

Dariusz Górecki

KONSTYTUCYJNA REGULACJA PROBLEMATYKI OBRONNOŚCI PAŃSTWA

Rozpoczęcie prac nad nową konstytucją stawia na porządku dziennym konieczność rozstrzygnięcia szeregu kwestii teoretycznych, m. in. także związanych z usytuowaniem problematyki sił zbrojnych w ogólnej systematyce ustawy zasadniczej. Konstytucja musi wypowiedzieć się także w sprawach podstawowych bezpieczeństwa narodowego, obejmującego swym zakresem problematykę obronności państwa i jego wewnętrznego bezpieczeństwa. Osobiście uważam, że tematyce wojskowej powinien być poświęcony oddzielny rozdział, znajdujący się w tej jej części, która zajmować się będzie aparatem państwowym. Rozwiązanie takie nie oznaczałoby wcale uznania sił zbrojnych za oddzielny organ państwowy, jak czyniła to konstytucja z 23.04.1935 r., lecz podkreślałoby doniosłość poruszanej problematyki. Pokojowe zasady polityki zagranicznej, których konsekwencją jest zawarta w art. 26 konstytucji możliwość prowadzenia wojny jedynie w obronie własnego państwa lub – gdy wynika to z umów międzynarodowych – państwa sojuszniczego, w niczym nie ograniczają roli sił zbrojnych. Nie ma przecież ważniejszej sprawy dla państwa niż utrzymanie jego niepodległości. Powiązanie sił zbrojnych z rządem, choćby przez fakt istnienia Ministerstwa Obrony Narodowej, uzasadnia zamieszczenie tej tematyki bezpośrednio po rozdziale regulującym sprawę Rady Ministrów.

Zamieszczenie problematyki wojskowej w oddzielnym rozdziale byłoby także nawiązaniem do tradycji polskiego konstytucjonalizmu. Właśnie takie rozwiązanie przyjęła konstytucja z 3.05.1791 r. zawierająca rozdz. XI: *Siła zbrojna narodowa*, w którym określono zarówno zadania armii, jak i jej stosunek do narodu i władzy wykonawczej. Również odrębne rozdziały poświęcone wojskowości posiadały konstytucje: Księstwa Warszawskiego z 22.07.1807 r. – rozdz. X: *O sile narodowej*, Królestwa Polskiego z 27.11.1815 r. – tytuł VI: *O sile narodowej*, i Rzeczypospolitej Polskiej z 23.04.1935 r. – rozdz. VIII: *Sily Zbrojne*. Także cztery projekty konstytucji opracowane w 1919 r. zawierały oddzielne rozdziały regulujące zagadnienia wojsko-

wości. Wszystkie one nosiły tytuł *Siła Zbrojna* i oznaczone były numerami od VII do IX.

Aktualny sposób ujęcia problematyki wojskowej w konstytucji z 22.07.1952 r. (w brzmieniu obowiązującym w 1991 r.) jest niezadowolający. Tematyka ta jest bowiem poruszana w następujących rozdziałach: *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego* (zadania sił zbrojnych – art. 8), *Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej* (mianowanie Naczelnego Dowódcy na okres wojny – art. 26 ust. 2), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* (zwierzchnictwo sił zbrojnych i Komitet Obrony Kraju – art. 32f ust. 1, pkt 4 i 5, zarządzenie mobilizacji – art. 32i ust. 1), *Rząd i administracja* (kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, organizacja sił zbrojnych, określenie kontyngentu rekruta – art. 41 pkt 10), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli* (obowiązek obrony Ojczyzny i obowiązek służby wojskowej – art. 92 ust. 1 i 2, osłabianie sił zbrojnych – art. 93 ust. 2) oraz *Zasady prawa wyborczego do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta* (zasada zrównania praw wyborczych wojskowych z osobami cywilnymi – art. 98).

Doniosłość poruszanej problematyki dla bezpieczeństwa państwa wymaga właściwego jej ujęcia, nie tylko od strony merytorycznej. Zamieszczenie jej w jednym rozdziale byłoby zabiegiem czyniącym stosunek ustrojodawcy do tematyki wojskowej bardziej czytelnym. Oczywiście pewne rozstrzygnięcia dotyczące dziedziny związanej z armią mogłyby (lub nawet musiałyby) być poruszone w innych rozdziałach konstytucji. Zalety związane z wyodrębnieniem problematyki obronności w odrębnym rozdziale konstytucji zostały dostrzeżone przez senacką Komisję Konstytucyjną w uchwale z 6.06.1990 r. w sprawie ustalenia systematyki Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Jest oczywiste, że system obrony państwa integruje wiele struktur w nim występujących (organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne). O sile obronnej państwa decyduje nie tylko jego potencjał militarny i sojusze obronne z innymi państwami, lecz także jego potencjał ekonomiczny. Nie oznacza to jednak, by zachodziła konieczność (wbrew pojawiającym się czasem takim propozycjom)² ujęcia w tekście konstytucji zagadnienia świadczeń gospodarki narodowej, na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Uważam, że materia ta – z uwagi na wymaganą zwięzłość ustawy zasadniczej i jej funkcję jureddiczną – bardziej nadaje się do regulacji ustawowej niż konstytucyjnej.

Do kluczowych zagadnień ustrojowych należy problem zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Tradycyjnie pewne uprawnienia z tym związane konstytucje powierzają głowom państw. W tym zakresie konstytucje państw republikań-

¹ *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu*, Warszawa 1991, z. 3, s. 21.

² Np. *Propozycje ujęcia spraw bezpieczeństwa narodowego w nowej Konstytucji RP*, s. 2, złożone przez Biuro Prawne Ministerstwa Obrony Narodowej senackiej Komisji Konstytucyjnej.

skich przejęły rozwiązania monarchiczne. W państwach o parlamentar-no-gabinetowym systemie rządów, prawa zwierzchnie prezydenta nad siłami zbrojnymi są ograniczone – nie może on bowiem swobodnie podejmować decyzji w tej dziedzinie, lecz jest związany stanowiskiem rządu, ponoszącym z kolei odpowiedzialność przed parlamentem. O wiele większą swobodę w sprawowaniu zwierzchnictwa nad armią zapewnia głowie państwa system prezydencki, chociaż i tam istnieją prawne gwarancje zabezpieczające przed zbytnią samowolą prezydenta³.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęta w nowej konstytucji instytucja prezydenta powinna mieć charakter cywilny. Zagadnienie to budziło natomiast pewne kontrowersje w polskiej literaturze okresu międzywojennego. Różnie też wówczas przedstawiały się kompetencje wojskowe głowy państwa. Zarówno Tymczasowy Naczelnik Państwa, jak i Naczelnik Państwa łączyli swój urząd z naczelnym dowództwem (i to w warunkach toczącej się wojny). Podobne rozwiązania dopuszczało sześć projektów konstytucji opracowanych w 1919 r. Dopiero konstytucja z 17.03.1921 r., wyposażając prezydenta w zwierzchnictwo nad wojskiem, wykluczała możliwość sprawowania przez niego podczas wojny funkcji głównodowodzącego (art. 46). Jest interesujące przy tym, że o przyjęciu takiego rozwiązania zadecydowała obawa prawicowej większości w Sejmie Ustawodawczym przed zbytним wzmocnieniem pozycji marszałka Józefa Piłsudskiego, którego wybór na prezydenta uważano za pewnik. Tymczasem Piłsudski, zniechęcony głównie reprezentacyjnymi uprawnieniami prezydenta, przewidzianymi w konstytucji marcowej, zrezygnował z ubiegania się o ten urząd. Natomiast postanowienia konstytucji kwietniowej w odniesieniu do cywilnego charakteru głowy państwa nie były precyzyjne. Powodowało to znaczne różnice wśród zapatrywań na tę kwestię przedstawicieli nauki. Według jednych – prezydent mógł podczas wojny sprawować funkcje naczelnego wodza, natomiast według drugich – nie⁴.

³ T. Szymczak, *Instytucja prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1963 (mpis powiel.), s. 385–386.

⁴ Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939, s. 90–100; C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 75; A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 52 i 247; T. Orlewicz, *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 86; B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 26; S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 30; A. Deryng, *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936, s. 104; M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 30; tenże, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, s. 219 i 223; I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 141; B. Podolski, *Organizacja naczelných władz obrony państwa*, „Niepodległość” [New York] 1962, t. VII, s. 194; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 241 i 250.

Postanowienia nowej konstytucji dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, jako ściśle związane z koncepcją głowy państwa, powinny być zamieszczone w jej rozdziale o prezydencie. Należałoby jednak, wzorem konstytucji marcowej, wprowadzić wyraźny zakaz łączenia tego urzędu ze stanowiskiem naczelnego wodza w okresie wojny. Jest zrozumiałe, że jednocześnie zajmowanie obu tych stanowisk niesie ze sobą ryzyko piastowania jednego z nich, ze szkodą dla drugiego. Trudno też oczekiwać, aby kandydat na prezydenta musiał posiadać znajomość sztuki wojennej. Uregulowanie tego zagadnienia w noweli konstytucji z 7.04.1989 r. jest wadliwe. Wprawdzie opinia publiczna w uprawnieniach prezydenta nie upatruje „faktycznych atrybutów naczelnego dowództwa” i zapewne jest to zgodne z intencją ustawodawcy⁵, to jednak art. 26 ust. 2 konstytucji, formalnych przeszkód w tym zakresie nie zawiera, i ewentualności połączenia obu tych stanowisk w warunkach wojennych wykluczyć nie można, zwłaszcza gdyby okazało się, że prezydent posiada wojskowe przygotowanie zawodowe. Dzisiaj, gdy urząd prezydenta piastuje osoba cywilna, obawa taka ma aspekt czysto teoretyczny. Zagadnienie to mogło jednak budzić pewne wątpliwości za czasów prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego – generała pozostającego nie tylko przez całe życie w czynnej służbie wojskowej, ale nawet w przeszłości, gdy pełnił funkcje prezesa Rady Ministrów, powołanego przez Sejm na stanowisko przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i Zwierzchnika Sił Zbrojnych (1983 r.), a przez Radę Państwa (22.11.1983 r.) – nawet na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na okres wojny. Wprowadzenie do tekstu konstytucji wyraźnego zakazu łączenia naczelnego dowództwa w czasie wojny z urzędem prezydenta, jednoznacznie wykluczy taką ewentualność.

Pozostałe zagadnienia łączące się z wojskowością (poza stanami zagrożenia) powinny być uregulowane w odrębnym rozdziale konstytucji *Siły Zbrojne*. Rozdział ten otwierałby artykuł określający zadania sił zbrojnych. Sformułowania w nim zawarte nie mogą jednak ograniczać się do powtórzenia obecnego art. 8. Sposób jego ujęcia nie jest bowiem najszcześniejszy. Zadaniem armii jest przecież obrona państwa – jego bezpieczeństwa, niepodległości i integralności, a nie tylko „Narodu Polskiego”. Przeniesienie akcentu z narodu polskiego na państwo (Rzeczpospolitą) uwolniłoby sformułowanie konstytucyjne od wydźwięku nacjonalistycznego; oznaczałoby obronę wszystkich mieszkańców naszego kraju, bez względu na ich przynależność narodowościową. Oczywiście chronić państwo polskie, siły zbrojne będą chroniły tym samym naród polski, jako podstawowy trzon jego obywateli.

W oddzielnym ustępie tego samego artykułu, jako dotyczącego zadań sił zbrojnych, powinno znaleźć się zastrzeżenie, iż użycie ich poza granicami

⁵ Zwrócił na to uwagę T. Szymczak w referacie *Prezydent RP wg noweli kwietniowej i w praktyce* (s. 21) wygłoszonym na Zjeździe katedr prawa konstytucyjnego w 1990 r. w Popowie.

państwa, jak również pobyt obcych wojsk w Polsce wymaga zgody obu izb ustawodawczych. Takie ujęcie problemu uwypuklałoby obronny charakter Wojska Polskiego, a jednocześnie nie stałoby w sprzeczności z ewentualnymi zobowiązaniami wynikającymi z bilateralnych umów o wzajemnej pomocy, lub z faktu przynależności do szerszego bloku militarnego.

Oddzielne zagadnienie wymagające konstytucyjnej regulacji to sprawowanie naczelnego dowództwa na wypadek wojny. Gwałtowne zmiany zachodzące w polskim systemie partyjnym, jak również wyraźny kierunek ewolucji polskiego prawa wyborczego (zasada proporcjonalności) pozwalają przypuszczać, że w przyszłości dominować będą rządy koalicyjne, których trwałość (jak uczą doświadczenia różnych państw i Polski międzywojennej) może okazać się niezbyt długa. W tej sytuacji rodzi się wątpliwość, czy w warunkach dość częstych zmian na stanowisku ministra obrony narodowej, a co się z tym w praktyce łączy – i wiceministrów, rząd będzie w stanie sprawnie i konsekwentnie sprawować na dotychczasowych zasadach „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i organizacji sił zbrojnych” (art. 41 pkt 10). Osobiście uważam, że zmiany personalne, dokonywane stosunkowo często na najwyższych stanowiskach w tym resorcie, mogą stanowić w tych sprawach dość istotną przeszkodę. Zapoczątkowana w gabinecie Tadeusza Mazowieckiego praktyka obsadzania kluczowych stanowisk w Ministerstwie Obrony Narodowej także osobami cywilnymi również potencjalnie zwiększa to ryzyko. Za koniecznością posiadania własnej i konsekwentnej polityki w dziedzinie obronności przemawiały narastające sprzeczności w łonie państw Układu Warszawskiego, towarzyszące rozluźnieniu powiązań między nimi. Z dniem 1.04.1991 r. rozwiązaniu uległy jego struktury wojskowe. Wszystko wskazuje na to, że ostateczne rozwiązanie tego paktu militarnego nastąpi podczas mającego się odbyć w początku czerwca 1991 r. w Pradze posiedzenia Doradczego Komitetu Politycznego Układu Warszawskiego. Konieczność posiadania w tych warunkach własnej strategii obronnej staje się sprawą pilną do załatwienia.

W związku z powyższym należałoby się zastanowić nad celowością utworzenia stanowiska, w randze wiceministra obrony narodowej, zajmowanego przez generała przewidzianego do pełnienia funkcji głównodowodzącego w czasie wojny (osobiście uważam, że tytuł Naczelnego Wodza bardziej odpowiada polskiej tradycji niż Naczelnego Dowódcy). Wydaje mi się, że wskazanym byłoby, aby – idąc w ślad za tradycją – stanowisko to nosiło nazwę generalnego inspektora sił zbrojnych, chociaż zdaję sobie sprawę, że propozycja ta może mieć przeciwników. Podstawowym zadaniem osoby zajmującej to stanowisko (obsadzone przez sejm na wniosek prezydenta w porozumieniu z ministrem obrony narodowej) byłoby kierowanie pracami nad obronnością państwa, poprzez wpływanie na organizację armii, jej wyszkolenie oraz opracowywanie planów mobilizacyjnych i operacyjnych.

O ile tryb powołania generalnego inspektora sił zbrojnych powinien być określony w konstytucji, o tyle określenie jego szczegółowych uprawnień i powiązań funkcjonalnych ze Sztabem Generalnym powinno nastąpić w formie odrębnej ustawy.

Natomiast zadaniem ministra obrony narodowej byłoby kierowanie administracją wojskową i reprezentowanie w rządzie spraw dotyczących Wojska Polskiego, jeśli nie z uwzględnieniem, to przynajmniej z obowiązkiem przedstawienia punktu widzenia swego zastępcy przewidzianego na naczelnego wodza. W tym zakresie ponosiłby on, tak jak każdy inny minister, odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną. Jednak sprawy związane z obronnością państwa, a przekraczające zakres administrowania, nie wchodziłyby w skład jego kompetencji. Z tego względu pozycja tego ministra w podporządkowanym mu resorcie byłaby w pewnym stopniu analogiczna do pozycji zajmowanej przez ministra sprawiedliwości w stosunku do przydzielonego mu resortu.

W każdym razie, mimo istnienia stanowiska przewidzianego na naczelnego wodza, konstytucja powinna wyraźnie stwierdzać wymóg odrębnego aktu nominacyjnego do pełnienia funkcji głównodowodzącego. Nominacja na naczelnego wodza powinna pochodzić od sejmu, lub w warunkach wojennych, gdyby ten nie obradował – od prezydenta, jako zwierzchnika sił zbrojnych. Pożądanym też byłoby wprowadzenie w oddzielnym artykule konstytucji – wzorem konstytucji z 1935 r. – zastrzeżenia, iż prezydent postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, i że z chwilą powołania naczelnego wodza na niego przechodzi prawo dysponowania armią.

Zagadnieniem ściśle łączącym się ze zwierzchnictwem sił zbrojnych jest istnienie Komitetu Obrony Kraju. Konstytucja określa go „organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa” (art. 32f, ust. 1, pkt 5). Unormowania dotyczące Komitetu Obrony Kraju przeszły w Polsce wyraźną ewolucję. Po raz pierwszy został on utworzony uchwałą Rady Ministrów w 1955 r. jako odpowiednik podobnych organów istniejących w państwach naszego bloku, i działał do listopada 1957 r. Ponowne powołanie Komitetu Obrony Kraju nastąpiło również na podstawie uchwały Rady Ministrów, tym razem z 1958 r. Przewodniczącym Komitetu z urzędu był prezes Rady Ministrów. Ustawa z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony przyznawała Komitetowi dość rozległe kompetencje w zakresie ustalania założeń obrony państwa. Jego członków powoływała Rada Ministrów. Do 1983 r. Komitet Obrony Kraju był wewnętrznym organem rządu. Przeprowadzona 21.11.1983 r. nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL doprowadziła do zmiany pozycji ustrojowo-prawnej tego Komitetu, sytuując go jako nowy organ w systemie naczelnym organów państwa, co faktycznie modyfikowało ustalenia konstytucyjne i było „bezpośrednim wyni-

kiem doświadczeń stanu wojennego”⁶. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż nie był on wprowadzony ze względu na obronność lub zewnętrzne zagrożenie państwa. W gruncie rzeczy był to, używając terminologii dzisiejszej – stan wyjątkowy. Natomiast doświadczenia wyniesione ze stanu wyjątkowego niekoniecznie muszą się sprawdzić w warunkach stanu wojennego lub stanu wojny. Przede wszystkim w tych stanach postawa społeczeństwa może okazać się diametralnie różna, a to może spowodować konieczność wprowadzenia dla nich odmiennych form administrowania.

Omawiana nowelizacja zerwała zasadę łączenia stanowisk premiera i przewodniczącego Komitetu. Od tej pory Komitet działał pod przewodnictwem osoby powoływanej przez sejm. Zastępcą przewodniczącego ds. sił zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego był z urzędu minister obrony narodowej, natomiast pozostałych zastępców przewodniczącego powoływała Rada Państwa. Następną zmianę w funkcjonowaniu Komitetu przyniosła nowelizacja konstytucji, przeprowadzona 7.04.1989 r. Przywróceniu bowiem urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej towarzyszyło wprowadzenie zasady o jego przewodniczeniu w Komitecie.

Wybór Lecha Wałęsy na prezydenta (9.12.1990 r.) wkrótce zaowocował reorganizacją Komitetu. W dniu 31.01.1991 r. prezydent wydał zarządzenie nr 3/91 w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju⁷. Uchyliło ono zarządzenie nr 4 Prezydenta PRL z 4.10.1989 r. o identycznie brzmiącym tytule. Obecnie poza prezydentem, który jest z urzędu przewodniczącym Komitetu, w skład tego komitetu wchodzi czterech zastępców – prezes Rady Ministrów (jako pierwszy zastępca), minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych i minister stanu (wskazany przez prezydenta) oraz członkowie – szef Kancelarii Prezydenta, minister finansów, minister spraw wewnętrznych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów i sekretarz Komitetu (powoływany przez prezydenta). Sekretarz Komitetu jest jego organem wykonawczym, a swoje zadania wykonuje przy pomocy podległego mu Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro to realizuje jednocześnie zadania związane z kompetencjami prezydenta w stosunku do sił zbrojnych i w sprawach bezpieczeństwa narodowego, czyli spełnia jednocześnie rolę tzw. gabinetu wojskowego prezydenta. Na jego czele stoi szef w randze sekretarza stanu powoływany przez prezydenta na wniosek sekretarza Komitetu. Przy sekretarzu Komitetu działa międzyresortowe kolegium będące jego organem opiniotwórczo-doradczym oraz informacyjnym. W skład kolegium wchodzi przedstawiciele organów, których działalność z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego ma najważniejsze znaczenie.

⁶ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 479.

⁷ Niepublikowane.

Utrzymanie Komitetu Obrony Kraju w granicach obecnych kompetencji może dziś rodzić wątpliwości co do wewnętrznej spójności tekstu konstytucji. Wyróżnia ona bowiem aż trzy organy uprawnione w sprawach wojskowych: prezydenta (zwierzchnik sił zbrojnych), Komitet Obrony Kraju (właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa) i Radę Ministrów (sprawującą ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i organizacji armii). W tym stanie rzeczy Komitet powinien utracić swą niezależną od rządu pozycję ustrojową. Zapewne istnienie takiego organu (jednak o innym charakterze) może okazać się przydatne także w warunkach, gdy uprawnienia w tej dziedzinie posiada prezydent i rząd. Dowodzi tego istnienie w okresie międzywojennym Komitetu Obrony Państwa, a później Komitetu Obrony Rzeczypospolitej – organów wprowadzić nie tożsamy z dzisiejszym Komite-tem Obrony Kraju, ale jednak w pewnym sensie analogicznych.

Zamieszczenie w konstytucji postanowień o takim organie jest niepotrzebne. O jego przydatności powinni zdecydować wojskowi, jako najbardziej kompetentni. Powołanie takiego organu – o charakterze opiniodawczym dla rządu – mogłoby nastąpić w drodze inicjatywy ustawodawczej prezydenta, podjętej na wniosek ministra obrony narodowej. W warunkach zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi oraz istnienia proponowanego przeze mnie stanowiska generalnego inspektora sił zbrojnych istnienie Komitetu Obrony Kraju w obecnej postaci okaże się zbędne.

W rozdziale *Siły Zbrojne* powinny być uregulowane jeszcze takie kwestie, jak: 1) powszechny obowiązek służby wojskowej, z wyraźnym jednak zaznaczeniem możliwości odbycia jej w zastępczej formie; 2) coroczny pobór rekruta z podaniem warunku, że ustalenie jego kontyngentu wymaga formy ustawy; 3) określenie rodzajów aktów prawnych wydawanych przez prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych wraz ze sposobem ich kontrasygnowania.

W szczególności należałoby się zastanowić nad tym, czy utrzymać kompetencję Rady Ministrów corocznego określania kontyngentu obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Jeśliby przyjąć, że uprawnienie to powinno być przyznane władzy wykonawczej, to należałoby je powierzyć raczej prezydentowi jako zwierzchnikowi sił zbrojnych. Natomiast rząd i tak zachowałby wpływ na rozstrzygnięcie tego zagadnienia za pośrednictwem instytucji kontrasygnaty ministra obrony narodowej, ewentualnie także premiera. Osobiście uważam jednak, że istnieją poważne argumenty przemawiające za powierzeniem tej kompetencji parlamentowi. Ustalanie kontyngentu rekruta ściśle wiąże się z dziedziną praw i obowiązków obywatelskich. Jego konsekwencją jest wytrącenie na stosunkowo długi okres szerokich rzesz obywateli z normalnego trybu życia. Jednocześnie decyzja o wysokości kontyngentu bezpośrednio wiąże się z budżetem państwa, a łączące się z tym wydatki powodują konieczność jego zmiany.

Znaczenie sił zbrojnych ulegnie istotnemu wzmocnieniu na wypadek wojny. Stan wojny powoduje bowiem nie tylko wzrost uprawnień rządu, lecz także pośrednio naczelnego dowództwa. Jest oczywiste, że w sytuacji zagrożenia bytu państwa każdy rząd musi realizować jego postulaty dotyczące obrony kraju, i to w szerokim znaczeniu tego słowa⁸. Uważam jednak, iż zagadnienie stanów zagrożenia państwa, mimo że łączące się z problematyką wojskową, powinno być regulowane w innym rozdziale konstytucji.

Jest sprawą poza wszelką dyskusją, że nowa konstytucja przyjmie zasadę pełnej równości obywateli. W tym stanie rzeczy nie powinna ona zawierać uregulowania podobnego do obecnego art. 98. Głoszenie bowiem zasady równości praw wyborczych wojskowych i osób cywilnych w warunkach równości obywateli jest niecelowe, podobnie jak zbędnym jest zamieszczanie postanowienia o równości praw wyborczych mężczyzn i kobiet (art. 97) w warunkach proklamowanej równości praw obywateli, bez względu na płeć (art. 67, ust. 2).

Specyfika problematyki wojskowej wymaga przy podejmowaniu decyzji specjalistycznego przygotowania zawodowego. Tym niemniej konieczność doskonalenia rozwiązań konstytucyjnych skłoniła mnie do wypowiedzenia się w tej materii. Uważam, że zaproponowane rozwiązania w tej tematyce podkreślają rangę sił zbrojnych, jako gwaranta niepodległości państwa, ukazują w sposób przejrzysty stosunek ustrojodawcy do zagadnień wojskowych i w niczym nie ograniczają władzy ustawodawczej w prawach sprawowania kontroli nad armią. Mam nadzieję, że wydzielenie w konstytucji rozdziału *Siły Zbrojne* nie powinno zwiększyć jej rozmiarów, natomiast może przyczynić się do wzrostu jej klarowności. Tym samym uzyskany efekt może wpłynąć na uporządkowanie omawianej tematyki, dzieląc ją na poszczególne artykuły, i w konsekwencji zmniejszenie objętości ustawy zasadniczej.

Rozdział

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Art. ...

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

⁸ A. Deryng, *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 32.

Rozdział

SIŁY ZBROJNE

Art. ...

1. Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Użycie Sił Zbrojnych poza granicami Państwa, jak również pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ich przemarsz przez Jej terytorium może nastąpić tylko na podstawie ustawy.

Art. ...

1. Obrona Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązkiem wszystkich obywateli.
2. Zwolnienie od obowiązku służby wojskowej oraz możliwość odbycia jej w zastępczej formie określa ustawa. Czas trwania służby zastępczej nie może przekraczać okresu służby wojskowej.

Art. ...

Ustawa ustala stan liczebny wojska oraz określa corocznie kontyngent obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Art. ...

W zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje rozporządzenia i rozkazy. Ustawa określa sposób kontrasygnowania tych aktów prawnych.

Art. ...

1. Sejm powołuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który jest przewidziany w razie wojny na stanowisko Naczelnego Wodza.
2. Właściwość i sposób działania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych określa ustawa.

Art. ...

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej postanawia o użyciu Sił Zbrojnych do obrony Państwa.

Art. ...

1. Sejm powołuje na okres wojny Naczelnego Wodza, a gdy Sejm nie obraduje – Naczelnego Wodza powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Z chwilą powołania Naczelnego Wodza prawo dysponowania Siłami Zbrojnymi przechodzi na niego.
3. Za akty związane z dowództwem, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego Naczelnny Wódz odpowiada przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje – przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej.

Dariusz Górecki

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE PROBLEMS
OF NATIONAL DEFENCE

Summary

The way in which the military matters are formulated in the Polish Constitution of 22nd July 1952 (in the wording binding in 1991) is defective. The paper is a proposal of regulation of the question *de lege ferenda*. A separate chapter should be dedicated to military matters. It would be consistent with the Polish tradition: such provisions were included in the Polish constitutions of 1791, 1807, 1815 and 1935. Only the problem of supreme command of the armed forces and of the state of national emergency should be regulated by separate chapters. The new constitution should entrust the president with the supreme command of the armed forces (in the chapter on the office of president), but it should settle the civil character of the office, introducing the interdiction of performing by the president the function of commander-in-chief in time of war.

In the chapter of the constitution *the Armed Forces* the following provisions should be included referring to: 1) the tasks of the armed forces and conditions in which they could be used outside the Polish boundaries; 2) the universal duty of military service (stating the possibility of substitutive service); 3) the annual recruitment (stating the condition of statutory determination of its contingent); 4) determination of the legal acts issued by the president as the supreme commander of the armed forces together with ways of countersigning. Moreover, the chapter *the Armed Forces* should regulate the matter of command-in-chief in case of war. It seems proper to establish the post of the general inspector of the armed forces (in the rank of a vice-minister of defence) occupied by a general provided for the post of commander-in-chief in case of war. The procedure of appointing the general inspector of the armed forces should be determined in the constitution, whereas the determination of his detailed rights and functional links with the general headquarters should be regulated in a statutory form. On the other hand, the provisions referring to the Committee of National Defence (within the limits of its present competence) should be eliminated from the constitution as useless when the post of the general inspector of the armed forces is established.

Separation of the chapter *the Armed Forces* in the constitution should not increase its size, but it may contribute towards its clarity. In this way the achieved effects may help in division of the matters into particular articles and consequently reduce the size of the constitutional statute.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski