z art. 134 ust. 3 Konstytucji rozwiązania, zgodnie z którym w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, trzeba na wstępie stwierdzić, że na nieporozumieniu opiera się wyrażony we wniosku pogląd, iż „ustrojodawca traktuje [...] pozycję Szefa Sztabu Generalnego jako tzw. pojęcie

zastane” (wniosek, s. 8). Określona pozycja ustrojowa – wynikająca z powierzonych organowi państwa zadań i kompetencji, rekonstruowana na podstawie kompleksu norm prawnych – nie stanowi pojęcia, toteż nie może być uważana za pojęcie zastane (ani żadne inne).

Mianem pojęcia zastanego można by ewentualnie próbować określić nazwę danego organu (w tym przypadku – Szefa Sztabu Generalnego), acz ze świadomością ograniczeń, które się z tym wiążą. Nie byłoby mianowicie uprawnione twierdzenie, że posłużenie się nazwą indywidualną (np. Prezydent Rzeczypospolitej, Minister Obrony Narodowej) lub rodzajową (np. minister) w Konstytucji pociąga za sobą konieczność nadania organom określonym taką nazwą identycznych kompetencji jak we wcześniejszych aktach konstytucyjnych. Skutki posłużenia się konstrukcją pojęcia zastanego mogą w tym wypadku prowadzić jedynie do wniosków na znacznym poziomie ogólności, np. uznania, że Szef Sztabu Generalnego jest wysokim stanowiskiem w Siłach Zbrojnych i stoi na czele Sztabu Generalnego. Z pewnością natomiast nie jest tak, że ustawowe kompetencje tego organu – o którym wspomina tylko jeden przepis Konstytucji, mianowicie jej art. 134 ust. 3 – muszą pozostać niezmienione. Bezpodstawne i nieoparte żadną argumentacją jest zwłaszcza twierdzenie wnioskodawcy, że samo wymienienie urzędu Szefa Sztabu Generalnego w Konstytucji oznacza, iż jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Nie należy też tracić z pola widzenia, że konstytucjonalizacja urzędu Szefa Sztabu Generalnego, podobnie jak w przypadku dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, dokonała się dopiero w latach 90. ubiegłego wieku (zob. art. 35 ust. 2 Małej Konstytucji).

Obserwacja praktyki ustrojowej pod rządami obecnej ustawy zasadniczej nie pozwala zresztą stwierdzić, by pozycja Szefa Sztabu Generalnego nie ulegała istotnym zmianom. W początkowym okresie obowiązywania Konstytucji Szef Sztabu Generalnego dowodził w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju (art. 6 ust. 1 u.m.o.n. w wersji pierwotnej). Zarazem jednak Szef Sztabu Generalnego nie był zwierzchnikiem dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, ponieważ ci byli podporządkowani bezpośrednio ministrowi (zob. decyzję Nr 183/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 listopada 1996 r. w sprawie bezpośredniej podległości jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, a także przedsiębiorstw państwowych, dla których jest on organem założycielskim; Dz. Rozk. MON poz. 267

ze zm.). Stan ten, utrzymywany w następnych latach kolejnymi aktami prawa wewnętrznego wydawanymi przez Ministra Obrony Narodowej, uległ zmianie dopiero pod koniec 2007 r., gdy dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych zostali podporządkowani Szefowi Sztabu Generalnego (zob. decyzję Nr 554/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2007 r. zmieniającą decyzję w sprawie bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; Dz. Urz. MON Nr 24, poz. 247). Wynika z tego, że status ustrojowy Szefa Sztabu Generalnego pod rządami obowiązującej Konstytucji nie tylko nie był jednolity, ale uległ zasadniczej zmianie, i to w wyniku aktu prawa wewnętrznego, którego zgodność z Konstytucją nie była kwestionowana.

Niezależnie od powyższych uwag, Sejm nie podziela poglądu, zgodnie z którym pozycja Szefa Sztabu Generalnego w wyniku wejścia w życie ustawy nowelizującej została osłabiona. Istotnie, po nowelizacji utracił on status dowódcy Sił Zbrojnych w czasie pokoju, stając się „organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju” (art. 6 ust. 2 u.m.o.n. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą). Obecnie w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 6 ust. 1 u.m.o.n. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą). Zarazem jednak art. 8 ust. 1 u.m.o.n. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą określa zakres działania Szefa Sztabu Generalnego bardzo szeroko, wymieniając: planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych; programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych; nadzór nad ogólną i operacyjną działalnością Sił Zbrojnych, w tym w szczególności nad planowaniem operacyjnym, gotowością mobilizacyjną i bojową, szkoleniem oraz rozwojem organizacyjno-technicznym Sił Zbrojnych; reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegialnych organach polityczno-wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem; doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych; planowanie przygotowania Ministerstwa Obrony Narodowej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; przygotowanie i utrzymanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej

wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jest to katalog funkcji o znacząco większym ciężarze gatunkowym niż te przewidziane w poprzedniej wersji przepisu. W istocie zmiany dokonane ustawą nowelizującą nadają Szefowi Sztabu Generalnego kluczową pozycję w dziedzinie nadzoru nad Siłami Zbrojnymi, planowania ich rozwoju i programowania strategicznego, a ponadto wysuwają go na pierwszy plan w dziedzinie reprezentowania Sił Zbrojnych, również na szczeblu międzynarodowym.

Z powyższego wynika, że ani pozycja ustrojowa, ani sam urząd Szefa Sztabu Generalnego nie mogą zostać uznane za „pojęcie zastane”, a zmiany dokonane ustawą nowelizującą nie wykraczają poza ramy regulacyjne wyznaczone przez stosowny przepis konstytucyjny. Nie jest też uzasadnione twierdzenie o osłabieniu pozycji tego organu w zreformowanym systemie zarządzania Siłami Zbrojnymi. Należy więc uznać, że art. 6 ust. 1 u.m.o.n. **jest zgodny** z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Odnośnie do zgodności art. 6 ust. 1 u.m.o.n. z art. 134 ust. 1 Konstytucji, określającym Prezydenta Rzeczypospolitej tradycyjnym mianem najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, Sejm pragnie przypomnieć, że w świetle ustaleń nauki prawa z przepisu tego nie wynikają żadne konkretne kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej. Za niezgodny z nim należałoby uznać dopiero taki model zarządzania Siłami Zbrojnymi, który całkowicie pozbawiłby głowę państwa możliwości wywierania na nie wpływu.

Kwestionowany przepis tego nie czyni. Respektuje on zasadę, zgodnie z którą w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji). Kierowanie działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju należy bowiem, w świetle art. 6 ust. 1 u.m.o.n., do Ministra Obrony Narodowej, który realizuje tę funkcję przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Trudno natomiast uznać, by o zakresie zwierzchnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej nad Siłami Zbrojnymi decydował kształt kompetencji mianowanego przezeń organu – Szefa Sztabu Generalnego. Fakt zaniechania uregulowania kompetencji Szefa Sztabu Generalnego w Konstytucji, a także nakaz szczegółowego uregulowania kompetencji związanych ze zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej nad Siłami Zbrojnymi w ustawie (art. 134 ust. 6 Konstytucji), należy odczytywać jako powierzenie ustawodawcy

pewnej swobody regulacyjnej w tym zakresie. Przyjęte rozwiązania stanowią konsekwencję konieczności elastycznego dostosowywania modelu zarządzania Siłami Zbrojnymi do bieżących potrzeb, co nie byłoby możliwe w razie petryfikacji kompetencji struktur dowódczych, jakiej zdaje się oczekiwać wnioskodawca.

Nie istnieje *iunctim* między pozycją ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej a zakresem kompetencji Szefa Sztabu Generalnego także z tego względu, że nie sposób dowodzić, iż o stanowisku ustrojowym głowy państwa decyduje ustawowo określony profil kompetencyjny organów przezeń powoływanych. Ponadto obowiązujące przepisy nie dają podstaw do traktowania Szefa Sztabu Generalnego jako przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej w strukturach Sił Zbrojnych – reprezentującego jego interesy czy też wdrażającego w armii jego linię polityczną. Trzeba przypomnieć, że Siły Zbrojne są zobowiązane do zachowania neutralności w sprawach politycznych (art. 26 ust. 2 Konstytucji).

Nawet gdyby jednak założyć, że miarą zwierzchnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej nad Siłami Zbrojnymi jest zakres kompetencji mianowanego przezeń organu dowódczego – co wydaje się konstrukcją metodologicznie wadliwą – to twierdzenia wnioskodawcy pozostają w dalszym ciągu bezpodstawne. W świetle wcześniejszych ustaleń dotyczących pozycji Szefa Sztabu Generalnego po wejściu w życie ustawy nowelizującej (zob. pkt V.2.1 niniejszego pisma) trzeba stwierdzić, że teza o osłabieniu tego zwierzchnictwa nie znajduje uzasadnienia. Ustawa nowelizująca nie dokonała bowiem dewaluacji statusu Szefa Sztabu Generalnego, lecz czyniąc go organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju, powierzyła mu zarazem liczne nowe funkcje o dużym stopniu doniosłości (art. 8 ust. 1 u.m.o.n.).

Nie należy też zapominać, że nowo utworzone organy, przy pomocy których Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych w czasie pokoju – Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych – podlegają bezpośrednio ministrowi, tak samo jak Szef Sztabu Generalnego (art. 5 ust. 1 u.m.o.n.). Uwzględniając, że właśnie za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, trzeba uznać, iż przyjęte rozwiązania mieszczą się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję. Do przeciwnych wniosków należałoby dojść, gdyby ustawa wykreowała nowe organy o kompetencjach dowódczych w strukturach Sił Zbrojnych, a zarazem pozbawiła

Ministra Obrony Narodowej możliwości władczego wpływania na działalność tych organów.

Płynie stąd wniosek, że art. 6 ust. 1 u.m.o.n. **jest zgodny** z art. 134 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Zgodność art. 5 pkt 1a u.p.o.o. z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji**

3.1. Jak już wspomniano, wątpliwości wnioskodawcy budzi również dodany przez ustawę nowelizującą art. 5 pkt 1a u.p.o.o., zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Owe wątpliwości dotyczą, po pierwsze, powierzenia tej kompetencji Prezydentowi Rzeczypospolitej, a po drugie – związania obu organów uczestniczących w tej procedurze skutkami podjętej decyzji personalnej.

Sejm pragnie podkreślić, że dostrzega silne uzasadnienie konstytucyjne dla przyjętego rozwiązania. Wiąże się ono z dostrzeganą w literaturze (zob. pkt IV.4 niniejszego pisma) potrzebą zapewnienia sprawności procedury mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, tak by w razie konieczności pilnego przejścia na „awaryjny” tryb zarządzania Siłami Zbrojnymi, wymagany w czasie wojny, nie doszło do paraliżu decyzyjnego, np. w wyniku przeciągających się poszukiwań kandydata na stanowisko Naczelnego Dowódcy. Znajduje to potwierdzenie w świetle deklaracji autorów projektu ustawy nowelizującej, zgodnie z którymi ustawa pozwoli usprawnić przejście ze stanu „P” do stanu „W”, czyli „stworzyć właściwe mechanizmy przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotować określone osoby do realizacji zadań wynikających ze sprawowania tej niezwykle ważnej funkcji, w tym w ramach krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 1236/VII kad., s. 5).

Warto wspomnieć, że w Sejmie toczą się obecnie prace nad złożonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej projektem ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2609/VII kad.), przewidującym uzupełnienie wspomnianej ustawy o przepisy, zgodnie z którymi osoba przewidziana do mianowania na urząd Naczelnego

Dowódcy Sił Zbrojnych przygotowuje się do realizacji zadań wynikających z jego kompetencji, do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub wskazania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej innej osoby przewidzianej do mianowania na to stanowisko. Przygotowania te mają obejmować w szczególności „udział w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, planowaniu użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz w przygotowywaniu wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi” (projektowany art. 5a ust. 1-2 u.p.o.o.).

3.2. Wątpliwości dotyczące kompetencji do wskazywania osoby przewidzianej do mianowania na urząd Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zostały przez wnioskodawcę uzasadnione na dwa sposoby: podziałem kompetencji z zakresu obronności między Prezydenta Rzeczypospolitej a Radę Ministrów (art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji) oraz sprzecznością z ideą i celem obowiązującej konstrukcji mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji).

Co się tyczy tej pierwszej kwestii, trudno nie dostrzec, że argumentacja wnioskodawcy popada w sprzeczność. Z jednej bowiem strony, akcentuje on doniosłość roli Prezydenta Rzeczypospolitej jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Z drugiej jednak, jest skłonny kwestionować dopuszczalność powierzenia mu kompetencji do wskazywania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, kandydata do objęcia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, mimo że jest to logiczna konsekwencja kompetencji do mianowania, również na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy na czas wojny. Warto zauważyć, że ze wskazaniem takiej osoby nie łączy się przyznanie jej jakichkolwiek kompetencji władczych, a jedynie uruchomienie procesu przygotowania merytorycznego do objęcia tej funkcji w razie potrzeby. Ponad wszelką wątpliwość nie jest to nowy (pozakonstytucyjny) podmiot dowódczy w strukturach Sił Zbrojnych.

Gdy chodzi o przepisy o prowadzeniu przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz sprawowaniu przez nią ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji), Sejm nie dostrzega możliwości takiego ich odczytywania, które nakazywałoby automatyczne powierzenie rządowi wszystkich kompetencji z tego zakresu, choćby stanowiły one konsekwencję lub oczywiste „przedłużenie” konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej. Przeczy temu kierunkowi wykładni zwłaszcza art. 134 ust. 6



Konstytucji, zgodnie z którym: „Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa”. Konstytucja nie tylko dopuszcza, ale wręcz nakazuje ustawową detalizację kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej z tej dziedziny. Wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, funkcjonalnie powiązane z kompetencją do mianowania na wspomniany urząd, mieści się w tym obszarze zagadnień.

Niezrozumiałe są zastrzeżenia wnioskodawcy co do sprzeczności kwestionowanego przepisu z ideą i celem art. 134 ust. 4 Konstytucji. Przyjęte rozwiązanie wiernie replikuje model konstytucyjny, zgodnie z którym wniosek w przedmiocie mianowania Naczelnego Dowódcy pochodzi od szefa rządu, a samego aktu mianowania dokonuje Prezydent. Jest to powielenie tego samego schematu – nie prowadzi ono do zaburzenia pozycji obu organów w tym procesie, a jedynie skłania do wcześniejszego uzgodnienia kandydatury i wymusza „próbne” przeprowadzenie procesu nominacyjnego w czasie pokoju, w zgodzie z zawartą w preambule do Konstytucji dyrektywą współdziałania władz publicznych. Postulowane przez grupę posłów rozwiązanie, zgodnie z którym osobę przewidzianą do mianowania miałby wskazywać jedynie Prezes Rady Ministrów, sprowadzałoby się w zasadzie do ujawnienia planów premiera co do obsady stanowiska Naczelnego Dowódcy, bez gwarancji, że zostały one skonsultowane z głową państwa. Nie jest też prawdą, wbrew sugestiom wnioskodawcy, że odmowne stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej w kwestii wskazania kandydata na urząd Naczelnego Dowódcy narusza kompetencje Prezesa Rady Ministrów wynikające z art. 134 ust. 4 Konstytucji. Gdyby przyjąć dopuszczalność takiej odmowy – czego Sejm w niniejszym piśmie nie chce przesądzać – to premier mógłby się z nią przecież spotkać także przy właściwej procedurze nominacyjnej, następującej na czas wojny.

Odnosnie natomiast do skutków prawnych wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wystarczy wspomnieć, że całkowicie pozbawione podstaw są twierdzenia, iż spowoduje ono ustawowe związanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów podjętą decyzją i ograniczy następczo ich swobodę działania, ingerując tym samym w sens rozwiązania zawartego w art. 134 ust. 4 Konstytucji. Osoba „przewidziana do mianowania” nie jest bowiem osobą, która „bezwzględnie zostanie mianowana” – nawet gdyby w trakcie jej przygotowania do objęcia funkcji okazało się, że jednak nie

spełnia pokładanych w niej oczekiwań. Ten kierunek wykładni potwierdza też wskazany powyżej projekt nowelizacji, dopuszczający wprost możliwość wskazania przez Prezydenta Rzeczypospolitej innej niż dotychczas osoby przewidzianej do mianowania na urząd Naczelnego Dowódcy.

Należy więc uznać, że art. 5 pkt 1a u.p.o.o. **jest zgodny** z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

#### **4. Zgodność art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji**

Na zakończenie należy odnieść się do zarzutu wnioskodawcy, że naruszeniem Konstytucji było uchybienie zasadom techniki prawodawczej, polegające na przeprowadzeniu nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zamiast opracowania projektu nowego aktu.

Po pierwsze, należy wskazać, że nakaz techniki prawodawczej, na który powołuje się wnioskodawca, nie ma charakteru absolutnego. Odnosi się on do sytuacji, w których nawarstwiające się zmiany tekstu ustawy mogą uczynić ją nieprzejrystą i nieczytelną lub naruszyć jej spójność. Jak zauważa się w nauce prawa, „redaktor ustawy, świadomy tych niebezpieczeństw, powinien w takich okolicznościach rozważyć celowość opracowania nowej ustawy, rezygnując z przygotowania kolejnej nowelizacji” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 186). Ocena celowości takiego zabiegu musi jednak być pozostawiona ustawodawcy. W szczególności zaś nie jest możliwe wskazanie *in abstracto* dopuszczalnego limitu nowelizacji, po którego przekroczeniu opracowanie projektu nowej ustawy staje się koniecznością.

Struktura ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, jakkolwiek akt ten był już wiele razy zmieniany, nie straciła z dniem 1 stycznia 2014 r. ani czytelności, ani spójności. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą, mimo ich doniosłego znaczenia dla modernizacji struktur obronnych kraju, z perspektywy techniki legislacyjnej mają charakter punktowy i nie prowadzą do „zwichnięcia” konstrukcji wewnętrznej aktu.

Po drugie, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), gdy liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy

ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się jej tekstem może być istotnie utrudnione, ogłasza się tekst jednolity ustawy. Wykorzystanie formy tekstu jednolitego znacząco niweluje potencjalne niedogodności związane ze znaczną liczbą zmian w ustawie. Należy w związku z tym zauważyć, że ostatni tekst jednolity ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej opublikowano 27 kwietnia 2012 r., a więc niewiele ponad rok przed uchwaleniem zmian, które wzbudziły zastrzeżenia wnioskodawcy.

Po trzecie wreszcie, w świetle dokonanej rekonstrukcji wzorca kontroli (zob. pkt IV.1 niniejszego pisma), zasady techniki prawodawczej nie mają *per se* waloru konstytucyjnego, a uchybienie im może być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji dopiero wówczas, gdy skutkuje dowolnością albo niemożnością dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów. Wnioskodawca nie wykazał ani nawet nie uprawdopodobnił zaistnienia takiej konsekwencji wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Należy więc uznać, że art. 3 ustawy nowelizującej **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski