



Warszawa, dnia 17 lutego 2015 r.

Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 141/13

K 53/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	18. 02. 2015
L.dz. L. zał.	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm o stwierdzenie, że „ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodna z art. 2, art. 134 ust. 1, ust. 3, ust. 4 oraz z art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP”, a niezgodność ta „wynika z następujących sprzeczności:

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

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 3 ust. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity - Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.) jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 5 pkt 1a ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 146 ust. 1 i 4 pkt 11 oraz nie jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji;
- 3) art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.) są zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 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 wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji;
- 5) 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.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

Grupa posłów na Sejm wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy art. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 3 (w całości oraz w

poszczególnych punktach) ustawy 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] są niezgodne ze wskazanymi w *petitum* wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Zasadniczym zarzutem Wnioskodawców pod adresem ustawy nowelizującej jest dokonanie - poprzez zmianę zawartego w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity - Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.) [dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony] art. 3 ust. 4a (*vide* - art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej) - „faktycznej likwidacji przewidzianych przez Konstytucję stanowisk dowódców rodzajów sił zbrojnych” i wprowadzenie w to miejsce nowych stanowisk - „Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego, które bezpodstawnie nakazuje traktować jako tożsame z konstytucyjnym pojęciem <dowódców rodzajów Sił Zbrojnych>” (uzasadnienie wniosku, s. 3).

Zdaniem Grupy posłów, zmiana ta narusza art. 134 ust. 3 Konstytucji, w którym „ustrojodawca tworzy warunki brzegowe działania ustawodawcy”, jakimi są: „stworzenie i nakaz istnienia stanowisk: Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, a także ich kadencyjność”; „przypisanie Prezydentowi uprawnień do mianowania osób na te stanowiska” oraz „nakaz i zgoda na określenie w ustawie trzech kwestii odnośnie wskazanych tam instytucji: czasu kadencji, trybu odwołania przed upływem kadencji oraz warunków odwołania przed upływem kadencji” (uzasadnienie wniosku, s. 2-3).

Zdaniem Wnioskodawców, odzwierciedleniem art. 134 ust. 3 Konstytucji na poziomie ustawy jest art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, który przed nowelizacją miał następujące brzmienie „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych”.

W ocenie Grupy posłów, krytykowana zmiana stanu prawnego nie jest możliwa.

Po pierwsze, dlatego że „pojęcie dowódców rodzajów Sił Zbrojnych należy do grupy tzw. pojęć zastanych, które mają utrwalone znaczenie w polskim systemie prawnym, zarówno w praktyce konstytucyjnej, jak i w nauce prawa. Tworząc w 1997 r. ten zapis konstytucyjny, ustrojodawca tą normą nawiązał do art. 35 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. stanowiącego, że Prezydent RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Z kolei zapis tzw. Małej Konstytucji był przejęty z porządku prawnego ukształtowanego przed 1989 r. ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP (1967). Na przestrzeni ponad czterdziestu lat do pojęcia tego nie wprowadzano żadnych zmian. Jedynie w ustawie z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw dokonano rozszerzenia ustawowego katalogu rodzajów Sił Zbrojnych zawartego w art. 3 ust. 3. Dodano w nim do dotychczas istniejących Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej pozycję <Wojska Specjalne>. Konsekwentnie w ramach tej nowelizacji ujęto też w ramy normy ustawowej dotychczas występujące już w praktyce nazewnictwo odnoszące się do dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nowo wprowadzony art. 4a ust. 5 (prawidłowo powinno być: art. 3 ust. 4a - przyp. wł.) ustawy stanowił, że <dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych>. Korespondował z tym nowy art. 13a ust. 1 - 4 szczegółowo określający zakres działania dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych. Ustawodawca wskazał ponadto, że dowódcy ci wykonują swoje zadania przy pomocy dowództw odpowiedniego rodzaju Sił Zbrojnych.

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

Po drugie, kryterium stosowanym przez normę konstytucyjną dla ustawowej konstrukcji dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych jest pojęcie <rodzaj> tych

sił zbrojnych. Sam termin <rodzajów Sił Zbrojnych> nie był dotychczas przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego. Warto jednak podkreślić, że także on jest również pojęciem zastanym, jak pojęcie <dowódców rodzajów Sił Zbrojnych>. (...)

Po trzecie, norma literalnie nakazuje mianowanie <dowódców rodzajów Sił Zbrojnych>. Narzuca więc ich liczbę mnogą. Należy więc wychodzić z założenia, że jest to działanie świadome” (uzasadnienie wniosku, s. 3-5).

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

Tym samym ustawodawca odchodzi nie tylko od rozumienia rodzajów Sił Zbrojnych i pojęcia ich dowódców utrwalonego w praktyce ustrojowej i regulacjach ustawowych, które wiązały dowódcę z konkretnym, określonym prawnie, rodzajem Sił Zbrojnych. Takie odejście jest też sprzeczne z logiczną interpretacją konstytucyjnego pojęcia <rodzaje> Sił Zbrojnych, jak i z językową wykładnią art. 134 ust. 3 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 6).

Wnioskodawcy podobnie krytycznie odnieśli się do art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej, który, w Ich ocenie, „dokonuje likwidacji instytucji <dowództw> wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych, „stanowiących konsekwencję konstytucyjnego ustanowienia rodzajów wojsk” (uzasadnienie wniosku, s. 7).

Zdaniem Wnioskodawców, efektem dodania art. 11a do ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej) „jest połączenie dowodzenia rodzajami sił zbrojnych przez Dowódcę Generalnego przy pomocy Dowództwa Generalnego Rodzajów Wojsk”, gdy tymczasem „eliminacja taka jest sprzeczna 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” (uzasadnienie wniosku, s. 7-8).

Kolejny zarzut Wnioskodawców dotyczy art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej, który, w Ich ocenie, „ogranicza kompetencje Szefa Sztabu Generalnego wynikające z jego pozycji ustrojowej”, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia kompetencji Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju.

Zdaniem Grupy posłów, „[k]ształt art. 134 ust. 3 Konstytucji pokazuje, że ustrojodawca traktuje także pozycję Szefa Sztabu Generalnego jako tzw. pojęcie zastane, mające utrwalone znaczenie w polskim systemie prawnym, w praktyce konstytucyjnej i w nauce prawa. Także w tym miejscu ustrojodawca nawiązał do art. 35 ust. 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. stanowiącego, że Prezydent RP w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (...).

W przypadku Szefa Sztabu Generalnego ustrojodawca przyjął, że jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Nie wynika to, co prawda *expressis verbis* z art. 134 ust. 3 Konstytucji lecz fakt wymienienia tego stanowiska w

Konstytucji wydaje się potwierdzać to tradycyjne w naszym ustroju rozwiązanie. Na pewno nie pełnią takiej funkcji, *ex definitione*, dowódcy <rodzajów sił zbrojnych>. Warto tu dodać, że ustrojodawca nie przypadkowo wymienia Szefa Sztabu Generalnego na pierwszym miejscu w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Ustawa z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw zmienia zastany status Szefa Sztabu Generalnego. Jej art. 1 pkt 3 nadaje nowe brzmienie art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z nowym brzmieniem jego ust. 1, w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy „Dowódcy Generalnego (Rodzajów Sił Zbrojnych) oraz Dowódcy Operacyjnego (Rodzajów Sił Zbrojnych). Zaś w myśl art. 6 ust. 2 organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

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

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

Podobny charakter ma też zmiana wprowadzona art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i niektórych innych ustaw. Na jej podstawie w art. 3 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej następuje rozszerzenie katalogu podmiotów, przy pomocy których minister kieruje działalnością ministerstwa i sił zbrojnych. Do katalogu dołączeni zostają Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjny

Rodzajów Sił Zbrojnych. Przypomnijmy, że zgodnie z nową konstrukcją mają oni być traktowani jako <dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych>. Nawet przy (błędym) założeniu w tym miejscu poprawności takiego rozwiązania, norma ustawowa ingeruje w zastałą sytuację ustrojową, której treść oddaje stare ujęcie tego artykułu. Dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych nie mogą być umocowani jako stanowiska równorzędne z Szefem Sztabu Generalnego, bez osłabienia pozycji tego ostatniego. A w nowej konstrukcji, w świetle przypisanych im kompetencji, ich status wydaje się wręcz wyższy. To narusza Konstytucję” (uzasadnienie wniosku, s. 8-9).

Kończąc tę część wywodów, Wnioskodawcy stwierdzili, że „[i]stotna w tym przypadku jest także ukształtowana w praktyce ustrojowej i oparta o konstytucyjne umocowanie pozycja tego ostatniego. Nie można jej dowolnie zmieniać ustawą. Ograniczając kompetencje Szefa Sztabu Generalnego, ogranicza się w konsekwencji pozycję ustrojową Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych przypisaną mu art. 134 ust. 1 Konstytucji RP (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Kolejny zarzut Wnioskodawców dotyczy art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej, którym, w art. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dodano pkt 1a, zgodnie z którym Prezydent RP zostaje uprawniony do wskazania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Sprzeczności tego przepisu z art. 134 ust. 4 i art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji Grupa posłów upatruje w określonej w nim instytucji <wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych>.

Jak stwierdzają Wnioskodawcy, w przepisie tym chodzi „o powołanie instytucji wcześniejszej desygnacji osoby, która następnie w czasie wojny będzie w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji mianowana przez Prezydenta na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, czyli jak mówi uzasadnienie do ustawy o

<płynne przejście ze stanu <<P>> do stanu <<W>>>. Innymi słowami chodzi o szybsze wskazanie <kandydata> na konstytucyjne stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny.

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

Wprawdzie w przepisie Prezydent dokonywać ma tego wskazania na wniosek Prezesa Rady Ministrów, to jednak takie rozwiązanie wcale nie rozwiązuje problemu, ale wręcz tworzy kolejny, związany z pytaniem, czy Prezydent jest tym wnioskiem o wskazanie kandydata związany?” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

Zdaniem Wnioskodawców, „Konstytucja nie zabrania wprost wcześniejszego powoływania <kandydata> na przyszłego Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, szczególnie jeśli wynika to z realizacji konkretnych celów polityki obronnej, ale (...) osobę taką powinien wskazywać Prezes Rady Ministrów, a nie wnioskować o wskazanie jej przez Prezydenta. Gdyby analogicznie do samego konstytucyjnego mianowania, uposażony w uprawnienie wskazania <kandydata> Prezydent odmówił wskazania, naruszyłby uprawnienia Prezesa Rady Ministrów wynikające z art. 134 ust. 4 Konstytucji, czyli z jego prawa do złożenia wniosku, a tym samym wskazania kandydata. Innymi słowy, konstytucyjna konstrukcja prawa do złożenia wniosku o mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, konsumuje już prawo do wskazania kandydata. (...)

Obecne rozwiązanie przyjęte w ustawowej konstrukcji „osoby przewidzianej na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” na czas wojny ingeruje też w inny sposób w istotę art. 134 ust. 4 Konstytucji. Powoduje mianowicie ustawowe związanie w zakresie uprawnień obu wskazanych w tej normie organów do konkretnego działania na poziomie poprzedzającym ich kompetencje konstytucyjne. Ogranicza więc następco ich konstytucyjną swobodę działania. Ma to miejsce na dodatek poprzez normy pochodzące z aktu niższej rangi” (uzasadnienie wniosku, s. 12-13).

Ostatni zarzut Grupy posłów dotyczy art. 3 (w całości) ustawy nowelizującej, którego niezgodność z art. 2 Konstytucji ma polegać na „naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawa poprzez naruszenie zawartej w niej zasady przyzwoitej legislacji”.

W ocenie Wnioskodawców, zarzut ten widoczny jest w dwóch kontekstach.

Pierwszy, związany jest z odstąpieniem od przygotowania nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony, a przeprowadzeniu jej nowelizacji „w jednym z jej fundamentalnych elementów, co narusza jej spójność i konstrukcję”.

W tym zakresie Wnioskodawcy powołali się na treść § 84 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.) [dalej: Zasady techniki prawodawczej], w którym wskazano, że jeżeli zmiany wprowadzane w danej ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

Zdaniem Grupy posłów, ustawa nowelizująca zmienia przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony „dotyczące struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a tym samym zmienia jedną z podstawowych koncepcji, na których opierają się jej założenia. W tej sytuacji nowelizacja w sposób istotny narusza konstrukcję i spójność tej ustawy” (uzasadnienie wniosku, s. 13).

Drugim argumentem Wnioskodawców przemawiającym za naruszeniem, w Ich ocenie, przez art. 3 ustawy nowelizującej konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji jest to, że „wskazana norma tworzy zasadniczą ustrojową sprzeczność. W art. 3 pkt 3 wprowadza w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej strukturę dowództwa generalnego i operacyjnego. Jednocześnie likwiduje dotychczasowe dowództwa wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych. Z kolei w samej ustawie utrzymuje dotychczasową strukturę rodzajów sił zbrojnych (podziałem sił zbrojnych na rodzaje). Innymi słowami, ustawa nie likwiduje art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej określającego strukturę sił zbrojnych. Zmienia jedynie art. 3 ust. 4a, który w starym ujęciu był odbiciem funkcjonalnym art. 3 ust. 3 ustawy. W nowym ujęciu artykuł ten powoduje brak spójności przedmiotowej obu norm. Do braku spójności przedmiotowej można też dołożyć zarzut braku jasności w nazewnictwie” (uzasadnienie wniosku, s. 15).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 października 2013 r., w sprawie o sygn. akt Twn 9/13, Trybunał zwrócił się do Wnioskodawców o uzasadnienie postawionego we wniosku zarzutu niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z art. 134 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

W odpowiedzi z dnia 13 listopada 2013 r. Grupa posłów poinformowała Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, że „w trakcie formułowania wniosku doszło do oczywistej omyłki pisarskiej. Przywoływany pkt 6 do art. 1 ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw nie powinien być we wniosku umieszczony. Prosimy o jego wykreślenie z zarzutu, jak i z pkt 3 uzasadnienia” (pismo z dnia 13 listopada 2013 r., s. 1).

Na wstępie należy podnieść, że sposób sformułowania zarzutów w *petitum* wniosku może wskazywać na to, że intencją Grupy posłów jest zainicjowanie kontroli zgodności z Konstytucją całej ustawy nowelizującej. Wszak wnieśli Oni o stwierdzenie, że „ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw jest niezgodna z art. 2, art. 134 ust. 1, ust. 3, ust. 4 oraz z art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP”. Następnie jednak Wnioskodawcy (w dalszej części *petitum* wniosku) wyliczyli konkretne jednostki redakcyjne ustawy nowelizującej i wskazali na sprzeczność zawartych w tej ustawie norm z konkretnymi przepisami ustawy zasadniczej.

W związku z tym należy dojść do wniosku, że celem Wnioskodawców nie było zainicjowanie kontroli całej ustawy nowelizującej, lecz jej norm określonych w konkretnych, wyliczonych w *petitum* wniosku, jednostkach redakcyjnych. Za takim rozumieniem intencji Wnioskodawców przemawia dodatkowo uzasadnienie wniosku, w którym brak zarzutów odnoszących się do procedury legislacyjnej, w której ustawa nowelizująca została uchwalona, jak również *petitum* wniosku, które nie zawiera wskazania odpowiednich przy tego rodzaju zarzutach wzorców kontroli (np. art. 119 Konstytucji).

Drugą kwestią wymagającą wstępnego rozstrzygnięcia jest to, które przepisy należy uznać za przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie: czy przepisy ustawy nowelizującej, czy też przepisy ustaw nowelizowanych.

Wnioskodawcy, jako przedmiot zaskarżenia, wskazali przepisy ustawy nowelizującej.

Niemniej treść normatywna zawarta w zaskarżonych przepisach ustawy nowelizującej weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r., po pierwsze - **zastępując** dotychczasową treść normatywną przepisu art. 3 ust. 4a i **dodając** nową treść normatywną w art. 5 (**nowy** pkt 1a) nowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 3 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej), jak również **uzupełniając** treść normatywną tej ustawy o **nowe** artykuły 11a i 11b

(art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej) oraz, po drugie - **zastępując** dotychczasową treść normatywną przepisów art. 3-6 i art. 8 nowelizowanej ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 189 ze zm., dalej: ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej) [art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej].

Odnosząc się do tego rodzaju sytuacji normatywnej S. Wronkowska i M. Zieliński stwierdzili, że jedyną funkcją ustaw nowelizujących „jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc - z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej **treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia** (podkr. wł.). W dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono ustawę zmieniającą, pozostaje wprowadzić jej tekst, ale sama ta ustawa ulega «skonsumowaniu». Nie jest nawet poprawne powiedzieć, że przestaje obowiązywać, ponieważ **samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania** (podkr. wł.). Przez akt uchwalenia i ogłoszenia takiej ustawy, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. I od tego momentu obowiązuje owa zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 190).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie mogą być jedynie **obowiązujące** przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz **obowiązujące** przepisy ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (poza art. 3 ustawy nowelizującej rozpatrywanym jako normatywna całość, o czym w dalszej części niniejszego stanowiska) w takim brzmieniu, jakie zostało im nadane ustawą nowelizującą.

Zaskarżone przepisy **ustawy o powszechnym obowiązku obrony** brzmią:

- art. 3 ust. 4a (art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej): „[d]owódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej

<Dowódcą Generalnym>, i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej <Dowódcą Operacyjnym>”;

- art. 5 pkt 1a w kontekście pełnego brzmienia art. 5 (art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej): „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;

1a) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (podkr. wł.);

2) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych”;

- art. 11a i art. 11b (art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej):

„[a]rt. 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.”.

Zaskarżone przepisy **ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej** brzmią:

- art. 3-6 (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej):

„[a]rt. 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”;

- art. 8 (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej):

„[a]rt. 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.”.

Porównując treść normatywną zaskarżonych przepisów z *petitum* wniosku oraz jego uzasadnieniem dostrzec można częściowy brak spójności wniosku.

Za odpowiadające rzeczywistej treści normatywnej cytowanych wyżej przepisów obu ustaw można jedynie uznać zarzuty Wnioskodawców odnoszące się do art. 3 ust. 4a i art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz do art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Odrębnego rozważenia wymaga zarzut Wnioskodawców odnoszący się do art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, o czym w dalszej części niniejszego stanowiska.

Zasadniczym zarzutem Wnioskodawców jest „likwidacja stanowisk dowódców rodzajów sił zbrojnych” i „wprowadzenie w to miejsce” stanowisk: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (dalej: Dowódcy Generalnego) oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (dalej: Dowódcy

Operacyjnego). Tego rodzaju zmiana ma, w Ich przekonaniu, naruszać standard określony w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Ustawa nowelizująca w art. 3 pkt 1 zmieniła art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony w ten sposób, że dotychczasową treść tego przepisu: „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych” zastąpiła treścią: „Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej <Dowódcą Generalnym>, i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, zwany dalej <Dowódcą Operacyjnym>”.

Tak więc zarzut Wnioskodawców odnoszący się do art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony można uznać za odpowiadający rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu.

Podobnie za odpowiadający rzeczywistej treści normatywnej nowego (wprowadzonego ustawą nowelizującą) art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej) można uznać zarzut Wnioskodawcy odnoszący się do tego przepisu.

Zdaniem Wnioskodawców, instytucja „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” narusza standardy określone w art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji w sytuacji, gdy, zgodnie z brzmieniem nowego art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach sprawowanego przez Niego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, nabywa nową kompetencję do wskazywania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Z zarzutem Wnioskodawców nie jest natomiast spójna treść normatywna art. 11a i 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej).

W ocenie Wnioskodawców, powołane przepisy likwidują dowództwa wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych, „stanowiących konsekwencję konstytucyjnego ustanowienia rodzajów wojsk”, co, podobnie jak w przypadku likwidacji dotychczasowych stanowisk dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, narusza standard określony w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Wbrew jednak przekonaniu Wnioskodawców, nowe przepisy art. 11a i art. 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony wcale nie likwidują dotychczasowych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych, lecz określają kompetencje Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego oraz tworzą pomocnicze dla wykonywania zadań przez te podmioty jednostki organizacyjne w postaci Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 11a ust. 3) oraz Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (art. 11b ust. 3).

Natomiast przepisem, który likwiduje dotychczasowe dowództwa rodzajów sił zbrojnych, jest art. 11 ustawy nowelizującej, który brzmi: „[z] dniem wejścia w życie ustawy likwiduje się Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych.”.

Przepis art. 11 ustawy nowelizującej nie został jednak wskazany przez Wnioskodawców jako przedmiot zaskarżenia.

Z kolei w ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej za odpowiadającą zarzutom Wnioskodawców nie można uznać rzeczywistej treści normatywnej art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 tej ustawy.

Dla przypomnienia, zarzut Wnioskodawców sprowadza się w tym zakresie do zakwestionowania aktualnej (zmienionej ustawą nowelizującą) pozycji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Zdaniem Grupy posłów, pozycja tego podmiotu uległa osłabieniu w związku z zastąpieniem dotychczasowych dowódców rodzajów Sił Zbrojnych Dowódcą Generalnym i Dowódcą Operacyjnym.

Problem jednak w tym, że zarzutowi temu nie odpowiada treść znowelizowanych: art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

W art. 3 ust. 2 tej ustawy uregulowano zastępstwo Ministra Obrony Narodowej w razie jego nieobecności, przy czym jako „zastępującego” nie wskazano ani Dowódcy Generalnego, ani też Dowódcy Operacyjnego (pomijając jednocześnie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego).

W art. 4 tej ustawy określono zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej (Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny i Dowódca Operacyjny w tym przepisie nie zostali wymienieni).

W końcu w art. 5 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej zostały wymienione podmioty podlegające Ministrowi Obrony Narodowej bezpośrednio (ust. 1) oraz podległe mu służby (ust. 2). Pośród podmiotów podlegających Ministrowi Obrony Narodowej bezpośrednio wskazano Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (pkt 1), Dowódcę Generalnego (pkt 2) oraz Dowódcę Operacyjnego (pkt 3), żadnego z tych podmiotów nie wyróżniając.

W tym stanie prawnym za przepisy, które, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, modyfikują („osłabiają” zdaniem Wnioskodawców) pozycję Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, można uznać:

- znowelizowany art. 3 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z którym Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio lub przy pomocy nie **tylko** Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, ale bezpośrednio lub przy pomocy zarówno Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jak i (poza sekretarzem lub sekretarzami stanu i podsekretarzami stanu) **Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego**, oraz

- znowelizowany art. 6 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z którym **Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego** już nie - tak jak

to miało miejsce przed wejściem w życie ustawy nowelizującej - dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju (ust. 1), zaś swoje zadania wykonuje przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (ust. 2), lecz jest wyłącznie organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych (jako całości) w czasie pokoju (ust. 2). Jednocześnie została wprowadzona norma, że w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością **rodzajów Sił Zbrojnych** przy pomocy Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego (ust. 1).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy dojść do wniosku, że Grupa posłów nie zadośćuczyniła obowiązkowi dokładnego określenia niektórych spośród zaskarżonych przepisów (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm. [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym]).

Prawidłowe określenie zaskarżonych przepisów polega bowiem na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, **które tę właśnie treść normatywną wyrażają**.

Reasumując, należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odrębnego rozważenia wymaga zasadność wskazania przez Wnioskodawców, jako przepisu osłabiającego dotychczasową (ugruntowaną) pozycję Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, który określa zakres działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Wprawdzie ustawa nowelizująca zmieniła art. 8 powołanej ustawy, to jednak nie wszystkie określone w tym przepisie zadania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego można uznać za całkowicie nowe, a tym bardziej za prowadzące do osłabienia jego dotychczasowej pozycji w Siłach Zbrojnych. Niektóre istotne elementy dotychczasowego zakresu zadań tego podmiotu zostały bowiem zachowane, jak choćby „planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych” (ust. 1 pkt 1 przed i po nowelizacji) czy też „programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych” (ust. 1 pkt 2 przed i po nowelizacji).

Ponadto ustawa nowelizująca wprowadziła do art. 8 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej dla Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego **nowe** zadania, takie jak, na przykład, „reprezentowanie Sił Zbrojnych w najwyższych kolegialnych organach polityczno-wojskowych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem” (pkt 4) czy też „doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej w sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych” (pkt 5). Owe nowe zadania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego bynajmniej nie osłabiają jego pozycji względem Dowódcy Generalnego czy też Dowódcy Operacyjnego.

Pozostałe zadania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, poza wymienionymi w ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz w ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, to, zgodnie z ustawą nowelizującą:

- 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 (art. 8 ust. 1 pkt 3);

- planowanie przygotowania Ministerstwa do funkcjonowania na stanowiskach kierowania w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (art. 8 ust. 1 pkt 6);

- 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 (art. 8 ust. 1 pkt 7).

W poprzednim stanie prawnym do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, należało:

- współuczestniczenie w opracowywaniu koncepcji rozwoju Sił Zbrojnych i planowanie tego rozwoju (pkt 1);
- kierowanie kompleksowym planowaniem mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego rozwinięcia i użycia Sił Zbrojnych (pkt 2);
- utrzymanie w Siłach Zbrojnych gotowości bojowej i mobilizacyjnej (pkt 3);
- określanie celów, kierunków i głównych zadań szkolenia, w tym działalności sportowej w Siłach Zbrojnych (pkt 4);
- kierowanie programowaniem i planowaniem materiałowo - finansowym w Siłach Zbrojnych (pkt 6);
- wykonywanie innych zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej oraz wynikających z ustaw i innych przepisów (pkt 7);
- przeprowadzanie kontroli jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej (pkt 8).

Ponadto, w poprzednim stanie prawnym Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego odpowiadał za organizację i przygotowanie do działań stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 8 ust. 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej).

Treść normatywna art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, zmienionego ustawą nowelizującą wskazuje na to, iż Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego pozbawiony został przede wszystkim zadań wynikających z dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego Siłami Zbrojnymi, na rzecz,

odpowiednio, Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego (*vide* - uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, op. cit., s. 1 i 2 oraz art. 11a i art. 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony). Ponadto podmiot ten nie będzie już wykonywał, między innymi, zadań związanych bezpośrednio ze szkoleniem w Siłach Zbrojnych (z określania, jak w poprzednim stanie prawnym, celów, kierunków i głównych zadań szkolenia pozostanie tylko nadzór nad szkoleniem), ani też zadań kontrolnych. Po nowelizacji, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nie będzie już przygotowywał stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Uzasadniając zarzut sformułowany pod adresem zmienionego art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, że przepis ten prowadzi do osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, „który był dotychczas jedynym organem wojskowym wspierającym ministra w kierowaniu Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju”, Wnioskodawcy stwierdzili, że nowy katalog zadań Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego został „ograniczony wobec jego pozycji ustrojowej jako pojęcia zastanego”.

W świetle omówionej wyżej poprzedniej i obowiązującej zawartości normatywnej art. 8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, cytowane uzasadnienie zarzutu sformułowanego pod adresem tego przepisu należy uznać za niewystarczające. Wnioskodawcy nie wskazali bowiem, jakie konkretnie nowe zadania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego lub usunięcie których zadań dotychczasowych prowadzi do osłabienia pozycji tego organu w Siłach Zbrojnych.

Należy w związku z tym przypomnieć, że, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu oraz przytoczenia dowodów na jego poparcie, a Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku i zawartą tam argumentacją.

Dlatego też w sytuacji, gdy Grupa posłów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie przytoczyła argumentów uzasadniających niezgodność art.

8 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z przywołanymi wzorcami kontroli (art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji), orzekanie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i w tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ostatnią kwestią wymagającą wstępnego rozważenia jest treść zarzutów Wnioskodawców pod adresem art. 3 ustawy nowelizującej jako normatywnej całości.

Po pierwsze, Wnioskodawcy zarzucili temu przepisowi „naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa poprzez naruszenie zawartej w niej zasady przyzwoitej legislacji”, co miało polegać na odstępieniu od przygotowania nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony, a przeprowadzeniu jej nowelizacji „w jednym z jej fundamentalnych elementów, co narusza jej spójność i konstrukcję”. Wnioskodawcy powołali się tutaj na treść § 84 Zasad techniki prawodawczej, który wskazuje, że jeżeli zmiany wprowadzane w danej ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

Należy w związku z tym stwierdzić, iż przytoczony wyżej zarzut Wnioskodawców nie odnosi się do treści poszczególnych zmienionych lub dodanych przez art. 3 ustawy nowelizującej przepisów (art. 3 ust. 4a, art. 5 pkt 1a i art. 11a oraz art. 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony), lecz do sposobu wprowadzenia tych zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, zatem do zawartości normatywnej art. 3 ustawy nowelizującej jako takiego.

Dlatego też w tym przypadku przedmiotem kontroli może pozostać wskazany pierwotnie przez Grupę posłów art. 3 ustawy nowelizującej, a wzorcem kontroli tego przepisu będzie zasada poprawnej legislacji, wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Po drugie, Wnioskodawcy twierdzą, że art. 3 ustawy nowelizującej narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji także dlatego, że przepis ten doprowadza do zastąpienia dotychczasowych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych dowództwem generalnym i dowództwem operacyjnym, przez co naruszona zostaje spójność pomiędzy art. 3 ust. 3 a art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, który to przepis (art. 3 ust. 4a), w poprzednim brzmieniu, „był odbiciem funkcjonalnym art. 3 ust. 3”.

Należy w związku z tym zauważyć, iż wpływ na wynik kontroli konstytucyjności art. 3 ustawy nowelizującej w kontekście zarzutu Wnioskodawców, że przepisy art. 3 ust. 4a i art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony są wzajemnie niespójne, będzie uzależniony od wyniku kontroli konstytucyjności bezpośrednio art. 3 ust. 4a tej ustawy. Ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w następstwie uwzględnienia odnoszącego się do tego przepisu zarzutu Wnioskodawców, będzie bowiem oznaczać, że wprowadzona w art. 3 ustawy nowelizującej zmiana nie dojdzie do skutku, zatem zarzut Wnioskodawców o niespójności art. 3 ust. 4a z art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony stanie się bezprzedmiotowy.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawcy wskazali art. 134 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji, a także, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę poprawnej legislacji.

Art. 134 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji, jak dotychczas, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie był analizowany. W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 52/07 (OTK ZU seria A numer 5/2008, poz. 88) Trybunał wypowiedział się jedynie co do treści normatywnej art. 134 ust. 2 Konstytucji, o czym w dalszej części niniejszego stanowiska.

W art. 134 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca przede wszystkim odróżnił zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi od faktycznego dowodzenia tymi strukturami oraz wskazał, że Prezydent RP nie pozostaje dowódcą Sił Zbrojnych ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny.

W doktrynie nie ma bowiem sporu co do tego, że użyte w art. 134 ust. 1 ustawy zasadniczej wyrażenie „najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, jako określające funkcję Prezydenta w stosunku do Sił Zbrojnych (...) nie daje podstawy do wyprowadzenia z niego uprawnień władczych, nieobjętych przepisami kompetencyjnymi. Nie oznacza ono przyznania Prezydentowi naczelných uprawnień dowódczych ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny (...) połączonych np. z możliwością wydawania rozkazów jednostkom bojowym (nawet gdyby Prezydent był wojskowym i posiadał wysoki stopień generalski), a jedynie zwierzchnictwo ogólne” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [http://legalis/akt.do?link=KOM.PAP\[125991.135050943;](http://legalis/akt.do?link=KOM.PAP[125991.135050943;) *vide* też - B. Opaliński, *Delimitacja zadań i kompetencji prezydenta oraz Rady Ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1422286239628_1345071104 oraz komentarz P. Sarneckiego do art. 134 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 2).

P. Sarnecki podnosi, że „[b]rak prawa dowodzenia siłami zbrojnymi dotyczy nie tylko okresu wojny, co jednoznacznie wynika z ust. 4 komentowanego artykułu, ale także czasu pokoju. Stan ten w nowej konstytucji wzmocniony jest przez ust. 2 komentowanego artykułu, wprowadzający konieczne pośrednictwo ministra obrony narodowej dla sprawowania przez prezydenta roli zwierzchnika sił zbrojnych. Rozwiązanie takie jest pogłębieniem, wyrażonej w art. 26 ust. 2, zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi” (komentarz P. Sarneckiego do art. 134 Konstytucji, [w:] *Konstytucja* ..., s. 2), zaś B. Banaszak uzupełnia, że „[z] samego określenia o zwierzchnictwie

Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi nie można wyprowadzać żadnych konkretnych kompetencji. **Zawarte są one dopiero w ustawach konkretyzujących to zwierzchnictwo (podkr. wł.)**” oraz że ustrojodawca zdecydował, iż Prezydent „w czasie pokoju sprawuje (...) zwierzchnictwo **za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej**, co koreluje z rolą rządu w sprawach obronności i określonymi w art. 146 ust. 4 kompetencjami RM (Rady Ministrów - przyp. wł.) związanymi z obronnością i bezpieczeństwem zewnętrznym oraz wewnętrznym. Prezydent nie może więc 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 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, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Odesłanie do szczegółowej regulacji ustawowej kompetencji Prezydenta, mieszczącej się w Jego funkcji jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, nie uniemożliwia jednak, jak podnosi P. Sarnecki, ustanowienia kilku najważniejszych kompetencji w tym zakresie już w samej Konstytucji, czemu poświęcony jest „także ust. 3 i 4 komentowanego artykułu; pierwszy z nich dotyczy uprawnień w okresie pokoju, drugi w czasie wojny. Są to głównie kompetencje nominacyjne. Konieczne pośrednictwo ministra obrony narodowej w zakresie uprawnień z ust. 3 wynika jednoznacznie z ust. 2, niezależnie od tego, iż kompetencje te podlegają również wymogowi kontrasygnaty. Inne kompetencje prezydenta w tym zakresie zawarte są w art. 136 i 229” (komentarz P. Sarneckiego do art. 134 Konstytucji, [w:] *Konstytucja ...*, s. 2).

W kategorii kompetencji Prezydenta realizowanych w okresie pokoju ustrojodawca ulokował kompetencje związane z personalną obsadą kadry dowódczej wojska.

Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji, Prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

Zdaniem B. Opalińskiego, „[p]rzyjęta regulacja harmonizuje z apolitycznym charakterem Sił Zbrojnych oraz ich dyspozycyjnością wobec cywilnych władz RP. Prezydent winien bowiem pozostawać przedstawicielem całej Rzeczypospolitej Polskiej, nie utożsamiając się z żadnym ugrupowaniem politycznym” (B. Opaliński, *Delimitacja zadań ...*, op. cit.).

Odnosząc się do kwestii formalnych, B. Opaliński wskazał, że „powołania na wskazane stanowiska nie wymagają wniosku ze strony innego organu państwowego. Praktyka ustrojowa dowiodła jednak, że decyzję o obsadzie każdego z nich prezydent podejmuje po uprzedniej konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej i z Prezesem Rady Ministrów. Jest to uzasadnione, a to z kilku powodów. Po pierwsze stosownie do art. 134 ust. 2 Konstytucji w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. W konsekwencji należy przyjąć, że również uprawnienia nominacyjne w zakresie kadry dowódczej wojska winny być wykonywane z udziałem tegoż ministra. Po drugie należy w tym zakresie odwołać się również do przepisów wspomnianej ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Wprawdzie żaden z przepisów tejże ustawy nie formułuje wprost obowiązku konsultacji prezydenta z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Niemniej uprawnienie to można wyinterpretować z ogólnych kompetencji urzędu Ministra Obrony Narodowej określonych w art. 2 wspomnianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem <Do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: 1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej «Siłami Zbrojnymi» (obecnie przepis

ten brzmi: <kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych> - przyp. wł.), [...] 5) sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawie wykonywania powszechnego obowiązku obrony, [...] 8) kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych>” oraz dodał, że „w praktyce ustrojowej mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych poprzedzone jest konsultacjami prezydenta nie tylko z szefem MON, ale również z Prezesem Rady Ministrów. Tego typu działania należy ocenić pozytywnie. Dla realizacji obu wskazanych powyżej uprawnień nominacyjnych głowy państwa niezbędna jest - będąca istotnym elementem współpracy wewnątrz władzy wykonawczej - kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się zatem, że po pomyślnie przeprowadzonych konsultacjach podpis premiera pod aktem prezydenta będzie jedynie formalnością” (tamże; podobnie kwestie formalne związane ze wspomnianą kompetencją nominacją Prezydenta ujmuje B. Banaszak [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Na czas wojny Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może go również odwołać (art. 134 ust. 4 Konstytucji).

B. Opaliński podkreśla, że „[w]skazane uprawnienia (Prezydenta - przyp. wł.) nie mają (...) charakteru samodzielnego, są realizowane przy udziale obu podmiotów władzy wykonawczej”, i dodaje, że „[z]danie drugie artykułu 134 ust. 2 Konstytucji w zakresie uprawnień Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz zasad jego podległości konstytucyjnym organom państwa zawiera upoważnienie do uregulowania tej materii w drodze ustawodawstwa zwykłego. Właściwym aktem jest ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity - Dz. U. z 2014 r., poz. 1815 - przyp. wł.). Stosownie do art. 16 ust. 1 rzeczony ustawy Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja ta pozostaje koherentna wobec konstytucyjnej kompetencji prezydenta jako

najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Stosownie bowiem do wcześniejszych uwag, zgodnie z art. 134 ust. 2 Konstytucji w czasie wojny zwierzchnictwo to jest sprawowane właśnie za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” (B. Opaliński, *Delimitacja zadań ...*, op. cit.).

Kwestie formalne związane z mianowaniem przez Prezydenta na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych uzupełnił B. Banaszak, który, odpowiadając na postawione przez siebie pytanie, „czy Prezydent musi uwzględnić wniosek Prezesa RM, czy też może odmówić mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”, wyjaśnił, iż „[n]awet gdyby uznać, że jest to dyskrecyjne uprawnienie Prezydenta, to ze sformułowania użytego w art. 134 ust. 4 wynika, że musi on mianować na czas wojny Naczelnego Dowódcę. Nie może tu być żadnej zwłoki i w czasie wojny władze publiczne muszą działać sprawnie. Ewentualne uzgodnienia dotyczące kandydatury powinny więc mieć miejsce przed złożeniem wniosku przez Prezesa RM. Poza tym skoro tylko Prezes RM władny jest złożyć ten wniosek i nie ma normy zmuszającej go do zmiany kandydatury w razie odrzucenia wniosku, to można sobie łatwo wyobrazić sytuację, w której ponawiając wniosek, przedstawia on tego samego kandydata. W czasie wojny odwlekanie przez Prezydenta nominacji mogłoby mieć katastrofalne skutki. Poza tym należy pamiętać o określonych w art. 146 ust. 4 kompetencjach RM związanych z obronnością i bezpieczeństwem zewnętrznym oraz wewnętrznym. Z tego wszystkiego wynika, że samo rozpoczęcie czasu wojny nakłada na Prezydenta obowiązek mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zgodnie z wnioskiem Prezesa RM. To samo odnieść należy do odwołania Naczelnego Dowódcy” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Podsumowaniem wskazanych komentarzy przedstawicieli doktryny do art. 134 Konstytucji niech będzie wypowiedź P. Sarneckiego, który wskazał, że „[w]ymienione w komentowanym artykule elementy dowodzenia armią - Sztab Generalny i jego szef, rodzaje sił zbrojnych i ich dowódcy, w końcu naczelny

dowódca sił zbrojnych - uzyskują (...) zakotwiczenie w przepisach konstytucyjnych i nie mogą być pominięte, a tym bardziej zlikwidowane w drodze dalszej regulacji tej problematyki przez przepisy prawne. Idzie tu o ustawy wskazane w ust. 3 i 4. Specyfika materii (struktura dowodzenia armią) uzasadniać będzie nader ogólną regulację tej problematyki przez ustawy, a pozostawienie szerokiego zakresu regulacji dla aktów wewnętrznych” (komentarz P. Sarneckiego do art. 134 Konstytucji, [w:] *Konstytucja...*, op. cit., s. 3).

Na wstępie tej części rozważań stwierdzono, że przedmiotem zainteresowania Sądu Konstytucyjnego był art. 134 ust. 2 Konstytucji. Otóż w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 52/07, Trybunał Konstytucyjny, przypominając treść art. 134 ust. 2 Konstytucji, stwierdził, że *„[p]rzepis ten określa sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra. Z określenia sposobu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi zawartego w art. 134 ust. 2 Konstytucji wynikają jednak implicite określone założenia dotyczące struktury władzy wykonawczej. Z cytowanego przepisu wynika m.in., że:*

- 1) Konstytucja ustanawia urząd Ministra Obrony Narodowej;*
- 2) minister ten musi z istoty rzeczy posiadać odpowiednie kompetencje w zakresie obronności, w tym w szczególności kompetencje kierownicze wobec Sił Zbrojnych;*
- 3) urząd Ministra Obrony Narodowej musi zostać obsadzony przy tworzeniu rządu;*
- 4) w czasie pokoju Prezydent nie może sprawować zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać.*

Należy podkreślić, 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” (op. cit.).

Przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego nie był, jak dotychczas, również art. 146 ust. 1 Konstytucji rozpatrywany łącznie z art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji (w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08 [OTK ZU seria A nr 5/2009, poz. 78], Trybunał Konstytucyjny wprowadził objął swoimi rozważaniami art. 146 ust. 1 Konstytucji, ale w związku normatywnym z art. 146 ust. 2 i ust. 4 pkt 9 ustawy zasadniczej, które to przepisy wyznaczają zakres właściwości i funkcje Rady Ministrów **w sferze stosunków Rzeczypospolitej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi**).

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

Komentując art. 146 Konstytucji P. Sarnecki stwierdził, że „jest to przepis, stanowiący o funkcjach i kompetencjach RM, jako organu władzy wykonawczej; można również mówić o normowaniu w nim zadań oraz celów działania tego organu” (komentarz P. Sarneckiego do art. 146 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 4).

Zdaniem tego Autora, „[n]ajszerszym sformułowaniem funkcjonalno-kompetencyjnym, występującym w ustępie 1 komentowanego artykułu jest określenie o <prowadzeniu [wewnętrznej i zagranicznej] polityki państwa [Rzeczypospolitej Polskiej]> (...).

Jako <politykę państwa> w tym kontekście można określić ingerowanie władzy publicznej w każdą sferę spraw społecznych (ogólnych, ponadindywidualnych), czy to celem wywołania w niej zakładanych konsekwencji, czy nawet ingerowanie bez takich zamiarów. Natomiast <prowadzenie> polityki obejmuje już pewien złożony proces. Po pierwsze należy w nim widzieć wymóg wychodzenia naprzeciw wszystkim problemom społecznym, rozważanie ich, analizowanie, swoiste <branie na warsztat> prac RM. Po drugie RM winna wobec nich wypracowywać określone koncepcje rozwiązań i to w zróżnicowanej skali czasowej (bieżące, średnio- czy długoterminowe, perspektywiczne, finalne etc.). Naturalnie muszą tu być brane pod uwagę nie tylko istniejące oczekiwania społeczne, lecz również istniejące możliwości i ograniczenia. Przy wypracowywaniu tych koncepcji oczywiste jest również wychodzenie przez członków RM z pewnych przesłanek ideowo-politycznych, wnoszonych do niej <z zewnątrz>, przez tworzące ją siły (partie) polityczne. (...) Po wypracowaniu koncepcji politycznych, następnym (w sensie logicznym, niekoniecznie chronologicznym) etapem prowadzenia polityki jest podjęcie przez RM rozstrzygnięć w odpowiedniej formie prawnej. Nie można jednak uznać, że na tym miałby się kończyć proces <prowadzenia polityki>. Musi on obejmować również etap realizacji tych rozstrzygnięć przez samą RM oraz czuwania nad realizacją ich przez inne czynniki, a zwłaszcza przez konkretnych adresatów podjętych rozstrzygnięć, kontrolowania przebiegu tej realizacji, ingerowania w razie potrzeby w ten proces realizacji, korygowania go, a niejednokrotnie zapewne nawet i korygowania samych rozstrzygnięć, gdy te okażą się nieadekwatne do możliwości. Realizacja polityki w większości sytuacji wymagać będzie również doprowadzenia do powstania ustawowych podstaw

działania, a więc opracowywania i występowania z inicjatywą ustawodawczą” (tamże, s. 4-5).

P. Sarnecki dalej wskazuje, że art. 146 ust. 1 Konstytucji nie tylko potwierdza szczególną pozycję Rady Ministrów jako czynnika prowadzącego politykę państwa, ale „stanowi jednocześnie, poprzez powyższe sformułowanie, punkt wyjścia dla rozgraniczenia funkcji dwu organów władzy wykonawczej, mianowicie Rady Ministrów i Prezydenta RP, obu organów wymienionych w art. 10” oraz podkreśla, że „[p]amiętając o przepisach rozdziału V, określających istotne funkcje prezydenta w biegu spraw publicznych, **trzeba jednak przyznać RM główną, podstawową i zasadniczą rolę w sprawowaniu władzy wykonawczej** (podkr. wł.). Poprzez analizowane sformułowanie powierzona została RM główna odpowiedzialność za stan spraw publicznych, będąca wynikiem właśnie <prowadzenia [przez nią] polityki państwa>. Jak stwierdza M. Wyrzykowski <domniemanie kompetencji Rady Ministrów ma nie tylko [choć także - uwaga moja, P.S.] charakter zwykłego domniemania kompetencyjnego, obalanego dowodem przeciwnym..., ale jest konstrukcją przeciwdziałającą powstaniu próżni w sferze <<rządzenia>>>. (...)

Tę konkluzję, wynikającą już z ustępu 1 komentowanego artykułu, dopowiada i precyzuje ustęp 2, poprzez wprowadzenie domniemania właściwości RM <we wszystkich sprawach polityki państwa> poza tymi, które zostać mogą zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej. Sformułowanie to, po pierwsze w rozumieniu niejako klasycznym, odnosi się do rzeczowego zakresu działania RM, stanowiąc przecież o <sprawach polityki>. (...)

Analizowane **domniemanie właściwości winno być jednak z pewnością rozumiane jeszcze w inny sposób, jako domniemanie do stosowania wszelkich działań publicznych, koniecznych bądź możliwych do podejmowania w celu prowadzenia polityki** (podkr. wł.). Także więc i w tym aspekcie właściwość RM jest nieograniczona, przepisy prawne (zwłaszcza konstytucyjne) wskazują tu jedynie na główne, typowe i najczęściej potrzebne w

tym procesie działania. Natomiast, znów na zasadzie pewnego wyjątku, konstytucja może przekazywać <innym organom państwowym i [organom] samorządu terytorialnego> kompetencje do podejmowania pewnych decyzji politycznych. Przede wszystkim winno tu chodzić o przekazywanie kompetencji prezydentowi, jako drugiemu, wskazanemu konstytucyjnie, organowi władzy wykonawczej. W takich sytuacjach **nie mamy jednak do czynienia z wyłączeniem z gestii RM jakiegokolwiek sprawy (dziedziny), lecz ze szczególnym zbiegiem kompetencji** (podkr. wł.), polegającym na podejmowaniu przez kilka organów różnych działań w tej samej dziedzinie” (tamże, s. 6-7).

W ust. 4 w art. 146 Konstytucji określone zostały zadania i cele działania Rady Ministrów.

Jednym z owych zadań jest sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Zdaniem P. Sarneckiego, przepis ten „zwiera umocowanie Rady Ministrów do podejmowania podstawowych, strategicznych i węzłowych decyzji oraz wymaganie funkcjonowania odpowiedniej struktury organizacyjnej, podporządkowanej RM i pozostającej pod jej nadzorem. Struktura ta obejmuje co najmniej elementy, o których wspomina art. 134 konstytucji, a więc ministra obrony narodowej, Sztab Generalny i jego szefa, dowódców rodzajów sił zbrojnych” (tamże, s. 18).

Zdaniem B. Banaszaka, sprawowanie przez Radę Ministrów **ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju** oznacza „możliwość podejmowania interwencji przez RM 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 za pomocą środków militarnych agresji i zagrożeń dla niepodległości państwa, włącznie z ewentualnym naruszeniem jego granic. Rząd posiada określone ustawowo kompetencje w

dziedzinie obronności i podlega mu armia jako część aparatu państwowego. Ponadto Minister Obrony Narodowej jest organem kierującym tym działem administracji rządowej” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego była natomiast, wywodzona z art. 2 Konstytucji, zasada poprawnej legislacji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 35/11, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że *„stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują tu nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii.*

Nie sposób przy tym in abstracto wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku

należy wyróżnić prawo administracyjne, prawo podatkowe i prawo karne, gdyż poziom wymaganej precyzji powinien wzrastać w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości” (OTK ZU seria A nr 6/2014, poz. 61).

Według W. Sokolewicza, „[z]asada poprawnej (<porządnej>) legislacji stanowi drugą zasadę pochodną wynikającą bezpośrednio z ogólnej klauzuli państwa d.p.s. (państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego - przyp. wł.). Wprawdzie niekiedy wywodzi się ją jako zasadę pochodną drugiego stopnia - z zasad zaufania oraz ochrony praw nabytych - lub traktuje się jako komponenty tych zasad (...), ale naszym zdaniem jest to klasyfikacja wadliwa. Bardziej w tym względzie ostrożny Trybunał Konstytucyjny dostrzegł tylko **funkcjonalny związek** zachodzący między wymienionymi zasadami (...).

Funkcją zasady (zasad) poprawnej legislacji nie jest tylko zapewnienie prawidłowości prawa regulującego stosunki między władzami publicznymi i obywatelami (jednostkami), lecz w ogólności prawa, któremu jest konieczna dla osiągnięcia celów wyznaczonych danemu uregulowaniu. Ponad wszelką wątpliwość pozostaje, że na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom, dlatego z zasady tej wynika zakaz stanowienia przepisów, które pozostawiają organom państwowym zbyt dużą swobodę oraz umożliwiają dowolność rozstrzygnięć (...). Tego rodzaju wada legislacyjna może stanowić przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności dotkniętego nią przepisu (...).

Zasada (zasady) poprawnej legislacji odnosi się także do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Zasady te <stanowią podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji

zakładanego celu> (...). Przede wszystkim chodzi jednak o to, by w państwie obowiązywał spójny i jednolity system prawny, pozbawiony sprzeczności tak w układzie wertykalnym, jak horyzontalnym (...). Natomiast zaliczenie do zasad prawidłowej legislacji - pojmowanych jako pochodne w ostatecznym rachunku od art. 2 konstytucji - funkcjonalności prawa wydaje się nadmiernie rozszerzać zakres tej formuły.

O zasadzie prawidłowej legislacji mówi się jako o <systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym> (...).

Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (skodyfikowanych w rozporządzeniu RM z 20 VI 2002, Dz. U. nr 100, poz. 908), ale nie jest z nim tożsame. Nie każde bowiem, lecz tylko istotne, naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi równocześnie złamanie konstytucyjnych zasad (zasady) prawidłowej legislacji. Zasady techniki prawodawczej należy postrzegać jako <prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym> (K 24/00 z 21 III 2001...). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się z.t.p. należy kwalifikować jako naruszenie konstytucji, choć kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka kwalifikacja jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz zalecana” (komentarz W. Sokolewicz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 46-48).

B. Banaszak uzupełniając wskazał, że „[w] polskiej nauce prawa nie ma zgodności co do tego, czy zasady techniki prawodawczej mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności ustawy. Według poglądów niektórych jej przedstawicieli tak powinno być (...). Inni zaś uważają przeciwnie (...).

Ku temu drugiemu stanowisku wydaje się przychylić Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z jego orzecznictwem Zasady Techniki Prawodawczej przyjęte w akcie podustawowym - w latach 1991-2001 w uchwale Rady

Ministrów, od 2002 r. stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów - nie zostały uznane jednoznacznie za kryterium oceny konstytucyjności ustawy lub konstytucyjności postępowania, w jakim została uchwalona. Równocześnie jednak, zdaniem TK: <Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego> (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3 poz. 51). Uwagi te zachowują aktualność i w obecnym stanie prawnym, gdy ZTP mają moc rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też nadal aktualne jest stanowisko TK, że naruszenie tych zasad prowadzić może do naruszenia art. 2 Konstytucji statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego, a konkretnie istotnego jej elementu, jakim jest reguła tzw. przyzwoitej legislacji i związana z nią zasada określoności przepisów prawa” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

Ocena zgodności art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawców, przepis ten „likwiduje stanowiska dowódców rodzajów sił zbrojnych” i „wprowadza w to miejsce” stanowiska Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego, co narusza standard określony w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawcy dowodzą, że zastąpienie dotychczasowych dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, których nazwy odpowiadają nazwom poszczególnych rodzajów tych Sił:

- jest sprzeczne „z logiczną interpretacją konstytucyjnego pojęcia <rodzaje> Sił Zbrojnych”,
- stanowi odejście od rozumienia pojęć „rodzaje Sił Zbrojnych” i „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych”, utrwalonych w praktyce ustrojowej i regulacjach ustawowych,
- jest niezgodne z językową wykładnią art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, Grupa posłów przekonuje, że powołany przepis Konstytucji tworzy „warunki brzegowe działania ustawodawcy” i warunków tych kwestionowany przepis nie spełnia. Te „warunki brzegowe” to, w ocenie Wnioskodawców, między innymi, stworzenie i nakaz istnienia stanowisk: Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, zaś wymóg ten realizuje przepis art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony w brzmieniu przed nowelizacją, który mianem dowódców rodzajów Sił Zbrojnych określał: dowódcę Wojsk Lądowych, dowódcę Sił Powietrznych, dowódcę Marynarki Wojennej oraz dowódcę Wojsk Specjalnych.

Po drugie, zdaniem Grupy posłów, zaskarżona zmiana systemu prawnego nie jest możliwa, dlatego że zarówno pojęcie **dowódców** rodzajów Sił Zbrojnych jak i pojęcie **rodzajów** Sił Zbrojnych należą do grupy tzw. pojęć zastanych „zarówno w praktyce konstytucyjnej, jak i w nauce prawa”.

Po trzecie, w ocenie Wnioskodawców, treść art. 134 ust. 3 Konstytucji „narzuca liczbę mnogą” dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, przy czym nie oznacza to dowolnej liczby mnogiej, gdyż „musi to być liczba odpowiadająca liczbie rodzajów Sił Zbrojnych”, a ponadto termin „dowódca jest połączony z rodzajem Sił Zbrojnych” a nie z wydzielonymi z tych rodzajów „komponentami” (...) „czy z kilkoma rodzajami łącznie”.

Wbrew stanowisku Wnioskodawców, art. 134 ust. 3 Konstytucji nie wymaga istnienia „dowództw” odpowiadających nazwie i liczbie istniejących rodzajów Sił Zbrojnych.

Minimalnym warunkiem realizacji tej normy konstytucyjnej przez ustawodawcę zwykłego jest uwzględnienie w strukturze organizacyjnej Sił Zbrojnych co najmniej dwóch „dowódców” („dowództw”) rodzajów Sił Zbrojnych, skoro, jak trafnie zauważyli sami Wnioskodawcy, w przepisie tym jest mowa o „dowódcach” (użyto liczby mnogiej), a nie o „dowódcy” rodzajów Sił Zbrojnych.

Pogląd Wnioskodawcy, że wymogiem określonym w art. 134 ust. 3 Konstytucji jest to, aby liczba dowódców odpowiadała liczbie rodzajów Sił Zbrojnych, nie jest trafny także dlatego, że powołany przepis określa **jedynie** kompetencje personalne Prezydenta, wynikające z funkcji Głowy Państwa jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Wymienione w tym przepisie akty mianowania wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, czyli tzw. kontrasygnaty (art. 144 Konstytucji), i rozwiązanie to nie jest przypadkowe, ponieważ realizuje jedno z zadań Rady Ministrów, a mianowicie sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji).

We wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska podniesiono, że sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju jest jednym z zadań Rady Ministrów i realizując to zadanie Rada Ministrów jest umocowana do podejmowania w tym obszarze podstawowych, strategicznych i węzłowych decyzji w oparciu o odpowiednią strukturę organizacyjną - **Jej podporządkowaną i pozostającą pod Jej nadzorem**, która obejmuje co najmniej te elementy, które zostały wymienione w art. 134 Konstytucji, a więc Ministra Obrony Narodowej, Sztab Generalny i jego szefa, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (art. 146 ust. 4 Konstytucji).

Wcześniej była też mowa o tym, że z art. 146 ust. 2 Konstytucji wynika domniemanie właściwości Rady Ministrów we wszystkich sprawach polityki państwa poza tymi, które zostać mogą zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej, co powinno być rozumiane, między innymi, jako **domniemanie kompetencji do stosowania wszelkich działań publicznych, koniecznych bądź możliwych do podejmowania w celu prowadzenia polityki**, przy czym, na zasadzie pewnego wyjątku, Konstytucja może przekazywać innym organom, w tym zwłaszcza Prezydentowi, podejmowanie pewnych decyzji politycznych, jednak wówczas **nie mamy do czynienia z wyłączeniem z gestii Rady Ministrów jakiejkolwiek sprawy (dziedziny), lecz ze szczególnym zbiegiem kompetencji** polegającym na podejmowaniu przez kilka organów różnych działań w tej samej dziedzinie.

Mianowanie w czasie pokoju Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych jest polityczną decyzją Prezydenta w dziedzinie obronności kraju, która nie wyłącza z gestii Rady Ministrów kompetencji wynikających z zadania, jakim jest ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju.

O jakie tu kompetencje Rady Ministrów może chodzić, wyjaśnia B. Opaliński, który wskazuje, że „[n]a gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca przypisał Radzie Ministrów funkcję ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Znajduje ona odzwierciedlenie w licznych kompetencjach przypisanych rządowi, nakierowanych na realizację tego celu. Można je uporządkować w dwóch grupach. W pierwszej grupie mieszczą się kompetencje o charakterze ogólnym, do których należy zaliczyć: 1) zapewnianie wykonania ustaw, a w szczególności ustaw dotyczących Sił Zbrojnych oraz obronności państwa (art. 146 ust. 4 pkt 1); 2) wydawanie rozporządzeń (art. 146 ust. 4 pkt 2); 3) koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3); 4) **prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1)** [podkr. wł.], a zwłaszcza

przygotowywanie projektu ustawy budżetowej, w którym zawierają się wydatki związane z Siłami Zbrojnymi oraz obronnością państwa, a także kierowanie wykonaniem budżetu uchwalonego przez parlament (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6); 5) zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8); 6) sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9), w ramach którego należy wyróżnić: a) współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego, b) użycie Sił Zbrojnych poza granicami kraju, c) sojusze i układy wojskowe, d) pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ich przemieszczanie się przez to terytorium (art. 117), e) zawieranie umów międzynarodowych, które związane są z zagwarantowaniem bezpieczeństwa państwa, jego suwerenności i niepodległości, a także nienaruszalnością i niepodzielnością jego terytorium.

Jeśli zaś idzie o pozostające do dyspozycji Rady Ministrów *in corpore* środki prawne mające charakter specjalny, można wskazać w zasadzie jedynie wnioskowanie do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego (art. 229 Konstytucji). Pozostałe tego typu środki należą do właściwości rządowych organów jednoosobowych, tj. Prezesa Rady Ministrów - np. wnioskowanie o powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), a Ministra Obrony Narodowej - np. wnioskowanie o nadanie określonych stopni oficerskich. Pewne zadania rządu w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa zostały również określone na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Uzupełniają one i konkretyzują materię konstytucyjną. Tytułem przykładu: jest to opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie czy przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania” (B. Opaliński, *Delimitacja zadań ...*, op. cit.).

We wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska wskazano, że „prowadzenie polityki” musi obejmować również etap realizacji podejmowanych w jej ramach rozstrzygnięć oraz etap czuwania nad ich realizacją przez konkretnych adresatów, kontrolowania przebiegu tej realizacji, **ingerowania w razie potrzeby w ten proces, korygowania go**, oraz że realizacja polityki w większości przypadków wymaga doprowadzenia do powstania ustawowych podstaw działania (zatem opracowywania i występowania z inicjatywą ustawodawczą).

W ramach ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa Rada Ministrów, w zakresie przypisanych jej w tej dziedzinie kompetencji, wystąpiła z inicjatywami legislacyjnymi, których efektem było uchwalenie ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

Ustawy te przewidują odpowiednią strukturę organizacyjną Sił Zbrojnych obejmującą takie elementy (minimum konstytucyjne) jak: Minister Obrony Narodowej, Sztab Generalny i jego szef, dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych, które umożliwiają Radzie Ministrów podejmowanie w obszarze obronności państwa podstawowych, strategicznych i węzłowych decyzji, czyli sprawowania w tym obszarze przez Radę Ministrów kierowniczej roli.

W trakcie realizacji obu tych aktów prawnych Rada Ministrów występowała o ich korekty, w tym także kierując do Sejmu projekt ustawy nowelizującej.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „[p]rojekt ustawy jest wynikiem analizy, która wykazała, że podstawową słabością obecnego systemu jest skupienie w rękach jednego organu - Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (z podległym mu Sztabem Generalnym WP) - różnych funkcji centralnego kierowania Siłami Zbrojnymi. Tymi funkcjami są: perspektywiczne, wieloletnie planowanie i programowanie strategiczne, dowodzenie ogólne oraz dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi. Za

zasadnością opracowania projektu przemawia także potrzeba pełnego wdrożenia nowoczesnej idei „połączenia” (joint) do systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. **Obecnie tylko jeden organ dowodzenia, a mianowicie Dowództwo Operacyjne, ma charakter dowództwa połączonego (podkr. wł.).** Kolejną przesłanką projektowanej reformy jest rozdzielenie funkcji planowania, dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego.

Zmiany proponowane w projekcie zmierzają do uproszczenia struktury kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a także wyraźnego rozdzielenia spraw polityczno-strategicznych i administracyjnych (wchodzących w zakres działania Ministra Obrony Narodowej) od spraw ogólnego dowodzenia Siłami Zbrojnymi i dowodzenia operacyjnego. Szczególnie istotne jest to, że zmiany te mają zapewnić także odpowiednie warunki organizacyjne do przygotowania dowództw do wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, z uwzględnieniem potrzeb dowodzenia w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym.

Celem projektowanych zmian jest takie zorganizowanie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, aby za każdą strategiczną funkcję tego dowodzenia odpowiadał odrębny organ podporządkowany bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej.

Aktualne struktury kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wyglądają następująco: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Do jego zadań należy perspektywiczne, wieloletnie planowanie i programowanie strategiczne, dowodzenie ogólne oraz dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi.

Rodzajami Sił Zbrojnych dowodzą – podporządkowani Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego – Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych.

Zadaniem Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych, który również jest podporządkowany Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jest

dowodzenie operacyjne częścią Sił Zbrojnych, wydzieloną z Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz Marynarki Wojennej, i podporządkowaną mu decyzją Ministra Obrony Narodowej w celu przeprowadzenia operacji (podkr. wł.). W zakresie dotyczącym Wojsk Specjalnych uprawnienie to przysługuje Dowódcy Wojsk Specjalnych.

Ponadto w strukturze Sił Zbrojnych funkcjonuje stanowisko Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, który odpowiada za organizowanie systemu wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych i kierowanie tym systemem. Podlegają mu związki organizacyjne i jednostki wojskowe niewchodzące do struktur rodzajów Sił Zbrojnych.

Projekt przewiduje połączenie odrębnych dziś dowództw rodzajów Sił Zbrojnych w Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, co ma na celu sprostanie wyzwaniom współczesnego środowiska bezpieczeństwa (praktycznie wszystkie współczesne operacje to operacje połączone, prowadzone z udziałem różnych rodzajów Sił Zbrojnych).

W efekcie wprowadzonych zmian za planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych, doradztwo strategiczne oraz nadzór strategiczny odpowiadałby Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, za dowodzenie ogólne – Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, a za dowodzenie operacyjne – Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

Idea „połączenia” zakłada dowodzenie przez Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych formacjami różnych rodzajów Sił Zbrojnych w ramach ich ogólnego funkcjonowania, a przez Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – formacjami różnych rodzajów Sił Zbrojnych wydzielonych do jego dyspozycji do realizacji operacji wojennych, operacji dotyczących sytuacji kryzysowych oraz misji pokojowych.

W sensie formalnoprawnym Dowódca Generalny oraz Dowódca Operacyjny będą dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ich mianowanie, tak jak mianowanie Szefa

Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, leży w kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jedno z uprawnień Prezydenta wynikających z tytułu sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi” (Sejm VII kadencji, druk nr 1236).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy dojść do wniosku, że zmiana ustawy o powszechnym obowiązku obrony, polegająca na zastąpieniu dowódców i dowództw odpowiadających nazwie rodzajów Sił Zbrojnych Dowódcą Generalnym i Dowódcą Operacyjnym oraz wprowadzeniu odpowiadających tym nazwom dowództw znajduje swoje uzasadnienie w kompetencji Rady Ministrów do korygowania własnych rozstrzygnięć podejmowanych w ramach kompetencji wynikających z ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Zmiana w tym zakresie nie narusza kompetencji nominacyjnych Prezydenta, który - w czasie pokoju - w dalszym ciągu będzie mianował osoby na **stanowiska** dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, przy czym z art. 134 ust. 3 Konstytucji nie wynika wymóg, aby liczba i nazwy konkretnych dowódców odpowiadały liczbie i nazwom rodzajów Sił Zbrojnych.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej jednym z dowódców, którego stanowisko było równorzędne ze stanowiskiem dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych był Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych. Nazwa tego dowódcy (i dowództwa) nie odpowiadała nazwie żadnego rodzaju Sił Zbrojnych, wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, tym niemniej do zakresu działania tego Dowódcy należało, między innymi, „planowanie operacyjne **i dowodzenie operacyjne** (podkr. wł.) 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 ustawy o powszechnym obowiązku obrony uchylony przez ustawę nowelizującą). Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych był **wyznaczany** przez Prezydenta na wniosek Ministra Obrony Narodowej, na mocy art. 43a ust.

1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity - Dz. U. z 2014 r., poz. 1414) [przepis ten został uchylony ustawą nowelizującą]. Przykładowo, działając na podstawie art. 43a ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Prezydent, postanowieniem z dnia 15 sierpnia 2007 r., na stanowisko Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych wyznaczył generała broni Bronisława Kwiatkowskiego (M. P. z 2007 r. Nr 59, poz. 668).

Trzeba dodać, że w tym samym czasie (po wprowadzeniu Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych jako stanowiska równorzędnego stanowisku dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych) Dowódca Wojsk Specjalnych był przez Prezydenta **mianowany na podstawie art. 134 ust. 3 Konstytucji** (*vide* - postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 sierpnia 2007 r. o mianowaniu Dowódcy Wojsk Specjalnych, M. P. z 2007 r. Nr 59, poz. 672), zaś po wejściu w życie ustawy nowelizującej, która zlikwidowała stanowiska dowódców i dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych o nazwach określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zarówno Dowódca Generalny jak i Dowódca Operacyjny (ten ostatni zastąpił Dowódcę Operacyjnego Sił Zbrojnych) zostali przez Prezydenta mianowani na podstawie art. 134 ust. 3 Konstytucji (*vide* - postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 2013 r., M.P. z 2014 r., poz. 36 i 37).

Nie można też zgodzić się w z Wnioskodawcami, że wprowadzone ustawą nowelizującą rozumienie pojęć „rodzaje Sił Zbrojnych” i „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” stanowi odejście od rozumienia tych pojęć utrwalonych w praktyce ustrojowej i regulacjach ustawowych.

Kompetencja Prezydenta do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych w akcie prawnym o charakterze ustrojowym **po raz pierwszy** została zapisana w art. 35 ust. 2 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.) [*vide* też - *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 221-222].

Nie jest też trafny pogląd Wnioskodawców, że nazwy rodzajów Sił Zbrojnych, określone w art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony i odpowiadające im nazwy dowódców oraz dowództw tych rodzajów Sił Zbrojnych, są pojęciami zastanymi.

Wszak **początkowo (ale dopiero od dnia 6 sierpnia 1979 r.)** w skład Sił Zbrojnych wchodziły, jako ich rodzaje, wojska lądowe, wojska lotnicze, wojska obrony powietrznej kraju i marynarka wojenna (*vide* - art. 1 pkt 2b ustawy z dnia 28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 15, poz. 97). Pierwotna wersja ustawy o powszechnym obowiązku obrony - wówczas jeszcze „Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” - nie zawierała jeszcze podziału Sił Zbrojnych na rodzaje (*vide* - Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220).

Od dnia 19 listopada 1990 r. w skład Sił Zbrojnych wchodziły, jako ich rodzaje, wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej kraju oraz marynarka wojenna (*vide* - art. 155 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. Nr 78, poz. 462).

Od dnia 1 lipca 2004 r. w skład Sił Zbrojnych wchodziły, jako ich rodzaje, wojska lądowe, siły powietrzne oraz marynarka wojenna (*vide* - art. 1 pkt 1 ustawy 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).

Od dnia 4 lipca 2007 r. w skład Sił Zbrojnych wchodziły, jako ich rodzaje, wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna oraz wojska specjalne (*vide* - art. 1 pkt 1a 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).

Powyższe wskazuje, że na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zmianom ulegała nie tylko liczba rodzajów Sił Zbrojnych. Zmieniały się też nazwy poszczególnych rodzajów tych Sił.

Mało tego, zmianie ulegało też kryterium wyodrębnienia poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych, z początkowego podziału według „środowiska działania” na wyodrębnienie także ze względu na przeznaczenie (wojska specjalne).

Wszystko to prowadzi do wniosku, że w praktyce ustrojowej i regulacjach ustawowych pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” i „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych” nie są pojęciami zastanymi o ściśle określonym znaczeniu.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawców, określony w tym przepisie mechanizm „wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych” narusza podane w *petitum* wniosku wzorce konstytucyjne, ponieważ „takie działanie Prezydenta nie znajduje umocowania w Konstytucji”. Z drugiej strony, rozwiązanie to ogranicza, zdaniem Grupy posłów, kompetencje Rady Ministrów w zakresie obronności kraju. Ponadto, krytykowana norma powoduje „ustawowe związanie w zakresie uprawnień obu wskazanych (...) organów do konkretnego działania na poziomie poprzedzającym ich kompetencje ustawowe”, zatem „ogranicza ich konstytucyjną swobodę działania”.

Wnioskodawcy nie mają racji, przede wszystkim, dlatego że nie wszystkie kompetencje Prezydenta wynikające ze zwierzchnictwa Głowy Państwa nad Siłami Zbrojnymi wynikają z Konstytucji (*vide* - art. 134 ust. 6 Konstytucji i, na

przykład, art. 4a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, w którym zostały określone niektóre kompetencje Prezydenta jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, przykładowo - wymieniona w pkt 1 kompetencja Prezydenta do zatwierdzania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategii bezpieczeństwa narodowego).

Zaskarżony przepis nie ogranicza też kompetencji Rady Ministrów w sprawowaniu ogólnego kierownictwa w sferze obronności kraju, w szczególności w prowadzeniu w tej sferze przez Radę Ministrów odpowiedniej polityki. Wprost przeciwnie - wskazanie „osoby przewidzianej do mianowania” pozwoli na wcześniejsze przygotowanie przez struktury rządowe odpowiedniego kandydata (kandydatów) na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a jest oczywiste, że w przypadku wojny znaczenia nabiera czas objęcia dowodzenia Siłami Zbrojnymi przez „sprawdzonego” już wcześniej kandydata. Jest też oczywiste, że Prezydent będzie mógł wskazać osobę przewidzianą do mianowania jedynie spośród osób wymienionych we wniosku Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że przy obsadzie tego stanowiska Premier będzie miał głos decydujący. Inaczej mówiąc, Prezydent nie będzie mógł wskazać osoby innej niż wymieniona we wniosku Premiera (będzie mógł tylko odmówić wskazania tej osoby). Nie wyklucza to jednak przeprowadzenia przez Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów wcześniejszych uzgodnień w tym zakresie, co powinno zapobiec kierowaniu przez Premiera „nietrafionych” wniosków.

Nie jest też uzasadnione upatrywanie w zaskarżonej instytucji niebezpieczeństwa dla kompetencji Prezydenta do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wynikające z obawy o związanie Prezydenta przy mianowaniu wcześniejszym wskazaniem. Wszak Prezydent będzie mógł mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych także spośród kandydatów, których wcześniej sam nie wskazał, pod warunkiem jednak, że ta „inna” kandydatura zostanie zaakceptowana przez Prezesa Rady Ministrów i przedstawiona we wniosku, o którym mowa w art. 134 ust. 4 Konstytucji. Norma

ustawowa nie może przecież ograniczać konstytucyjnych kompetencji Głowy Państwa.

Reasumując, art. 134 ust. 4 Konstytucji nie zawiera regulacji odnoszącej się w jakikolwiek sposób (nakazującej, przyzwalającej, zabraniającej) do ewentualnego wskazania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, co oznacza, że art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie jest niezgodny z tym wzorcem konstytucyjnej kontroli.

Jednocześnie, skoro art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie ogranicza Rady Ministrów w kompetencji do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a wprost przeciwnie - lepiej służy realizacji tej kompetencji, to przepis ten jest zgodny z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji, ponieważ prowadzą do osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego, „który był dotychczas jedynym organem wojskowym wspierającym ministra w kierowaniu Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju”.

Wnioskodawcy przekonują, że „ukształtowanej w praktyce ustrojowej i opartej o konstytucyjne umocowanie” pozycji Szefa Sztabu Generalnego „nie można dowolnie zmieniać ustawą”, ponieważ „ograniczając kompetencje tego podmiotu ogranicza się w konsekwencji pozycję ustrojową Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych”.

Należy zgodzić się z Grupą posłów, że zaskarżone przepisy zmieniają i w pewnym stopniu „osłabiają” dotychczasową pozycję szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Minister Obrony Narodowej nie kieruje już bowiem działalnością Ministerstwa i Sił Zbrojnych jedynie przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, lecz przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego, a Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego **samodzielnie** nie dowodzi już w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, lecz jest **organem pomocniczym** Ministra w „kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych”. Obecnie, w czasie pokoju, „działalnością Sił Zbrojnych” w imieniu Ministra **bezpośrednio kierują** Dowódca Generalny i Dowódca Operacyjny.

Tak więc do zadań Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nie należy już dowodzenie ogólne oraz dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi. Zadania te przejęli Dowódca Generalny i Dowódca Operacyjny.

Tego rodzaju zmiana dotychczasowego stanu prawnego wynika z założenia, że za każdą strategiczną funkcję dowodzenia Siłami Zbrojnymi powinien odpowiadać odrębny organ podporządkowany bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. W rezultacie, za planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych, doradztwo strategiczne oraz nadzór strategiczny odpowiedzialny jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, za dowodzenie ogólne - Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, a za dowodzenie operacyjne - Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (*vide* - uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, Sejm VII kadencji, druk nr 1236).

Przepisy art. 134 ust. 3 i 4 Konstytucji, o czym wcześniej była mowa, określają **kompetencje nominacyjne** Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju i w czasie wojny.

Jedną z wymienionych w tym przepisie kompetencji jest mianowanie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Ani w art. 134, ani też w żadnym innym przepisie Konstytucji nie zostały wymienione kompetencje Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a tym bardziej nie została określona pozycja tego podmiotu w strukturze Sił Zbrojnych,

a skoro tak, to ustrojodawca przekazał te kwestie do uregulowania ustawodawcy zwykłemu. Powyższe oznacza również, że wyznacznikiem pozycji ustrojowej Prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych jest to, że mianuje On Szefa Sztabu Generalnego, a nie to, że mianuje Szefa Sztabu Generalnego o określonych w Konstytucji (stabilnych) kompetencjach i pozycji w strukturze Sił Zbrojnych.

Należy przy tym zauważyć, iż określenie w Konstytucji kompetencji i pozycji Szefa Sztabu Generalnego w strukturze Sił Zbrojnych, poprzez swoją niezmienność i trwałość, stanowiłoby jednocześnie ograniczenie określonych w art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji kompetencji Rady Ministrów wynikających z ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, w tym kompetencji do korygowania podejmowanych w tej dziedzinie własnych rozstrzygnięć.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej są zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 3 ustawy nowelizującej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

Niezgodność zaskarżonego przepisu ustawy nowelizującej z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji ma polegać, według Wnioskodawców, na zaniechaniu opracowania projektu nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony, w sytuacji gdy wprowadzone w zaskarżonym przepisie zmiany naruszają konstrukcję i spójność ustawy w rozumieniu § 84 Zasad techniki prawodawczej.

Zarzut Wnioskodawców nie jest trafny.

Na wstępie należy przypomnieć, że pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu Zasad techniki prawodawczej, **ale nie jest z nim tożsame.**

Biorąc pod uwagę powołane wcześniej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do zasady poprawnej legislacji, należy dojść do wniosku, że projektowana w art. 3 ustawy nowelizującej zmiana w art. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych.

Art. 3 ustawy nowelizującej wprowadza zaledwie kilka zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony - jednemu przepisowi nadaje nowe brzmienie (art. 3 ust. 4a), dodaje cztery nowe przepisy (art. 5 pkt 1a, art. 11a, art. 11b i art. 13c ust. 1a), zaś trzy przepisy uchyla (art. 13a, art. 13b i art. 13c ust. 2 pkt 4).

Zmiany te dotyczą wyłącznie Działu I ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zatytułowanego „Przepisy ogólne”, który łącznie zawiera 29 jednostek redakcyjnych.

Charakter i liczba zmian wprowadzonych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony przez art. 3 ustawy nowelizującej nie uzasadnia twierdzenia, że przepis ten jest niejednoznaczny i nieprecyzyjny (*vide* - określone w cytowanym wcześniej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby daną regulację można było uznać za sprzeczną z zasadą poprawnej regulacji).

Ponadto, porównanie art. 3 ustawy nowelizującej z nowelizowanymi przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony bez trudu pozwala na odtworzenie rzeczywistej treści normatywnej zmienionych przepisów, z czym zresztą Grupa posłów, jak wynika z uzasadnienia wniosku, nie miała najmniejszych problemów.

W konsekwencji, art. 3 ustawy nowelizującej należy uznać za zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego