

MAŁGORZATA CZURYK · KATARZYNA DUNAJ
MIROSŁAW KARPIUK · KRZYSZTOF PROKOP

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

ZAGADNIENIA PRAWNE I ADMINISTRACYJNE



Wydział Prawa i Administracji UWM

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

ZAGADNIENIA PRAWNE I ADMINISTRACYJNE

MAŁGORZATA CZURYK · KATARZYNA DUNAJ
MIROSŁAW KARPIUK · KRZYSZTOF PROKOP

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

ZAGADNIENIA PRAWNE I ADMINISTRACYJNE

Redaktor serii
Dobrochna Ossowska-Salamonowicz

Recenzenci
dr hab. Grzegorz Kryszewski, prof. UWB
dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Poszczególne części napisali
Małgorzata Czuryk: rozdział XX (współautor)
Katarzyna Dunaj: rozdział I–V, VII–X, XVIII
Miroslaw Karpiuk: rozdział VI, XI–XIII, XX (współautor), XXI
Krzysztof Prokop: rozdział XIV–XVII, XIX

ISBN 978-83-62383-77-1

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji UW-M • Olsztyn 2016

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I. Istota bezpieczeństwa państwa	17
1.1. Pojęcie bezpieczeństwa	17
1.2. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe	20
1.3. Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji RP	23
Rozdział II. Zadania i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa	28
2.1. Pozycja ustrojowa Prezydent RP a zasada trójpodziału władz	28
2.2. Rola ustrojowa Prezydenta RP określona w art. 126 Konstytucji RP	30
2.3. Kompetencje Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP	35
2.4. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP w obszarze bezpieczeństwa państwa ..	40
2.5. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	42
2.6. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta RP	43
Rozdział III. Zadania i kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa	46
3.1. Współdziałanie Rady Ministrów z Prezydentem RP w zakresie bezpieczeństwa państwa	46
3.2. Utrzymanie bezpieczeństwa państwa jako wyraz wykonywania przez Radę Ministrów funkcji rządzenia	49
3.3. Zadania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa	51
3.4. Kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa	56
3.5. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa przez ministrów i wojewodę	60
3.6. Uprawnienia nadzwyczajne Rady Ministrów i jej członków	61
Rozdział IV. Zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa państwa	66
4.1. Pozycja ustrojowa ministra właściwego do spraw wewnętrznych	66
4.2. Zakres zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych	67
4.3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jako członek Rady Ministrów	69
4.4. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jako kierownik działu administracji rządowej	70
4.5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (i Administracji)	74

Rozdział V. Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej	
w zakresie bezpieczeństwa państwa	76
5.1. Pozycja ustrojowa Ministra Obrony Narodowej	76
5.2. Minister Obrony Narodowej jako organ sprawujący bezpośrednie zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju	78
5.3. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP	81
5.4. Pozostałe kompetencje Ministra Obrony Narodowej	83
5.5. Uprawnienia nadzwyczajne Ministra Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego	84
5.6. Terenowe organy administracji wojskowej	85
Rozdział VI. Centralne Biuro Antykorupcyjne	87
6.1. Centralne Biuro Antykorupcyjne – istota i właściwość	87
6.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego	91
6.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Centralnego Biura Antykorupcyjnego	97
Rozdział VII. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	99
7.1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu – istota i właściwość	99
7.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu	102
7.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu	104
7.4. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych	107
Rozdział VIII. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego	109
8.1. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego – istota i właściwość	109
8.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego	112
8.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego	115
Rozdział IX. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej	117
9.1. Siły Zbrojne RP w świetle przepisów konstytucyjnych	117
9.2. Zadania Sił Zbrojnych RP	118
9.3. Zasada politycznej neutralności Sił Zbrojnych RP	124
9.4. Zasada podległości Sił Zbrojnych RP cywilnej i demokratycznej kontroli	126
9.5. Struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP	130
Rozdział X. Żandarmeria Wojskowa	135
10.1. Żandarmeria Wojskowa – istota i właściwość	135
10.2. Zadania Żandarmerii Wojskowej	136
10.3. Zakres uprawnień żołnierzy Żandarmerii Wojskowej	139

Rozdział XI. Policja	144
11.1. Status i organizacja Policji	144
11.2. Zadania i kompetencje Policji	148
11.3. Obowiązki i prawa policjantów	153
Rozdział XII. Straż Graniczna	157
12.1. Status i organizacja Straży Granicznej	157
12.2. Zadania i kompetencje Straży Granicznej	158
12.3. Obowiązki i prawa funkcjonariuszy Straży Granicznej	167
Rozdział XIII. Biuro Ochrony Rządu	170
13.1. Status i zadania Biura Ochrony Rządu	170
13.2. Organizacja, formy działania oraz zakres uprawnień Biura Ochrony Rządu	173
13.3. Służba w Biurze Ochrony Rządu	178
Rozdział XIV. Stan wojenny	180
14.1. Stan wojenny jako kategoria stanu nadzwyczajnego	180
14.2. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego	182
14.3. Tryb wprowadzenia stanu wojennego	185
14.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego	186
14.5. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego	193
14.6. Koniec obowiązywania stanu wojennego	199
Rozdział XV. Stan wyjątkowy	201
15.1. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego	201
15.2. Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego	203
15.3. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wyjątkowego	204
15.4. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego	207
15.5. Koniec obowiązywania stanu wyjątkowego	212
Rozdział XVI. Stan klęski żywiołowej	213
16.1. Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej	213
16.2. Tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej	214
16.3. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej	216
16.4. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej	219
16.5. Koniec obowiązywania stanu klęski żywiołowej	221
Rozdział XVII. Zarządzanie kryzysowe	222
17.1. Istota zarządzania kryzysowego	222
17.2. Zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym	225
17.3. Zarządzanie kryzysowe w województwie, powiecie i gminie	233
17.4. Uprawnienia organów władzy publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego	237

Rozdział XVIII. Broń i amunicja	243
18.1. Ogólne zasady posiadania broni i amunicji	243
18.2. Pojęcie broni i amunicji	245
18.3. Pozwolenie na broń	246
18.4. Obowiązki posiadacza broni	249
18.5. Ograniczenie uprawnień do posiadania broni	251
Rozdział XIX. Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej	256
19.1. Uprawnienie do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej	256
19.2. Pojęcie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej	258
19.3. Cel i procedura użycia środków przymusu bezpośredniego	259
19.4. Użycie broni palnej	262
Rozdział XX. Stosunek służby oraz pracy w sferze bezpieczeństwa państwa i wynikające stąd obowiązki	265
20.1. Wybór jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa	265
20.2. Powołanie jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa	266
20.3. Mianowanie jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa	275
20.4. Powierzenie (przejęcie) pełnienia obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa	286
20.5. Umowa o pracę jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa	289
Rozdział XXI. Organizacje społeczne i ich zadania w sferze bezpieczeństwa państwa	291
21.1. Ochotnicza Straż Pożarna	291
21.2. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	298
21.3. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	301
Zakończenie	305
Bibliografia	307
Noty o Autorach	326

Wykaz ważniejszych skrótów

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚP	– Centralne Biuro Śledcze Policji
GOPR	– Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
k.k.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
k.p.	– Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.)
Konstytucja RP, Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	– Ochotnicza Straż Pożarna
p.s.	– Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393)
r.u.f.p.	– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego niezbędnej pomocy przez instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz obywateli (Dz.U. Nr 142, poz. 1018)
r.w.p.	– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymywania, przeszukania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz obserwowania i rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 142, poz. 1014)
SG	– Straż Graniczna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SWW	– Służba Wywiadu Wojskowego
TK	– Trybunał Konstytucyjny

u.ABW	– Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.)
u.b.r.g.	– Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.)
u.b.w.	– Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.)
u.BOR	– Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.)
u.b.a.	– Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.)
u.CBA	– Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.)
u.dz.a.rz.	– Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.)
u.MON	– Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.)
u.o.p.	– Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.)
u.p.	– Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.)
u.p.o.o.	– Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827 ze zm.)
u.RM	– Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.)
u.s.f.SKW	– Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1106 ze zm.)
u.s.w.	– Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.)
u.s.k.ż.	– Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.)
u.s.woj.	– Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.)
u.s.wyj.	– Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191)

u.SG	– Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.)
u.SKW	– Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.)
u.ś.p.b.	– Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.)
u.z.k.	– Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.)
u.z.u.p.SZ	– Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510)
u.ŻW	– Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.)
WOPR	– Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ŻW	– Żandarmeria Wojskowa

Wstęp

Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom, to państwo, które – wychodząc naprzeciw potrzebom społecznym – potrafi nie tylko uwzględniać, lecz również realizować potrzeby jednostkowe oraz zapewniać prawa i wolności obywatelskie, a czyni to w sposób efektywny. Państwo podejmuje działania w tym zakresie za pośrednictwem wyspecjalizowanych organów i posiadanych środków¹. Jedną z przestrzeni, która należy do sfery zainteresowania państwa (m.in. sprawnego, skutecznego, czy też przyjaznego obywatelom) jest bezpieczeństwo, które mieści się również w katalogu potrzeb społecznych, jak i indywidualnych, można też mówić o prawie obywateli do bezpieczeństwa. Jednakże, aby mówić o bezpiecznym społeczeństwie, obywatelach i ich organizacjach, musi być również bezpieczne państwo jako instytucja, która wykonuje swoje zadania za pośrednictwem powołanych w tym celu organów.

Bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, tożsamość, niezależność, przetrwanie, spokój, posiadanie, czy pewność rozwoju. Będąc naczelną potrzebą człowieka oraz grup społecznych jest zarazem podstawową potrzebą państwa. Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój, jak też poczucie zagrożenia². W demokratycznym państwie prawnym bezpieczeństwo należy do podstawowych wartości, które oddziałują zarówno na funkcjonowanie państwa i jego organów, jak również na społeczeństwo, sty-

¹ M. Karpiuk, *Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, Nr 1, s. 7. Państwo, które jest odpowiednio zorganizowane i sprawnie administrowane, dysponujące odpowiednimi siłami oraz środkami, może i powinno podejmować działania w celu wyeliminowania źródeł potencjalnych zagrożeń, jak też usuwać skutki ich zaistnienia. Tego rodzaju działania są podejmowane w interesie publicznym. W związku z realizacją tak określonych zadań niejednokrotnie dochodzi do kolizji wartości, z jednej strony wolności i praw człowieka i obywatela, które państwo ma zabezpieczać i chronić, z drugiej strony zaś bezpieczeństwa i porządku publicznego, bez których trudno mówić o korzystaniu z tych wolności i praw, W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 13.

² A. Pieczywok, *Auksologia bezpieczeństwa człowieka. W poszukiwaniu kontekstu znaczeniowo-edukacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2010, Nr 3, s. 225.

mulując jego właściwą egzystencję³. Jest ono na tyle ważne, że zostało uwzględnione przy tworzeniu zasad ustroju politycznego państwa. Stanowi ono zatem cel działania państwa, determinując przy tym jego charakter, jak i potrzebę społeczną, która powinna być permanentnie zaspokajana⁴.

Globalizacja, jak też internacjonalizacja zmieniły radykalnie życie codzienne ludzi, zatem polityczna odpowiedź na zagrożenia musi być adekwatna do nowego scenariusza oraz zapewnić ponadgraniczne bezpieczeństwo⁵. Ze względu na źródła zagrożenia nie zawsze można je zapewnić korzystając tylko z sił i środków, którymi dysponuje państwo, bywa że konieczne jest wsparcie zewnętrzne.

Bezpieczeństwo ma charakter wielowymiarowy, w ramach niniejszej publikacji jest ono jednak analizowane od strony administracyjno-prawnej, zarówno w ujęciu organizacyjnym, jak też przedmiotowym. Jego zapewnienie stanowi nie tylko obowiązek państwa, gdyż tak naprawdę determinuje ono sens jego istnienia. Bezpieczeństwo państwa to również bezpieczeństwo jego obywateli, zatem działania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, ich wykrywanie, jak też usuwanie skutków muszą mieć na uwadze dobro obywateli zorganizowanych w państwo.

Monografia ma charakter wieloautorski. Nie wyczerpuje ona całości zagadnienia ujętego w tytule: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, jest to jedynie wybrana problematyka z tego zakresu, która zdaniem Autorów zasługuje na uwzględnienie w ramach niniejszej monografii.

Opracowanie składa się z dwudziestu jeden rozdziałów oddających istotę bezpieczeństwa państwa. Po wstępnych rozważaniach na temat pojęcia

³ M. Karpiuk, K. Orzeszyna, *Wstęp*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 5. Bezpieczeństwo jako wartość, idea, czy dobro wspólne musi być priorytetem działania władz publicznych, a szczególną rolę w tym zakresie przypisać należy administracji publicznej, zorganizowanej na różnych szczeblach, zarówno naczelnej, centralnej jak też terenowej – najlepiej orientującej się w potrzebach lokalnej oraz regionalnej wspólnoty, M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, (w:) W. Gizicki (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, Lublin 2015, s. 11. Kategoria bezpieczeństwa występuje w Konstytucji RP w różnych ujęciach, obok publicznego jest ono definiowane m.in. jako bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, P. Majer, *Bezpieczeństwo publiczne*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015, s. 148.

⁴ M. Karpiuk, *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe...*, s. 66.

⁵ B. Hołyst, *Bezpieczeństwo w Europie w świetle dokumentów unijnych*, (w:) J. Kaprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Szczytno 2015, s. 325.

bezpieczeństwa państwa (rozdział I) została dokonana charakterystyka zadań i kompetencji organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa (rozdziały II–V). Kolejne rozdziały zostały poświęcone instytucjom służącym utrzymaniu bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza Siłom Zbrojnym RP, służbom specjalnym i Policji (rozdziały VI–XIII). Przedmiotem dalszej analizy jest funkcjonowanie państwa w warunkach zagrożenia, rodzących konieczność wykorzystania przez organy władzy uprawnień nadzwyczajnych (rozdziały XIV–XVII). Ostatnie cztery rozdziały (XVIII–XXI) zostały poświęcone wybranym zagadnieniom administracyjnym z obszaru bezpieczeństwa państwa.

Wnioski płynące z analizy przeprowadzonej w poszczególnych rozdziałach odzwierciedlają poglądy poszczególnych Autorów.

*Małgorzata Czuryk
Katarzyna Dunaj
Mirostaw Karpiuk
Krzysztof Prokop*

Istota bezpieczeństwa państwa

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo – jak wiele innych powszechnych zjawisk codziennego życia jednostek i społeczeństw – uświadamiane jest intuicyjnie i nie poddaje się jednoznacznym definicjom¹. Stąd też budzi szereg dyskusji i polemik². W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza stan braku zagrożenia³. Bezpieczeństwo jest jedną z najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, grup społecznych, a w rezultacie – całego narodu i państwa⁴. O bezpieczeństwie podmiotu można mówić w kategoriach subiektywnych (jako psychiczny stan spokoju i pewności) lub obiektywnych (jako stan braku realnych zagrożeń)⁵. Bezpieczeństwo jest wartością uniwersalną, dotyczy nieskończonej liczby podmiotów, choć z pewnością największe znaczenie ma bezpieczeństwo jednostki, grupy społecznej i państwa. Równie rozległe są kategorie (rodzaje) bezpieczeństwa, możliwe do wyróżnienia w zależności od sfery aktywności danego podmiotu.

Od zarania dziejów ludzkości bezpieczeństwo jednostki było związane z procesami państwowotwórczymi. Tworzenie przez ludzi większych organizacji (społeczności sąsiedzkiej, rodu, plemienia, a ostatecznie – państwa) winno być rozpatrywane w głównej mierze przez perspektywę podejmowania działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Związek między państwem a bezpieczeństwem jednostki dostrzegali najwybitniejsi przedsta-

¹ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ujęciu filozofii prawa*, (w:) W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014, s. 15.

² Spośród obszernej literatury przedmiotu zob. w szczególności W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2003.

³ Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2015, s. 26.

⁴ Bezpieczeństwo zajmuje naczelne miejsce wśród potrzeb człowieka, ustępując jedynie potrzebom fizjologicznym, A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010, s. 65–68.

⁵ L.F. Korzeniewski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 76.

wiciele filozofii prawa. Zgodnie z ustaleniami Thomasa Hobbesa powstaniu państwa, które przejęło na siebie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, towarzyszyła utrata przez ludzi przyrodzonej im naturalnej wolności⁶. Z tego wywodzi się możliwość ograniczenia przez państwo wolności jednostki w imię bezpieczeństwa, znajdująca niejednokrotnie potwierdzenie w przepisach konstytucji⁷.

W niniejszej monografii wiele miejsca będzie zajmowała kwestia zagrożenia bezpieczeństwa państwa. We wstępie do owych rozważań należy więc wskazać na destrukcyjną wartość samego pojęcia „zagrożenie”, które jest stanem niepożądanym, ale na które zarówno jednostka jak i państwo są podatne⁸. Zagrożenie bezpieczeństwa jest przede wszystkim stanem psychicznym, przejawiającym się negatywną oceną zjawisk postrzeganych jako niekorzystne lub niebezpieczne⁹. Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa, można mówić o zagrożeniach natury wewnętrznej i zewnętrznej. Państwo, tak jak każdy inny podmiot, poddaje się owym zagrożeniom. Stąd w języku prawnym (również na poziomie konstytucyjnym) spotyka się określenia typu wewnętrzne (zewnętrzne) zagrożenie państwa¹⁰.

Doktryna określa wewnętrzne zagrożenie państwa jako „jeden z aspektów (typów) zagrożenia bezpieczeństwa państwa, polegający na pojawieniu się określonego stanu rzeczy, zbioru różnego rodzaju okoliczności, zachodzących we wszelkich dziedzinach jego aktywności wewnętrznej, które powodują lub mogą spowodować zakłócenie jego wewnętrznej stabilności i harmonijnego rozwoju w różnych dziedzinach jego działalności, z osłabieniem lub nawet utratą możliwości przetrwania w środowisku międzynarodowym włącznie”¹¹.

Z kolei zewnętrzne zagrożenie państwa definiuje się jako „jeden z aspektów (typów) zagrożenia bezpieczeństwa państwa, polegający na pojawieniu

⁶ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2005, s. 353; por. R. Tokarczyk, *Hobbes: Zarys żywota i myśli*, Lublin 1998, s. 118; Ł. Świącicki, *Bezpieczeństwo polityczne w myśli Tomasza Hobbesa*, (w:) M. Fałdowska, A. Wielomski (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej myśli politycznej*, Warszawa 2015, s. 219 i n.; L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych u schyłku XX w.*, Warszawa 2009, s. 22; W. Włoch, *Dwa modele relacji wolności i bezpieczeństwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2, s. 149 i n.

⁷ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2012, s. 87 i n.

⁸ L.F. Korzeniowski, *Podstawy...*, s. 76.

⁹ B. Szmulik, *Pojęcie, istota oraz wartości bezpieczeństwa narodowego*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 3.

¹⁰ Zob. również S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 25–42.

¹¹ W. Kitler, *Pojęcie bezpieczeństwa*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 25–26.

się określonego stanu rzeczy, zbioru różnego rodzaju okoliczności w otoczeniu państwa, które powodują lub mogą spowodować zakłócenie jego wewnętrznej stabilności i harmonijnego rozwoju w różnych dziedzinach jego działalności, z osłabieniem pozycji lub nawet utratą możliwości przetrwania w środowisku międzynarodowym włącznie”¹².

W rezultacie owych wstępnych rozważań dochodzimy do wniosku, że jedną z podstawowych funkcji państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostce¹³. Państwo jest bowiem najdoskonalszą formą zapewnienia bezpieczeństwa jednostki i grup społecznych¹⁴, gdyż odgrywa kluczową rolę w ich życiu. Wraz z postępem rozwoju cywilizacyjnego spełnia coraz szersze funkcje na rzecz ludności (względnie obywateli). Wśród owych funkcji od zarania organizacji państwowej kluczowe miejsce zajmuje zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Funkcje państwa są to kierunki jego działalności. W doktrynie wyróżnia się następujące funkcje państwa: 1) zewnętrzną – polega na utrzymywaniu stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych; 2) wewnętrzną (ochronną) – polega na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego; 3) gospodarczo-organizatorską – polega na prowadzeniu przez państwo odpowiedniej polityki gospodarczej; 4) socjalną – polega na zapewnieniu ludności minimum egzystencji; 5) kulturalną – polega na zapewnieniu dostępu do dóbr kultury; 6) edukacyjną – polega na zapewnieniu równego dostępu do edukacji; 7) ochrony zdrowia – polega na stworzeniu odpowiedniej placówek opieki zdrowotnej; 8) ochrony środowiska – polega na stworzeniu odpowiednich regulacji mających na celu ochronę przez degradacją i zachowanie istniejącego stanu środowiska naturalnego¹⁵.

Materia poruszana w niniejszej monografii koncentruje się wokół dwóch pierwszych funkcji, co nie znaczy że problematyka bezpieczeństwa nie ma związku z innymi. Ilość kategorii bezpieczeństwa nie jest bowiem zbiorem zamkniętym i wraz ze wzrostem dobrobytu cywilizacyjnego jednostka ma prawo oczekiwać od państwa zapewnienia jej bezpieczeństwa w kolejnych obszarach życia społecznego, jak np. w sferze socjalnej czy ekologicznej.

¹² Tamże, s. 26.

¹³ Por. K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, (w:) L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 56.

¹⁴ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemowy” 2010, Nr 1, s. 19.

¹⁵ A. Breczko, *Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania*, (w:) G. Kryszeń (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2004, s. 23.

1.2. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe

Terminologiczne zróżnicowanie pojęcia „bezpieczeństwo” występujące w języku prawnym i prawniczym jest olbrzymie, co jednak nie powinno dziwić, zważywszy na fakt, że określa ono jedną z najbardziej podstawowych wartości w życiu człowieka. Niemniej obowiązkiem doktryny jest podejmowanie ciągłych prób uporządkowania owej terminologii, tak by prawodawca mógł ją stosować zgodnie z pewną logiką i określonym porządkiem znaczeniowym.

Przede wszystkim należy podnieść, iż bezpieczeństwo państwa wykazuje szereg związków z bezpieczeństwem narodowym. Nie można jednak między tymi pojęciami postawić znaku równości, gdyż w ten sposób doszłoby do nadmiernego i nieuzasadnionego ograniczenia pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”. Oprócz charakterystycznej dla bezpieczeństwa państwa troski o ochronę i obronę państwa przed zagrożeniami natury wewnętrznej i zewnętrznej bezpieczeństwo narodowe obejmuje również zainteresowanie pomyslnym bytem i rozwojem oraz ochroną wartości bliskich członkom danej społeczności, niemających związku z organizacją państwową. Chodzi tu o zachowanie takich wartości jak jakość życia, solidarność społeczna, prawa człowieka, kultura, zwyczaje i obyczaje oraz tożsamość narodowa. W porównaniu do terminu „bezpieczeństwo państwa” bezpieczeństwo narodowe obejmuje również potrzeby i wartości, które są bliskie jednostce i grupom społecznym. Ich realizacja jest celem działania państwa demokratycznego, podczas gdy klasyczna definicja bezpieczeństwa państwa ma zastosowanie do każdego państwa, niezależnie od panującego w nim reżimu politycznego. Nie należy więc odnosić pojęcia „bezpieczeństwo narodowe” do państw totalitarnych, czy nawet autorytarnych, mimo że można również w ich przypadkach mówić o bezpieczeństwie państwa w tradycyjnym rozumieniu tegoż terminu (integralność terytorialna, bezpieczeństwo ludności, zachowanie panującego ustroju)¹⁶.

Odniesienie pojęcia „bezpieczeństwa państwa” do „bezpieczeństwa narodowego” jest o tyle istotne, że w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷ nie występuje termin „bezpieczeństwo narodowe”¹⁸. Ustrojodawca użył natomiast innych pojęć, w tym terminu „bezpieczeństwo państwa”. Rodzi się w związku z tym pytanie o odniesienie konstytucyjnego terminu „bezpieczeństwo państwa” do bezpieczeństwa narodowego we wskazanym powyżej znaczeniu.

¹⁶ W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 20–21.

¹⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2, s. 19.

Bezpieczeństwo narodowe jest terminem możliwie najszerszym, obejmującym swoim zasięgiem inne rodzaje bezpieczeństwa. Tym samym może być stosowany przy interpretacji przepisów Konstytucji RP jako pojęcie zbiorcze, w skład którego wchodzi bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, a nawet porządek publiczny. Z pewnością nie można – jak podniesiono wyżej – utożsamiać bezpieczeństwa narodowego li tylko z bezpieczeństwem państwa. Jest to nieznajdujące uzasadnienia nadmierne zawężenie terminu „bezpieczeństwo narodowe”¹⁹.

Bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom. Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o taki brak zagrożenia, który umożliwia bezpieczną jego egzystencję i rozwój²⁰. Bezpieczeństwo państwa jest wartością wtórną wobec bezpieczeństwa jednostki i grup społecznych oraz podmiotów prawa międzynarodowego, choć z pewnością nie jest jedynie ich prostą sumą²¹. Można je określić jako zdolność państwa do obrony uznawanych wartości przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Chodzi zwłaszcza o przetrwanie państwa, zabezpieczenie jego integralności terytorialnej, zachowanie biologicznej egzystencji ludności w nim zamieszkującej oraz zachowanie politycznej niezależności (suwerenności)²².

W kontekście bezpieczeństwa państwa doktryna i ustrojodawca (a w ślad za nim również ustawodawca) używa terminów „bezpieczeństwo wewnętrzne” i „bezpieczeństwo zewnętrzne”²³. Nie należy ich utożsamiać z dziedzinami bezpieczeństwa narodowego (państwa). Stanowią one raczej dwa aspekty bezpieczeństwa narodowego (państwa), które wykazują ze sobą coraz więcej powiązań. Wszystkie bowiem sfery bezpieczeństwa narodowego (państwa), wyróżnione według kryterium przedmiotowego stanowią rodzaj bezpieczeń-

¹⁹ Zob. M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, (w:) S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 35–36.

²⁰ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

²¹ W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 19.

²² L. Grosicki, *Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, (w:) K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Pułtusk–Warszawa 2013, s. 18–19; por. W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne*, (w:) W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010, s. 181 i n.; M. Lutostański, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Toruń 2015, s. 143; M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 282.

²³ Podkreśla się przy tym, że można mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym i zewnętrznym każdego podmiotu, z tym że w przypadku państwa ma ono wartość szczególną.

stwa zewnętrznego lub wewnętrznego. Wynika z tego, że bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa łącznie składają się na bezpieczeństwo państwa²⁴.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa można zdefiniować jako „jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to – innymi słowy – stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi”²⁵.

Z kolei bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oznacza „jeden z dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie); to stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi”²⁶. Bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie można utożsamiać z bezpieczeństwem narodowym²⁷, gdyż stanowi ono – jak wskazano wyżej – aspekt bezpieczeństwa państwa.

W podsumowaniu powyższych rozważań można stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa jest częścią bezpieczeństwa narodowego. Z kolei bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa stanowią dwa aspekty bezpieczeństwa państwa. Nie należy ich mylić z dziedzinami bezpieczeństwa narodowego, które krzyżują się z zakresem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Powoduje to, że bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa – mimo oczywistych różnic – są dwoma aspektami ze sobą powiązanymi i nawzajem się przenikającymi. W ślad za tym instrumenty ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego są bardziej skomplikowane niż przeszłości. Zwłaszcza jeśli chodzi o zagrożenie terrorystyczne, charakterystyczne jest dla jego zwalczania stosowanie środków o charakterze zarówno policyjnym, jak i wojskowym.

²⁴ K. Prokop, „Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające), (w:) W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad: otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012, s. 32; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008, s. 20; S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, (w:) S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 13.

²⁵ W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 26; por. W. Fehler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, (w:) Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Łódź 2009, s. 31 i n.

²⁶ W. Kitler, *Pojęcie...*, s. 26.

²⁷ M. Brzeziński, *Rodzaje...*, s. 38–39.

1.3. Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji RP

Bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości, do których odwołuje się Konstytucja z 1997 r. Spośród wielu pojęć bezpieczeństwa występujących w prawoznawstwie Konstytucja RP stosuje tylko niektóre. Wyróżniają się przede wszystkim takie pojęcia jak: „bezpieczeństwo obywateli”, „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo wewnętrzne” i „bezpieczeństwo zewnętrzne”. W przepisach konstytucyjnych występuje również „porządek publiczny”. Nie ma zaś w ustawie zasadniczej, często spotykanych na gruncie prawa administracyjnego, takich terminów jak „bezpieczeństwo publiczne”, „spokój (ład) publiczny” oraz „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Najważniejsze znaczenie odgrywa brak w Konstytucji RP terminu „bezpieczeństwo narodowe”, co nie wyklucza jednak możliwości posługiwania się tym terminem w rozważaniach konstytucyjnoprawnych, zwłaszcza jeśli uwzględnić dorobek nauki w ustaleniu znaczenia tego pojęcia.

Analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że ustrojodawca używa pojęcia „bezpieczeństwo” w oparciu o różnego rodzaju kryteria, w tym podmiotowym (dla określenia „bezpieczeństwa państwa” i „bezpieczeństwa obywateli”) oraz przedmiotowym („bezpieczeństwo ekologiczne” – art. 74 ust. 1) Przyjęcie zróżnicowanego podejścia do problematyki bezpieczeństwa przez ustrojodawcę nie wpływa negatywnie na wykładnię przepisów konstytucyjnych, które cechują się określoną specyfiką ze względu na ich ogólność i autonomiczność (brak uzależnienia od sposobu rozumienia tych pojęć w aktach niższego rzędu, przede wszystkim w ustawach). Uwzględnienie owych kryteriów może mieć natomiast znaczenie dla rozważań doktrynalnych, zmierzających do uporządkowania terminologii z zakresu bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo państwa jawi się w przepisach Konstytucji RP jako wartość szczególnie chroniona przez ustrojodawcę. W wielu jej przepisach pojawia się sformułowanie „bezpieczeństwo państwa”, co należy rozumieć jako bezpieczeństwo państwa polskiego – Rzeczypospolitej Polskiej będącej dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1). Na podstawie przepisów konstytucyjnych daje się skonstruować zasada niepodległości i suwerenności państwa²⁸, do której odniesienia znajdują się w preambule²⁹. Traktuje ona

²⁸ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 62–64; W.J. Wołpiuk, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, (w:) W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 51 i n.

²⁹ Nie osłabia to w żadnym stopniu waloru normatywności omawianej zasady, gdyż nie ma powodu odmawiania możliwości konstruowania norm prawnych na podstawie tekstu preambuły. Co prawda raczej niemożliwe byłoby skonstruowanie normy prawnej wyłącznie na tej części Konstytucji RP, ale niesie ona ze sobą olbrzymi ładunek aksjologiczny, który wpływa na interpretację innych przepisów. Zob. m.in. S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuły*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXI, s. 87 i n.

między innymi o wdzięczności przodkom „za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”. Wspomina również o odzyskaniu w 1989 r. możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny. Najważniejszym zadaniem Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP, jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. Artykuł 19 zapewnia specjalną opiekę Rzeczypospolitej Polskiej nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi. Wreszcie art. 26 wskazuje na rolę Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

Spośród przytoczonych przepisów kluczowe znaczenie odgrywa art. 5 Konstytucji RP³⁰. Zgodnie z jego postanowieniami Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju³¹. Są to zadania najbardziej podstawowe i o najwyższej doniosłości³². Artykuł 5 Konstytucji RP ma charakter normy programowej. Nie rodzi więc po stronie podmiotów prawa jakichkolwiek roszczeń.

Pierwzoplanowym zadaniem, o którym mowa w art. 5, jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa. Zważywszy na historię Polski (o której wzmianka znajduje się w preambule), należy uznać to zadanie za najbardziej podstawowe. Realizują je poszczególne organy władzy państwowej w ramach kompetencji wyznaczonych im przez Konstytucję RP i ustawy. Chodzi tutaj zarówno o działania bezpośrednio zmierzające w kierunku realizacji tego zadania, jak również jakiegokolwiek inne, jeśli tylko przyczyniają się do umacniania potencjału politycznego, militarnego, gospodarczego czy demograficznego Rzeczypospolitej Polskiej³³. Narzędziem, które służy władzom publicznym do realizacji komentowanego zadania, są Siły Zbrojne. Konstytucja RP nakłada obowiązek ich powołania, co wynika pośrednio z art. 26 Konstytucji RP, i zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich utrzymanie.

Na organach państwowych spoczywa obowiązek podejmowania działań, które mają zapobiegać występowaniu zagrożeń niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, a jeżeli już one wystąpią – służyć ich usunię-

³⁰ D. Dudek, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna*, (w:) L. Antonowicz (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, Lublin 2010, s. 167 i n.

³¹ A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo...*, s. 16.

³² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1; por. K. Dunaj, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne...*, s. 145 i n.

³³ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 50.

ciu. Szczególna rola w tej mierze przypada Prezydentowi RP, który stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium³⁴. Niewątpliwie pomocą w wykonywaniu funkcji strażnika suwerenności i bezpieczeństwa jest pełnienie przez Prezydenta RP funkcji najwyższego zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. Z funkcji tej wynika szereg szczegółowych kompetencji Prezydenta, jak np. powołanie najwyższych dowódców Wojska Polskiego (art. 134 ust. 3), czy nadawanie stopni wojskowych (art. 134 ust. 5).

Z zadaniem stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa wiąże się ściśle konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, czy też szerzej – całej ludności zamieszkującej terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jedno z najbardziej podstawowych obowiązków każdego państwa. W sposób najogólniejszy bezpieczeństwo obywateli można zdefiniować jako „przeciwdziałanie zagrożeniom i zamachom, wymierzonym w funkcjonowanie obywateli, przebiegające w ramach prawa i z ich dobrą wolą”³⁶. Odwołując się do poglądów najwybitniejszych przedstawicieli filozofii prawa należy uznać, iż realizacja tego zadania świadczy o istocie państwa. Jeśli przyjąć teorię umowy społecznej, człowiek – jako istota z natury wolna – zgodził się na ograniczenie przez państwo swojej wolności po to, by w zamian uzyskać gwarancję zabezpieczenia swojego bytu.

Bardziej problematyczna jest natomiast kwestia relacji między konstytucyjnymi pojęciami „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo obywateli”. Jeśli rozważyć sprawę z punktu widzenia trójelementowej definicji państwa, można rozumieć bezpieczeństwo państwa jako kategorię szerszą, zaś bezpieczeństwo obywateli byłoby jedną z kilku wartości składającą się na bezpieczeństwo państwa. Należałoby przy tym odnieść się do kwestii, dlaczego Konstytucja RP posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo obywateli”, a nie „bezpieczeństwo ludności”. Byłaby to rzecz całkowicie zrozumiała z punktu widzenia jellinowskiej koncepcji państwa. Niezależnie od niej, naturalnym obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa całej ludności znajdującej się pod jego jurysdykcją (na terytorium), a nie tylko własnych obywateli.

Taki zabieg polskiego ustrojodawcy, podkreślający obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli RP³⁷, można byłoby wytłumaczyć specy-

³⁴ Art. 126 ust. 2 Konstytucji. Zob. K. Dunaj, *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, (w:) *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010, s. 83 i n.

³⁵ Art. 134 ust. 1 Konstytucji.

³⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5...*, s. 5.

³⁷ Niezależnie od postanowień art. 5 Konstytucji RP wynika on również z faktu, że bezpieczeństwo obywateli jest jedną z przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego. Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 89–90.

ficzną relacją, jaka wiąże każdego obywatela z własnym państwem. Jest to związek naturalny, wynikający z zaistnienia określonego zdarzenia prawnego (urodzenia się z rodziców będących obywatelami danego państwa lub urodzenia się na terytorium tegoż państwa). Zarówno na obywatelu, jak i państwie ciąży określonego rodzaju obowiązki. Z jednej strony obywatel może zostać obowiązany np. do realizacji obowiązku obrony (służby wojskowej), z drugiej strony, państwo obowiązane jest zapewnić mu przynajmniej minimum bezpieczeństwa, właściwej egzystencji. Z tego punktu widzenia można mówić o prawie obywatela do bezpieczeństwa, którego korelatem po stronie państwa jest obowiązek zapewnienia tegoż bezpieczeństwa.

Nie budzi wątpliwości dopuszczalność ograniczeń praw i wolności jednostki ze względu na bezpieczeństwo państwa. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2003 r.³⁸, „jeden z zasadniczych celów Rzeczypospolitej Polskiej jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalność jej terytorium uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom”. Mimo iż bezpieczeństwo obywateli nie zostało wymienione w art. 31 ust. 3 jako przesłanka ograniczeń praw i wolności jednostki, jasne jest, że z tego względu władze publiczne mogą dokonywać niezbędnych ograniczeń.

Konstytucja RP w szerokim zakresie traktuje ponadto o bezpieczeństwie wewnętrznym i zewnętrznym państwa. Utrzymanie stanu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest – zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 – zadaniem Rady Ministrów. Z kolei Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2), zaś jego organem doradczym w tej sferze jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135). Należy też wskazać, iż służenie utrzymaniu bezpieczeństwa (jak należy domniemywać nie tylko zewnętrznego, ale i wewnętrznego) państwa jest jednym z zadań Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 26 ust. 1 Konstytucji RP. Bezpieczeństwo państwa jest wreszcie ogólną klauzulą limitacyjną wolności i praw człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3)³⁹.

Zagrożenie zewnętrzne państwa pojawia się w art. 136 Konstytucji RP jako przesłanka ogłoszenia częściowej lub powszechnej mobilizacji oraz użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej⁴⁰ oraz w art. 229, określającym

³⁸ K 37/02, OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 96.

³⁹ Jako klauzula szczegółowa bezpieczeństwo państwa występuje w art. 45 ust. 2 (wyłączenie jawności rozprawy sądowej), art. 53 ust. 5 (ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii) oraz art. 61 ust. 3 (ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej).

⁴⁰ „W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.

warunki wprowadzenia stanu wojennego⁴¹. W Konstytucji RP nie występuje natomiast pojęcie „zagrożenie wewnętrzne państwa”, nawet w kontekście stanów nadzwyczajnych. Co prawda, zgodnie z art. 230 Konstytucji RP przesłanką wprowadzenia stanu wyjątkowego jest „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”, ale tylko częściowo można zgodzić się z poglądem, że tak określone przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego odpowiadają podobnemu przepisowi Małej konstytucji⁴². Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. stan wyjątkowy mógł być wprowadzony, jeżeli zostało zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa (lub w razie wystąpienia klęski żywiołowej)⁴³. Tymczasem w świetle aktualnie obowiązującego art. 230 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. przesłankami wprowadzenia stanu wyjątkowego są czynniki, które tylko częściowo wykazują związek z bezpieczeństwem państwa. Chodzi tu o zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Zwłaszcza drugie z wymienionych pojęć jest tak szerokie, że trudno ograniczać je do klasycznie pojmowanego bezpieczeństwa państwa.

Niemniej, mimo że art. 230 wykazuje tylko częściowo związek z bezpieczeństwem państwa, można pokusić się o stwierdzenie, że jest to przepis, który uzasadnia posługiwanie się w rozważaniach konstytucyjnych terminem „wewnętrzne zagrożenie państwa”. Jeśli bowiem w art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP mamy powiedziane, że jednym z zadań Rady Ministrów jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, to może się okazać, że nie jest ona w stanie zapewnić go „normalnymi środkami konstytucyjnymi” (art. 228 ust. 1) i w takiej sytuacji może wystąpić do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Występuje więc w takim przypadku bez wątpienia zagrożenie wewnętrzne państwa.

⁴¹ „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”.

⁴² Ustawa konstytucyjna 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.).

⁴³ Zob. K. Prokop, *Stany...*, s. 74.

Zadania i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa

2.1. Pozycja ustrojowa Prezydent RP a zasada trójpodziału władz

Organizacja aparatu państwowego współczesnych państw demokratycznych opiera się na zasadzie trójpodziału władz. Zakłada ona wyróżnienie trzech podstawowych funkcji państwa: stanowienie prawa, stosowanie prawa i sądzenie, za które odpowiadają organy państwowe: parlament (jedno- lub dwuizbowy), rząd i głowa państwa (prezydent)¹ oraz niezależne sądy i trybunały. Organy państwowe wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez konstytucję jako akt normatywny o najwyższej mocy prawnej. Żadna z władz nich nie zajmuje pozycji zwierzchniej wobec innej, zaś poszczególne władze nawzajem się równoważą.

Praktyczna realizacja zasady trójpodziału władz polegała u zarania współczesnego konstytucjonalizmu (przynajmniej w państwach europejskich) na ograniczaniu uprawnień monarchy i umacnianiu pozycji ustrojowej ciała przedstawicielskiego. Początkowo parlament decydował jedynie w kwestii uregulowania pozycji prawnej jednostki oraz podatków, ale z czasem jego uprawnienia ulegały rozszerzeniu². Proces ów nie przekreślił jednak pod-

¹ W prezydenckim systemie rządów (Stany Zjednoczone) jedynym organem egzekutywy jest prezydent. Pełni on zadania rozdzielone w systemie parlamentarnym między gabinet i głowę państwa. W demokracjach zachodnich, przyjmujących klasyczne rozwiązania charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego, głowa państwa jest politycznie zneutralizowana i nie uczestniczy aktywnie w określaniu kierunków polityki państwa. Z drugiej strony występują systemy rządów, które można określić mianem hiperprezydenccjalizmu. Prezydent, jako głowa państwa, jest postawiony ponad innymi organami i wywiera dominujący wpływ na politykę państwa, również w obszarze bezpieczeństwa. Sytuacja taka ma aktualnie miejsce w Federacji Rosyjskiej pod rządami konstytucji z 1993 r.

² Zob. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 97.

stawowego znaczenia egzekutywy (pierwotnie monarchy, następnie gabinetu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

Zasada trójpodziału władz wywiera współcześnie decydujący wpływ na podział kompetencji organów państwowych w sferze bezpieczeństwa państwa. Stąd też nie może dziwić fakt, że również i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ uznaje znaczenie organów władzy wykonawczej, tj. Prezydenta RP i Rady Ministrów, w sferze bezpieczeństwa państwa. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa nakłada również na parlament obowiązek podjęcia określonych działań, zwłaszcza w sferze ustawodawczej⁴.

Bezpośrednia odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa państwa spoczywa w naturalny sposób na barkach władzy wykonawczej. W warunkach parlamentarnego systemu rządów, którego immanentną cechą jest dualizm egzekutywy, pojawia się problem rozdziału zadań i kompetencji między rządem a głową państwa. Występuje on również na tle rozwiązań Konstytucji RP. Zgodnie z art. 10 ust. 2 władzę wykonawczą tworzą dwa organy: Prezydent RP i Rada Ministrów. Mimo wyraźnej deklaracji konstytucyjnej Prezydent RP występuje nie tylko w roli aktywnego politycznie organu egzekutywy, ale również neutralnego arbitra. Normatywnym wyrazem tego stanu rzeczy jest systematyka ogólna Konstytucji RP. Pozycję ustrojową Prezydenta RP określają przepisy rozdziału V, podczas gdy Radzie Ministrów został poświęcony kolejny rozdział – VI. Tymczasem obie izby parlamentu (Sejm i Senat) jako organy władzy ustawodawczej doczekały się regulacji w jednym rozdziale – IV, mimo że nie tworzą wspólnie jednego organu państwa⁵. Jako arbiter Prezydent RP rozstrzyga konflikty między organami państwa oraz stoi na straży podstawowych wartości konstytucyjnych (bezpieczeństwa i suwerenności państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium RP, przestrzegania Konstytucji RP)⁶.

Z drugiej strony, uregulowanie pozycji Prezydenta między rozdziałem o Sejmie i Senacie a przepisami o Radzie Ministrów podkreśla jego znaczenie jako organu egzekutywy⁷. Działając w takiej roli Prezydent realizuje

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Zob. K. Dunaj, *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, Nr 2, s. 91 i n.

⁵ Zgromadzenie Narodowe (art. 114 Konstytucji RP) jest jedynie specyficzną postacią działania Sejmu i Senatu a nie nazwą polskiego parlamentu (jak np. hiszpańskie Kortezy czy amerykański Kongres).

⁶ Zob. więcej: K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 348–350.

⁷ W konstytucjach niektórych państw prezydent i gabinet znajdują regulację w jednym rozdziale konstytucji. Czyniła tak w przeszłości konstytucja Republiki Weimarskiej z 1919 r. Zob. K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010, s. 77–78.

szereg uprawnień związanych z obszarem bezpieczeństwa oraz wpływa na kierunek polityki państwa prowadzonej przez Radę Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Ta podwójna rola Prezydenta RP nie powinna być rozdzielana, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa. W wielu przypadkach zadania i kompetencje są realizowane przez Prezydenta RP występującego jednocześnie w roli neutralnego arbitra i organu władzy wykonawczej. Jest to jedna z najbardziej charakterystycznych cech polskiej prezydentury określonych przez Konstytucję z 1997 r.

2.2. Rola ustrojowa Prezydenta RP określona w art. 126 Konstytucji RP

Podstawowe znaczenie dla określenia ról ustrojowych Prezydenta RP mają postanowienia art. 126 Konstytucji RP. Przepis ten określa funkcje Prezydenta RP (ust. 1) oraz jego zadania (ust. 2)⁸. Z postanowień art. 126 ust. 1 wynika, że Prezydent RP pełni przede wszystkim funkcję głowy państwa – jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jego naturalna rola, z którą wiążą się liczne uprawnienia natury reprezentacyjnej. Jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych Prezydent RP ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 133 ust. 1 Konstytucji RP). Prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa polskiego, ale to nie oznacza, że jedynym. Dlatego też ustrojodawca uznaje rolę Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw zagranicznych, nakładając na Prezydenta obowiązek współdziałania z nimi w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3). Pełnienie funkcji najwyższego reprezentanta Rzeczypospolitej Polskiej nie gwarantuje Prezydentowi RP wpływu na określanie kierunków polityki zagranicznej. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej należy do Rady Ministrów, która pełni w ten sposób tzw. funkcję rządzenia. Jednakże ani gabinet, ani osobiście premier nie może zabronić Prezydentowi RP

⁸ Zob. J. Ciapała, *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, (w:) R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012, s. 299–300; R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2, s. 15–16.

reprezentowania państwa polskiego, o ile tylko wyrazi on taką wolę, gdyż kompetencja ta wynika bezpośrednio z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP⁹.

Drugą funkcją Prezydenta RP, określoną w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, jest gwarantowanie ciągłości władzy państwowej. W momencie wejścia w życie Konstytucji RP (17 października 1997 r.) funkcja ta stanowiła nową jakość, jako że nie wspominały o niej poprzednie przepisy konstytucyjne¹⁰. Zgodnie z wolą ustrojodawcy Prezydent RP ma gwarantować „ciągłość władzy państwowej”. W sensie dosłownym „ciągłość” oznacza brak przerwy między procesami, rzeczami lub faktami w czasie lub przestrzeni¹¹. Z kolei władza państwowa obejmuje ogół organów sprawujących *imperium* państwowe¹². Podstawowe znaczenie ma jednak gwarantowanie przez Prezydenta ciągłości organów konstytucyjnych, zwłaszcza tworzących szkielet aparatu państwa zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Prezydent RP ma więc gwarantować w pierwszej kolejności ciągłość Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej, Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej oraz sądów i trybunałów jako organów władzy sądowniczej.

W celu zagwarantowania ciągłości tych organów ustrojodawca wyposażył Prezydenta RP w szereg doniosłych kompetencji. W przypadku parlamentu Prezydent RP dysponuje uprawnieniami w zakresie zarządzenia wyborów (art. 98 ust. 2), skrócenia kadencji Sejmu w sytuacjach określonych przez Konstytucję RP (art. 98 ust. 4) oraz zwołania pierwszego posiedzenia

⁹ Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, Nr 5A, poz. 78; por. K. Complak, *Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 300–302; D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 229 i n.; P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 5, s. 9 i n.

¹⁰ Inaczej rzecz się miała z innymi funkcjami i zadaniami Prezydenta, o których traktuje art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. Podobny przepis funkcjonował od 1989 r. Zob. T. Szymczak, *Nowela kwietniowa po dziesięciu latach*, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 107 i n.; P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 11, s. 14 i n.; T. Szymczak, *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)*, (w:) *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję 22–23 lutego 1993 r.*, Warszawa 1993, s. 85 i n.; W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 189 i n.; T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 10; P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, Nr 7, s. 3 i n.

¹¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1993, s. 291.

¹² Funkcja gwaranta wykonywana przez Prezydenta nie odnosi się natomiast do administracji samorządowej, gdyż mowa jest w tym przypadku o władzy publicznej, której władza państwowa jest częścią.

nowo wybranych izb parlamentu (art. 109 ust. 2). Gwarantując ciągłość egzekutywy Prezydent RP przyjmuje z rąk premiera dymisję Rady Ministrów i powierza jej sprawowanie obowiązków do czasu powołania przez siebie nowego gabinetu (art. 162 ust. 3), desygnuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje skład Rady Ministrów (art. 154 ust. 1, art. 155 ust. 1, art. 158 ust. 1). Prezydent RP dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów (art. 159 ust. 2, art. 161). Prezydent RP gwarantuje również ciągłość władzy sądowniczej poprzez powoływanie sędziów (art. 179) oraz szefów najwyższych organów władzy sądowniczej: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3), Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185) oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2).

Najważniejsze jednak znaczenie ma gwarantowanie przez Prezydenta RP ciągłości władzy państwowej w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, choć nie są to uprawnienia tak rozległe jak na podstawie Konstytucji kwietniowej (1935). Prezydent miał wówczas uprawnienie do wyznaczenia swojego następcy na czas wojny, powołania Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie oraz wydawania dekretów z mocą ustawy. Kadencja Prezydenta ulegała przedłużeniu do trzech miesięcy po zawarciu pokoju. Konstytucja z 1997 r. przewiduje przedłużenie kadencji Prezydenta RP do upływu 90 dni po zakończeniu stanu wojennego (lub innego stanu nadzwyczajnego), zaś spośród możliwych uprawnień nadzwyczajnych ogranicza się jedynie do przyznania Prezydentowi RP prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234). Prezydent może to jednak uczynić tylko w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Prezydent gwarantuje w ten sposób ciągłość władzy ustawodawczej. Nie przewiduje natomiast Konstytucja RP szczególnych uprawnień Prezydenta w stosunku do Rady Ministrów oraz władzy sądowniczej na wypadek wystąpienia szczególnych zagrożeń. Co prawda ustrojodawca daje możliwość ustanowienia na czas wojny sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego, ale trudno uznać, by decyzja w tym względzie spoczywała w rękach Prezydenta. Powinien podjąć ją Sejm, gdyż zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Wśród zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji na pierwsze miejsce zostało wysunięte czuwanie przez Prezydenta nad przestrzeganiem Konstytucji. Realizując owo zadanie Prezydent może zgłosić do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, nie tylko w trybie kontroli następczej, ale również – jako jedyny podmiot upoważniony do wszczęcia postępowania przed Trybunałem – prewencyjnej (art. 122 ust. 3). Jako strażnik Konstytucji Prezydent może również zgłosić wniosek wstępny o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów lub ministra (art. 156 ust. 2).

Realizując kompetencje z zakresu stania na straży Konstytucji Prezydent stanowi ważną gwarancję bezpieczeństwa politycznego Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Szczególne znaczenie odgrywa możliwość wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zbadania zgodności celów lub zgodności działania partii politycznych z Konstytucją (art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 4 Konstytucji). Podstawą wszczęcia postępowania może być zwłaszcza naruszenie art. 13 Konstytucji. Przepis ten zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. W kontekście gwarantowania bezpieczeństwa politycznego przez Prezydenta należy ponadto wskazać na możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa (art. 230 Konstytucji).

Artykuł 126 ust. 2 Konstytucji formułuje w sposób bezpośredni zadania Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z jego postanowieniami Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nie-naruszalności i niepodzielności jego terytorium.

W art. 126 ust. 2 mowa jest o strzeżeniu przez Prezydenta suwerenności państwa (a nie suwerenności Narodu, o którym traktuje art. 4 Konstytucji). Oznacza ona w aspekcie zewnętrznym przede wszystkim zdolność państwa do bycia podmiotem stosunków międzynarodowoprawnych i samodzielnego podejmowania dotyczących go decyzji. Natomiast wewnętrzny aspekt suwerenności sprowadza się do uznania ostateczności decyzji podejmowanych przez konstytucyjne organy państwowe w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Funkcję strażnika bezpieczeństwa państwa należy interpretować w kontekście wyżej poczynionych ustaleń odnoszących się do istoty bezpieczeństwa państwa. Należy zwrócić uwagę, że w art. 126 ust. 2 Konstytucji pojawia się kategoria „bezpieczeństwo państwa” bez bliższego jej określenia. Chodzi więc zarówno o bezpieczeństwo zewnętrzne, jak i wewnętrzne. O ile jednak kompetencje Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego są rozbudowane, o tyle w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego odnoszą się w zasadzie jedynie do możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 230 Konstytucji)¹⁴.

¹³ K. Dunaj, *Prawo krajowe regulujące dziedzinę bezpieczeństwa politycznego*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 45–46.

¹⁴ Por. P. Bała, *Ustrojowe regulacje obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 25.

Zagrożenie integralności terytorialnej państwa stanowi przejaw zagrożenia bezpieczeństwa całego państwa. Może wynikać przede wszystkim z działania czynników zewnętrznych, a jego przejawem jest zwłaszcza wysuwanie roszczeń terytorialnych wobec Rzeczypospolitej Polskiej przez inne państwo. Skrajnym przejawem zagrożenia nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest naruszenie jej granic i okupacja części terytorium przez siły zbrojne państwa ościennego. Nieco inną kategorią jest niepodzielność terytorium państwa polskiego, gdyż zagrożenie tej wartości może wynikać nie tylko z działania czynników zewnętrznych, ale również wewnętrznych. O groźbie naruszenia niepodzielności terytorium Rzeczypospolitej można mówić zarówno w razie dokonania agresji przez obce państwo, jak i działania sił separatystycznych, dążących do oderwania części terytorium państwa polskiego¹⁵.

Takie określenie konstytucyjnej pozycji Prezydenta nakłada na niego obowiązek podejmowania aktywnych działań w sferze bezpieczeństwa¹⁶. Prezydent nie może przyjmować w tej mierze pozycji biernej, wyczekującej, czy jedynie oceniającej działania podejmowane przez inne organy. Prezydent ma prawo i obowiązek chronić wartości podstawowe dla bytu państwa. Poprzez wykorzystywanie przyznanych mu kompetencji na Prezydencie ciąży obowiązek usuwania wszelkich niebezpieczeństw, które zagrażałyby normalnemu funkcjonowaniu organów państwowych¹⁷. Aktywność Prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa wynika również z faktu, że jest on wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Dlatego też można mówić o pewnego rodzaju politycznej odpowiedzialności Prezydenta przed wyborcami za podejmowania działania, mimo że – generalnie rzecz biorąc – urząd Prezydenta jest politycznie zneutralizowany poprzez instytucję kontrasygnaty.

Skomentowane wyżej funkcje i zadania Prezydent realizuje przy pomocy kompetencji zawartych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3). Nie mogą więc one stanowić podstawy do formułowania szczegółowych kompetencji Prezydenta. Zabieg taki nie tylko naruszałby art. 126 ust. 3, ale również art. 7 (zasada legalizmu) i art. 146 ust. 2 Konstytucji (domniemanie właściwości z zakresu polityki państwa na rzecz Rady Ministrów). Wska-

¹⁵ Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 13–14.

¹⁶ Zob. J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 70–78.

¹⁷ A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 256.

zówka interpretacyjna wynikająca z art. 126 ust. 3 Konstytucji oznacza, że funkcje i zadania Prezydenta określone w art. 126 ust. 1 i 2 stanowią jedynie kierunek, cel działania Prezydenta, a nie konkretne uprawnienia¹⁸.

2.3. Kompetencje Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP

Konkretyzacją gwarantowania przez Prezydenta suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium jest pełnienie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 1 i 2 Konstytucji)¹⁹. Funkcja ta jest immanentnie związana z zadaniami, jakie realizuje głowa państwa, niezależnie od ustroju politycznego panującego w danym państwie. Analiza porównawcza wskazuje, że najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawują nie tylko prezydenci, ale również monarchowie. Sama funkcja najwyższego zwierzchnika nie rodzi też szczególnych uprawnień głowy państwa wobec sił zbrojnych. Wynikają one dopiero z przyznanych jej szczegółowych uprawnień na podstawie litery konstytucji lub ustawy. Tak też należy interpretować postanowienie art. 134 ust. 1 Konstytucji RP. Samo sprawowanie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nie daje Prezydentowi prawa do wysuwania roszczeń w obszarze szczególnych kompetencji wobec armii, o ile nie wynikają one z litery Konstytucji lub ustawy. Pojęcie „najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych” jest używane tradycyjnie w polskim prawie konstytucyjnym na oznaczenie stosunku głowy państwa do wojska. Można stwierdzić, iż Prezydent pełni dowództwo ideowe²⁰. Zwierzchnictwo Prezydenta można też określić jako zwierzchnictwo bierne²¹. Prezydent nie może dysponować samodzielnie Siłami Zbrojnymi, wydawać im rozkazów, czy też pełnić funkcji głównodowodzącego. Prezydent

¹⁸ Por. A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, (w:) S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 77 i n.; J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2015, Nr 4, s. 65 i n.; J. Jaskiernia, *Charakterystyka prawna funkcji Prezydenta RP czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 294 i n.

¹⁹ J. Czajowski, *Uwagi o zwierzchnictwie Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi*, (w:) *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 2002, s. 183 i n.

²⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 392.

²¹ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 318; J. Osiński, B. Pytlik, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*,

ma natomiast obowiązek podejmowania najważniejszych decyzji we współdziałaniu z premierem albo Ministrem Obrony Narodowej. Wyklucza się bezpośrednie dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi przez głowę państwa.

W konsekwencji przyjęcia takiej konstrukcji nie jest możliwe identyfikowanie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych ze stanowiskiem naczelnego wodza. Rzeczywiste dowodzenie Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju przysługuje bowiem Ministrowi Obrony Narodowej. Wniosek taki wypływa z analizy art. 134 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym w czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Przepis ten jest potwierdzeniem konkluzji wynikającej z art. 134 ust. 1 o jedynie formalnym zwierzchnictwie Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi. Tylko przez przyjęcie podległości Sił Zbrojnych óśrodkowi rządowemu można bowiem mówić o pełnej realizacji zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2). Rzecz sprowadza się do uznania koniecznej roli parlamentu w tym procesie. Działalność Ministra Obrony Narodowej – jako bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych – podlega kontroli Sejmu na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji. Sejm dysponuje wobec ministra szeregiem uprawnień kontrolnych określonych przepisami regulaminowymi i może doprowadzić do jego ustąpienia, uchwalając mu wotum nieufności w trybie art. 159 Konstytucji. Nie mniej ważna jest polityczna odpowiedzialność Ministra Obrony Narodowej przed Prezesem Rady Ministrów. Może on w każdej chwili wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o odwołanie Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 161 Konstytucji i powołanie na to stanowisko innej osoby.

Tak szerokich możliwości zapewnienia cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi nie mogłaby zagwarantować bezpośrednio ich podległość Prezydentowi. Dopuszczenie takiej konstrukcji wykluczałoby przede wszystkim Sejm z tejże kontroli. Prezydent nie ponosi bowiem politycznej odpowiedzialności przed parlamentem, a możliwości jego odwołania przed upływem kadencji ograniczają się jedynie do uruchomienia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu i wiążą z koniecznością udowodnienia popełnienia deliktu konstytucyjnego albo przestępstwa²².

Warszawa 2000, s. 520; R. Balicki, *Zwierzchnictwo...*, s. 15–16; M. Szewczyk, *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2, s. 94; C. Sochala, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 144; inaczej M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, Nr 1, s. 126–127.

²² Do podobnych wniosków – choć na podstawie innych argumentów – dochodzi, na tle przepisów Konstytucji RP, B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów: na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 172.

Z art. 134 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek podejmowania przez Prezydenta decyzji we współdziałaniu z premierem lub Ministrem Obrony Narodowej. Ustrojodawca podkreśla konieczność owej kooperacji w przypadku sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, niezależnie od ogólnych postanowień preambuły oraz mechanizmów parlamentarnego systemu rządów zakładających dualizm egzekutywy. W przeciwieństwie jednak do innej sfery polityki państwa, jaką są stosunki zagraniczne²³, w przypadku wykonywania przez Prezydenta uprawnień najwyższego zwierzchnika nad Siłami Zbrojnymi ciężar podejmowania współpracy jest rozłożony niejako na równi między ośrodkiem rządowym i prezydenckim. Oznacza to, że nie tylko głowa państwa, ale i Minister Obrony Narodowej (a w najważniejszych sprawach Prezes Rady Ministrów) powinien poszukiwać pola współpracy z Prezydentem już na etapie przygotowywania decyzji²⁴.

Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych mianuje Prezydent na czas określony i w tym samym trybie może ich odwołać. Przepis konstytucyjny pomija w obu tych procedurach wniosek Ministra Obrony Narodowej, co trudno uznać za działanie racjonalne, skoro pośrednictwo ministra jest wymagane dla sprawowania przez Prezydenta funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych (przynajmniej w czasie pokoju – art. 134 ust. 2). Warto dodać, że – zgodnie z art. 134 ust. 5 – Prezydent, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe. Różnica między komentowanymi przepisami Konstytucji w odniesieniu do wniosku ministra jest uderzająca, lecz nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Jest to jeden z wielu przypadków niedoskonałości redakcyjnej Konstytucji RP. Wniosek Ministra Obrony Narodowej przy mianowaniu Szefa Sztabu Generalnego jest niezbędny²⁵. Wynika z generalnej funkcji ministra jako bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych²⁶.

Być może brak wniosku ministra wynika z faktu, że komentowana regulacja ma charakter uniwersalny, tzn. dotyczy również czasu wojny, kiedy minister nie sprawuje bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi-

²³ W świetle art. 133 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Przepis ten wyraźnie obli-guje Prezydenta do podejmowania współpracy z ośrodkiem rządowym, podczas gdy podobny nakaz w stosunku do premiera i ministra właściwego do spraw zagranicznych wynika jedynie z postanowień preambuły i ogólnych mechanizmów parlamentarnego systemu rządów.

²⁴ Por. K. Prokop, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, (w:) E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 277.

²⁵ W praktyce Prezydent RP dokonuje nominacji po konsultacjach z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Obrony Narodowej, J. Czajowski, *Zwierzchnictwo...*, s. 66. Jest to rzecz o tyle konieczna, że akt głowy państwa wymaga kontrasygnaty premiera.

²⁶ Por. M. Gaska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 15.

mi. Tak czy inaczej ułomność regulacji art. 134 ust. 3 nie zmienia faktu, że Prezydent – realizując kompetencję powołania najwyższych dowódców Wojska Polskiego – nie może działać samodzielnie, gdyż jego zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi ma charakter formalny. Należy również zauważyć, że brak wniosku Ministra Obrony Narodowej powoduje, iż dość problematyczne staje się realizowanie przez Radę Ministrów zadania sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11). Komentowany problem jest kolejnym przejawem pewnej niefrasobliwości ustrojodawcy związanej z marginalizacją znaczenia Ministra Obrony Narodowej w czasie wojny, pogorszonej tylko nietrafionymi rozwiązaniami ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁷.

W świetle art. 134 ust. 4 Konstytucji na czas wojny Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Trudno ustalić przyczynę, dla której ustrojodawca zdecydował się na radykalną zmianę systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi na czas wojny. W każdym razie tryb powołania i odwołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych został określony dość precyzyjnie. Prezydent dokonując nominacji związany jest wnioskiem Prezesa Rady Ministrów. Niemniej w sytuacjach wyjątkowych możliwe byłoby nieuwzględnienie wniosku z powołaniem się na zadania Prezydenta określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji²⁸. Takich wątpliwości nie ma co do trybu odwołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że Prezydent władny jest nie uwzględnić wniosku premiera w tym względzie.

Konstytucyjna regulacja instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych jest szczątkowa. Ustrojodawca nie określa ani jego zadań i kompetencji, ani też relacji względem organów państwowych. W czasie, gdy ustawodawca realizował precyzyjnie wolę twórców Konstytucji w obszarze dowodzenia Siłami Zbrojnymi, wskazując na pierwszoplanowe znaczenie Szefa Sztabu Generalnego²⁹,

²⁷ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.

²⁸ Konkluzji tej nie zmienia negatywna ocena art. 10 ust. 2 pkt 4 u.s.woj., który przez wprowadzenie słowa „może” wyraża fakultatywność działań Prezydenta. Wola ustrojodawcy jest w tej mierze inna. Z tego powodu przepis ów należy uznać za niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji.

²⁹ Chodzi o stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie Ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852), co nastąpiło w dniu 1 stycznia 2014 r. Na mocy tej ustawy przeprowadzono zasadniczą reformę struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi, powołując do życia stanowisko Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i zmieniając rolę Szefa Sztabu Generalnego, który utracił status najwyższego rangą oficera w czynnej służbie wojskowej.

w literaturze prawnokonstytucyjnej rozważano problem wzajemnych relacji między Szefem Sztabu Generalnego a Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Komentatorzy przepisów konstytucyjnych uważali, że Prezydent może powierzyć funkcję Naczelnego Dowódcy Szefowi Sztabu Generalnego albo innemu oficerowi Wojska Polskiego w służbie czynnej. W świetle aktualnych rozwiązań ustawowych ustalenia te uległy deaktualizacji, gdyż Szef Sztabu Generalnego ma do spełnienia inną niż dotychczas rolę ustaloną przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej³⁰. Bardziej predestynowany do objęcia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych byłby Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (co zdaje się było wolą twórców reformy struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi z 2013 r.), niemniej z punktu widzenia konstytucyjnego wyznaczenie osoby Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie może być związane przepisami ustawy.

Konstytucja upoważnia ponadto Prezydenta do nadawania określonych w ustawie stopni wojskowych (art. 134 ust. 5). Zgodnie z art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³¹ Prezydent – działając na wniosek Ministra Obrony Narodowej – mianuje na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie generałów i admirałów³². Na pozostałe stopnie oficerskie mianuje Minister Obrony Narodowej. Szczególnym uprawnieniem Prezydenta jest mianowanie na stopień wojskowy Marszałka Polski oficera posiadającego stopień wojskowy generała (admirała) za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych.

Zgodnie art. 134 ust. 6 Konstytucji RP kompetencje Prezydenta RP związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa. Podstawowe znaczenie mają przepisy u.p.o.o., które określają kolejne kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa i stanowią rozwinięcie normy konstytucyjnej dotyczącej sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Na podstawie tejże ustawy Prezydent m.in.: 1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego (art. 4a ust. 1 pkt 1); 2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 4a ust. 1 pkt 2); 3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem (art. 4a ust. 1

³⁰ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189 ze zm. Zgodnie z art. 8 u.MON Szef Sztabu Generalnego wykonuje zadania o charakterze planistycznym, doradczym i reprezentacyjnym.

³¹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827 ze zm.

³² W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny z wnioskiem do Prezydenta o mianowanie na stopień wojskowy generała i admirała występuje Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. On też mianuje na wyższy stopień wojskowy podporucznika – ustawa wyklucza w tym przypadku udział Prezydenta.

pkt 3); 4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa (art. 4a ust. 1 pkt 4); 5) w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w tym samym trybie postanawia o dniu, w którym kończy się czas wojny (art. 4a ust. 1 pkt 4a); 6) kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia (art. 4a ust. 1 pkt 4b)³³; 7) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 4a ust. 1 pkt 5); 8) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie (art. 4a ust. 1 pkt 6).

W świetle art. 5 u.p.o.o. Prezydent, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; 2) wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; 3) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych; 4) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Organem pomocniczym Prezydenta w sprawach zadań związanych z bezpieczeństwem państwa jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego³⁴. Kieruje nim sekretarz stanu wyznaczonego przez Prezydenta. Za działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego odpowiada przed Prezydentem³⁵.

2.4. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP w obszarze bezpieczeństwa państwa

Ważną kompetencją Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa państwa jest ratyfikowanie umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 89 Konstytucji zgodę na ratyfikację najważniejszych umów

³³ Organem pomocniczym Prezydenta w procesie kierowania obroną państwa jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

³⁴ Art. 11 u.p.o.o. B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, s. 193.

³⁵ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 51.

międzynarodowych musi wyrazić Sejm w drodze ustawy. W ten sposób na tle przepisów konstytucyjnych wyróżnia się tzw. dużą i małą ratyfikację³⁶. W pierwszym przypadku umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent za zgodą Sejmu, w drugim – Prezydent bez konieczności uzyskania zgody Sejmu³⁷. Czołowe miejsce w kategorii umów międzynarodowych, które podlegają „dużej ratyfikacji”, zajmują umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych (art. 89 ust. 1 pkt 1)³⁸.

Mimo zgody udzielonej przez Sejm Prezydent może odmówić ratyfikacji³⁹. Podstawą takiego wniosku są funkcje (zadania) Prezydenta określone w art. 126 Konstytucji, jak również sam termin „zgoda”, którym posługuje się art. 89 Konstytucji⁴⁰. Prezydent – w razie powzięcia wątpliwości co do zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją – może przed jej ratyfikacją przesłać ją do kontroli Trybunału Konstytucyjnego, na co zezwala art. 133 ust. 2 Konstytucji.

Omawiając kompetencje Prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa, należy zwrócić również uwagę na zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa. Zgodnie z art. 117 Konstytucji zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy. Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa⁴¹ Prezydent decyduje, na wniosek Rady Ministrów, o wysłaniu Sił Zbrojnych poza granice kraju w celu udziału w konflikcie zbrojnym bądź dla wzmocnienia pozycji państw sojuszniczych lub państwa, łącznie z misjami pokojowymi (art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw.

³⁶ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 89*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 1 i n.; L. Garlicki, *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 4, s. 199.

³⁷ O zamiarze przedłożenia Prezydentowi do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm (art. 89 ust. 2). Dzięki temu Sejm zachowuje kontrolę nad umowami, które są ratyfikowane bez współudziału parlamentu (K. Działocha, *Komentarz do art. 89 Konstytucji...*, s. 11).

³⁸ Ponadto Prezydent potrzebuje zgody Sejmu na ratyfikację umów międzynarodowych, które odnoszą się do wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, powodują znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym, bądź też dotyczą spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

³⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 517–518; K. Działocha, *Komentarz do art. 89 Konstytucji...*, s. 3.

⁴⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 206.

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510. A. Strychalski, *Zasady użycia jednostek polskich Sił Zbrojnych w misjach poza granicami państwa na przykładzie Polskiego Kontyngentu Wojskowego Afganistan*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2011, Nr 2, s. 25 i n.

art. 2 ust. 1 lit. a i b ustawy). Prezydent może również postanowić o użyciu Sił Zbrojnych poza granicami kraju na wniosek Prezesa Rady Ministrów w celu zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom (art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 2 ust. 1 lit. c ustawy). Powyższa kompetencja Prezydenta wymaga uzyskania kontrasygnaty⁴².

Z kolei ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium⁴³ powierza Radzie Ministrów lub Ministrowi Obrony Narodowej prawo wyrażania zgody na taki pobyt. Konieczne przy tym jest poinformowanie Prezydenta oraz marszałków Sejmu i Senatu, chyba że odmienna regulacja wynika z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej na podstawie ustawy.

2.5. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Organem doradczym Prezydenta w sprawach zadań związanych z bezpieczeństwem państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Podstawą działania tego organu jest art. 135 Konstytucji⁴⁴. Powołanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego jest obowiązkiem Prezydenta, niezależnie od jej doradczego charakteru⁴⁵. Ustrojodawca nie określa składu Rady. Z kolegialnego charakteru tego ciała można wnosić tylko tyle, że musi składać się z minimum trzech osób. Nie zostały określone na poziomie konstytucyjnym kwalifikacje członków Rady. W związku z tym Prezydent ma swobodę w ustaleniu personalnego składu Rady. Niemniej należy postulować, by miejsce w Radzie znalazły osoby sprawujące najwyższe stanowiska państwowe, zwłaszcza jeżeli w obszarze ich kompetencji znajdują się sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Ustalenie składu osobowego Rady jest prerogatywą Prezydenta (art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji). Niezależnie od ustalonego składu osobowego w posiedzeniach Rady na zaproszenie Prezydenta RP mogą uczestniczyć byli Prezydenci RP oraz byli Prezesi Rady Ministrów. Prezydent RP może zapraszać do udziału w pracach Rady również inne osoby, których udział jest wskazany ze względu na przedmiot

⁴² Zob. więcej: K. Dunaj, *Użycie i pobyt Sił Zbrojnych poza granicami państwa*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015, s. 367 i n.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1077.

⁴⁴ Należy z całym przekonaniem podzielić często zgłaszane wątpliwości co do zasadności nadania Radzie rangi organu konstytucyjnego. Zob. P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014, Nr 7, s. 13.

⁴⁵ J. Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2, s. 119.

rozpatrywanych spraw. Członkowie Rady oraz osoby zaproszone na posiedzenia uczestniczą w jej pracach osobiście. Posiedzenia RBN są niejawne, chyba że Prezydent postanowi inaczej⁴⁶.

Posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego zwołuje i prowadzi Prezydent⁴⁷. Szczegółowy porządek obrad określa Sekretarz Rady, którym jest Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Do jego kompetencji należy m.in.: pozyskiwanie od organów władzy publicznej informacji, dokumentów i innych materiałów dotyczących wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, koordynowanie przygotowań materiałów i tez na posiedzenia Rady, opracowywanie wniosków z posiedzeń Rady oraz zapewnienie obsługi protokolarnej Rady.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego wyraża opinie w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa. Chodzi tu m.in. o generalne założenia bezpieczeństwa państwa, założenia i kierunki polityki zagranicznej, kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz problemy bezpieczeństwa zewnętrznego i zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Rada Bezpieczeństwa Narodowego rozpatruje strategiczne problemy bezpieczeństwa narodowego, projekty strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronnej RP oraz kierunków rozwoju Sił Zbrojnych, jak również zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i środki przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Na Radzie Bezpieczeństwa Narodowego spoczywa obowiązek szeroko pojętego doradzania Prezydentowi, co nie musi sprowadzać się do udzielenia rad *sensu stricto*, lecz również może przejawiać się w postaci udzielania różnego rodzaju opinii, sugestii, bądź poddaniu analizie określonych kwestii. Jako organ Rada nie może wykonywać jakichkolwiek uprawnień decyzyjnych⁴⁸.

2.6. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta RP

Szczególnie istotną rolę Prezydent ma do odegrania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Na podstawie art. 136 Konstytucji w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja owej kompe-

⁴⁶ Tryb pracy RBN określa Zarządzenie Prezydenta z dnia 24 maja 2010 r.; <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2240,Powolanie-Rady-Bezpieczenstwa-Narodowe-go.html> (15 listopada 2015 r.).

⁴⁷ W przypadku nieobecności Prezydenta posiedzenie Rady Bezpieczeństwa prowadzi wskazany przez niego członek Rady.

⁴⁸ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 292.

tencji ma ścisły związek z ogłoszeniem przez Prezydenta czasu wojny. Może jej towarzyszyć ponadto ogłoszenie stanu wojny (art. 116) i wprowadzenie stanu wojennego (art. 229).

Prezydent może również zdecydować o użyciu Sił Zbrojnych w innych sytuacjach, niezwiązanych z obroną państwa. Na podstawie art. 18 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴⁹ Prezydent – na wniosek premiera – podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające. Ustawodawca wyraźnie określa cel użycia Sił Zbrojnych – jest nim udzielenie pomocy oddziałom i pododdziałom Policji. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o użyciu Sił Zbrojnych w celu udzielenia pomocy oddziałom i pododdziałom Policji podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W takich okolicznościach Prezydent niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu tej decyzji.

Najważniejsze jednak znaczenie odgrywa Prezydent w razie konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Prezydent decyduje o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Należy podkreślić, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie należy do prerogatyw Prezydenta, lecz istnieje konieczność jego współdziałania z Radą Ministrów i Sejmem. Rada Ministrów występuje do Prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Ponadto rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu tego stanu wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów (art. 231 Konstytucji).

Prezydent, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, upoważniony jest do ogłoszenia stanu wojny (art. 116 ust. 2 Konstytucji). Przesłanką ogłoszenia stanu wojny jest zbrojna napaść na terytorium RP lub wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie Prezydenta o ogłoszeniu stanu wojny podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, jednak Konstytucja nie wymaga działania na wniosek całego gabinetu – jak ma to miejsce w procedurze wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

W razie wybuchu działań zbrojnych Prezydent – we współdziałaniu z Radą Ministrów – kieruje obroną państwa. Na czas wojny Prezydent na wniosek premiera powołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, który podlega mu bezpośrednio i ponosi odpowiedzialność za obronę kraju. Czas wojny jest inną kategorią prawną niż stan wojny czy stan wojenny. Oznacza bo-

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

wiem faktyczny okres działań zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym może pokrywać się chronologicznie (jeśli chodzi o jego początek) ze stanem wojny ogłoszonym ze względu na zbrojną napaść na terytorium RP. Może natomiast wystąpić znaczna różnica między datą zakończenia czasu wojny i stanu wojny. Czas wojny kończy się wraz z ustaniem działań zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stan wojny kończy się na ogół zawarciem traktatu pokojowego, co może nastąpić znacznie później⁵⁰.

Na mocy marcowej nowelizacji u.p.o.o. z 2015 r.⁵¹ Prezydent otrzymał kompetencję do ustalenia – na wniosek Rady Ministrów – początku i końca czasu wojny. Uprawnienie to można uznać za zgodne z Konstytucją tylko pod warunkiem, że postanowienie Prezydenta będzie respektowało przedstawioną wyżej definicję „czasu wojny” i że będzie miało znaczenie wyłącznie deklaratywne a nie konstytutywne. Zaistnienie czasu wojny może bowiem – niezależnie od przejęcia obowiązków przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych – decydować o uruchomieniu jurysdykcji sądów wyjątkowych i trybu doraźnego (art. 175 ust. 2 Konstytucji), a jest to kompetencja, która – jak wskazano wyżej – powinna należeć do parlamentu.

⁵⁰ Zob. K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 3, s. 23 i n.

⁵¹ Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 529).

Zadania i kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa

3.1. Współdziałanie Rady Ministrów z Prezydentem RP w zakresie bezpieczeństwa państwa

W świetle postanowień art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Rada Ministrów jest – obok Prezydenta RP – organem władzy wykonawczej. Tak określony kształt egzekutywy odpowiada ogólnym zasadom parlamentarnego systemu rządów². Rodzi też problemy związane z określeniem relacji między głową państwa a gabinetem, które powinny być uregulowane przez konstytucję.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że oba organy władzy wykonawczej w świetle postanowień Konstytucji RP nie są wobec siebie podporządkowane. Rada Ministrów nie podlega Prezydentowi, nie ponosi przed nim politycznej odpowiedzialności³, co powoduje, że nie można określić go mianem szefa egzekutywy⁴. Natomiast Konstytucja daje wyraz poszanowaniu podstawowych instytucji parlamentarnego systemu rządów. Przewiduje zwłaszcza instytucję kontrasygnaty, której istotą jest konieczność uzyskania przez Prezydenta podpisu premiera na wydanym przez siebie akcie urzędowym (art. 144 ust. 2). Skutkiem złożenia kontrasygnaty jest przejęcie przez Prezesa Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za akt Prezydenta, dzięki

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Zob. G. Kryszewski, *System organów państwowych*, (w:) G. Kryszewski (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2004, s. 114.

³ Prezydent nie ma nawet środków, które mogłyby doprowadzić do wyegzekwowania politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów przed Sejmem, a zwłaszcza nie może zgłosić wniosku o uchwalenie jej wotum nieufności.

⁴ Zob. więcej: G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 187.

czemu można mówić o politycznym zneutralizowaniu głowy państwa, charakterystycznym dla klasycznych urządzeń parlamentarnego systemu rządów (III Republika Francuska)⁵. Szereg aktów urzędowych Prezydenta stanowią tzw. prerogatywy, niewymagające dla swej ważności podpisu premiera. Zostały one enumeratywnie wymienione w art. 144 ust. 3 i – jako że stanowią wyjątek od zasady kontrasygnaty – nie podlegają interpretacji rozszerzającej. Trzeba też stwierdzić, że szereg kompetencji wymienionych w tym przepisie jest wykonywanych przez Prezydenta według ścisłych reguł określonych przez Konstytucję, w związku z czym swoboda w ich realizacji jest mocno ograniczona⁶.

Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa państwa katalog kompetencji Prezydenta stanowiących prerogatywy nie ma większego znaczenia. Szereg kluczowych uprawnień Prezydent wykonuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa – art. 136 Konstytucji) lub Ministra Obrony Narodowej (nadawanie stopni wojskowych – art. 134 ust. 5), a nawet całej Rady Ministrów (wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego – art. 229 i 230), niezależnie od konieczności uzyskania podpisu szefa rządu na wydanym przez siebie akcie. Jedynym uprawnieniem mającym ścisły związek z bezpieczeństwem państwa wymienionym w art. 144 ust. 3 jest powołanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (pkt 26), co uzasadnione jest doradczym charakterem tegoż ciała. W efekcie należy dojść do wniosku, że obszar bezpieczeństwa państwa został uznany przez ustrojodawcę za sferę wymagającą ścisłej współpracy obu organów egzekutywy i niedopuszczającej samowolnego podejmowania działań przez Prezydenta⁷.

Obowiązek kooperacji dualistycznej egzekutywy wynika z postanowień preambuły, która określa Konstytucję „jako prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Pytaniem otwartym jest, jak realizować w sposób wymierny ów obowiązek współpracy w tak newralgicznej sferze jak bezpieczeństwo państwa, zwłaszcza w warunkach kohabitacji, cechującej się naturalnym stanem politycznego napięcia między ośrodkiem rządowym i prezydenckim.

⁵ Można w tym miejscu pominąć milczeniem dopuszczenie w niektórych państwach instytucji politycznej odpowiedzialności Prezydenta – możliwość odwołania go w drodze referendum, a niekiedy nawet przez parlament. Zob. na ten temat: K. Dunaj, *O specyficznych postaciach politycznej odpowiedzialności prezydenta*, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 201–208.

⁶ Np. skrócenie kadencji Sejmu może nastąpić tylko w wypadkach określonych przez Konstytucję (art. 155 ust. 2 i art. 225 Konstytucji). Zob. także A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 219–238.

⁷ M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, Nr 2, s. 83 i n.

Konstytucja RP tworzy pewne podstawy instytucjonalizacji owej współpracy. Na pierwszym miejscu należy wskazać możliwość kooperacji na forum Rady Gabinetowej (art. 141 Konstytucji). Faktem jest, że Rada Gabinetowa nie posiada żadnych kompetencji władczych, mimo że tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta. Jest to rozwiązanie słuszne, gdyż zapobiega możliwości tworzenia superrządu i prezydencjalizacji całego ustroju politycznego. Z woli ustrojodawcy mechanizmy parlamentarnego systemu rządów mają działać efektywnie, zarówno w czasie normalnego funkcjonowania państwa, jak i w okresie zagrożenia jego bezpieczeństwa. Nie wchodzi więc w grę tworzenie jakichkolwiek nadzwyczajnych instytucji naruszających normalne zasady funkcjonowania państwa określonych w przepisach Konstytucji. Niemniej Rada Gabinetowa może stanowić forum efektywnej współpracy między Prezydentem a Radą Ministrów. Prezydent może przez jej funkcjonowanie uzyskać wpływ na realizowanie przez gabinet funkcji rządzenia (zob. niżej), a nawet korygowanie kierunków polityki państwa prowadzonej przez Radę Ministrów.

Posiedzenia Rady Gabinetowej zwołuje Prezydent i jest to jego prerogatywa (art. 144 ust. 3 pkt 15 Konstytucji). Zwolnienie z obowiązku uzyskania kontrasygnaty skutkuje tym, że Prezydent – jeśli tylko uzna, iż waga spraw tego wymaga – może w każdej chwili wyegzekwować chęć spotkania z Radą Ministrów. Prezydent ponadto określa temat obrad i przewodniczy posiedzeniu Rady Gabinetowej.

Jak zaznaczono wyżej, Rada Gabinetowa nie dysponuje kompetencjami Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez Radę Gabinetową muszą być następnie przyjęte dla ich faktycznej realizacji przez rząd w składzie konstytucyjnym, tzn. bez obecności głowy państwa⁸. Prezydent może wpływać na owe decyzje Rady Ministrów przedstawiając na forum Rady Gabinetowej swoje rady, propozycje, uwagi i sugestie⁹.

W praktyce decydujące znaczenie dla efektywności prac Rady Gabinetowej może mieć polityczny kształt relacji pomiędzy Prezydentem a premierem. Zupełnie odmiennie wygląda układ tych stosunków, gdy Prezydent oraz większość parlamentarna pochodzi z jednego obozu politycznego, a inaczej – gdy pojawia się zjawisko kohabitacji. Wtedy instytucja Rady Gabinetowej

⁸ Konkluzja tak jest wynikiem założenia, że Prezydent zwołuje posiedzenia Rady Gabinetowej dla omówienia spraw leżących w sferze kompetencji Rady Ministrów, w innym bowiem przypadku mógłby sam zrealizować przysługujące mu uprawnienie. Należy też odrzucić możliwość zwołania Rady Gabinetowej w celu dyskusowania o sprawach leżących w sferze kompetencji innych organów państwowych.

⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – władza wykonawcza*, (w:) Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2006, s.103.

umożliwia, obok funkcji służącej sformalizowaniu kontaktów pomiędzy członkami egzekutywy, także rozwiązywanie realnych konfliktów¹⁰.

3.2. Utrzymanie bezpieczeństwa państwa jako wyraz wykonywania przez Radę Ministrów funkcji rządzenia

Kluczową rolę dla określenia roli Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa państwa mają postanowienia art. 146 ust. 1–2 Konstytucji¹¹. Zgodnie z nimi Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej¹² i na jej rzecz przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie polityki państwa. Na podstawie tych przepisów doktryna prawa konstytucyjnego formułuje tezę o wykonywaniu przez Radę Ministrów tzw. funkcji rządzenia. Wyraża się ona zwłaszcza w kształtowaniu celów, priorytetów i kierunków polityki państwa. Ważną częścią funkcji rządzenia jest utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa¹³.

Z ustanowionego w art. 146 ust. 2 Konstytucji domniemania kompetencji Rady Ministrów w zakresie polityki państwa wynika, że pełni ona podstawową rolę w sprawowaniu władzy wykonawczej¹⁴. Domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów oznacza brak możliwości dokonania rozszerzającej interpretacji przepisów określających zakres kompetencji Prezydenta, również w obszarze bezpieczeństwa. Kompetencje głowy państwa muszą być dokładnie określone przez Konstytucję lub ustawy, gdyż inaczej ewentualne niejasności będą przemawiały na rzecz Rady Ministrów. W ten sposób Konstytucja umacnia pozycję Rady Ministrów w jej relacjach z Prezydentem¹⁵.

¹⁰ Tak też B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 506–507.

¹¹ Zob. również: K. Dunaj, *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.

¹² Zob. R. Stemplowski, *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 4, s. 229 i n.

¹³ M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, (w:) M. Grzybowski (red.) *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 191.

¹⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6. W innym miejscu autor ten podkreśla, że nie wszystkie konstytucje zawierają przepisy określające wzajemne stosunki między prezydentem a rządem. Całość funkcji wykonawczej należy wówczas do rządu, z tym że część z nich jest wykonywana samodzielnie, a część z udziałem głowy państwa, z reguły na wniosek gabinetu i zawsze za kontrasygnatą premiera lub ministra. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 187.

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 784.

Pod tym względem polskie przepisy konstytucyjne zachowują dużą stabilność, gdyż podobny wniosek doktryna wysuwała jeszcze na tle Małej konstytucji z 1992 r.¹⁶, a należy pamiętać, iż zakres uprawnień Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa był wówczas znacznie większy¹⁷.

W związku ze spoczywającym na Radzie Ministrów obowiązkiem utrzymania bezpieczeństwa państwa, będącego przejawem realizacji przez nią funkcji rządzenia, powstaje pytanie o jego relację względem uprawnień Prezydenta występującego w roli strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji)¹⁸. Przede wszystkim należy stwierdzić, że art. 146 ust. 1 Konstytucji ustanawia właściwość Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki państwa. Żaden inny organ państwowy (w tym Prezydent) nie może Rady Ministrów w pełnieniu funkcji rządzenia zastąpić, co jeszcze nie wyklucza możliwości wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez rząd¹⁹. Takie stanowisko ustrojodawcy wyraża ideę poszanowania podstawowych konsekwencji płynących z przyjęcia parlamentarnego systemu rządów. Funkcja rządzenia należy do gabinetu cieszącego się zaufaniem większości parlamentarnej, a nie Prezydenta. To Rada Ministrów, mając do dyspozycji podlegający jej system administracji rządowej, posiada odpowiedni zasób środków służących utrzymaniu bezpieczeństwa państwa. Prezydent natomiast występuje w roli strażnika owego bezpieczeństwa. Przystępuje do realizacji swoich kompetencji wówczas, gdy Rada Ministrów uzna, że nie jest w stanie utrzymać bezpieczeństwa przy pomocy normalnych środków konstytucyjnych i należy wprowadzić stan nadzwyczajny. Dlatego też z wnioskiem do Prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 229 i 230) występuje cały gabinet jako organ odpowiedzialny za utrzymanie bezpieczeństwa. Dopiero w takich warunkach Prezydent może realizować nadzwyczajne kompetencje określone w Konstytucji i ustawach związane z wprowadzonym stanem nadzwyczajnym (np. wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy – art. 234), czy też pozostającym formalnie bez związku z nim (możliwość

¹⁶ Ustawa konstytucyjna 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.).

¹⁷ Zob. K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, (w:) J. Trzcíński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 331–332.

¹⁸ D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział zadań i kompetencji ustrojowych*, (w:) M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., Warszawa 2010, s. 263 i n.

¹⁹ Prezydent – jak wspomniano wyżej – może wywierać ów wpływ chociażby na posiedzeniu Rady Gabinetowej.

użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa – art. 136). Zwykle jednak Prezydent działa na wniosek ośrodka rządowego (Rady Ministrów, premiera lub ministra)²⁰, a zawsze jego akt urzędowy będący formą realizacji nadzwyczajnej kompetencji wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów²¹.

3.3. Zadania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa

Zgodnie z postanowieniami art. 146 ust. 4 Konstytucji Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (pkt 7), zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (pkt 8), sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11). Wskazane przepisy mieszczą się wśród ogółu określonych w art. 146 ust. 3–4 zadań i kompetencji Rady Ministrów, przez realizację których pełni ona scharakteryzowaną wyżej funkcję rządzenia. Nie występuje w tym miejscu Konstytucji pełna charakterystyka zadań i kompetencji gabinetu (co zresztą byłoby niemożliwe). Świadczy o tym zarówno użyty ust. 4 zwrot „w szczególności”, jak i domniemanie kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa (zob. wyżej)²².

Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa występuje nie tylko w art. 146 ust. pkt 7–8 Konstytucji jako zadanie Rady Ministrów, ale również w art. 135, który określa rolę Rady Bezpieczeństwa Narodowego jako organu doradczego Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Rozwiązanie to wynika z faktu, że Prezydent i Rada Ministrów mają do spełnienia konstytucyjnie określone zadania w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Rząd jest obowiązany owo bezpieczeństwo utrzymać, zaś Prezydent stać na jego straży, tzn. podejmować określone prawem działania w sytuacji, w której doszło do naruszenia bezpieczeństwa.

²⁰ Niektóre uprawnienia nadzwyczajne w czasie wojny Prezydent realizuje na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Określają je odpowiednie przepisy Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.).

²¹ Por. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 67; N. Moch, *Zadania i kompetencje naczelných i centralnych organów władzy publicznej w dziedzinie obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 106–107.

²² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 286.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego obejmuje zwłaszcza ograniczanie i eliminację przestępczości, innych zjawisk patologicznych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, sprawnego działania instytucji publicznych oraz korzystania przez jednostki z ich praw i wolności²³. Chodzi tu zarówno o zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, o którym mowa w art. 5 Konstytucji, jak i sprawne działanie państwa i jego instytucji²⁴.

W doktrynie głoszony jest pogląd, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa obejmuje inne kategorie bezpieczeństwa, takie jak: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo ustrojowe²⁵. Uwagę zwraca jednak fakt, że tylko jedna z nich (porządek publiczny) jest kategorią konstytucyjną. Co więcej, sposób jej ujęcia budzi poważne wątpliwości co do sposobu jej rozumienia. Mianowicie zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Z punktu widzenia tego przepisu nie można w pełni zgodzić się z powyższą tezą, iż porządek publiczny jest częścią bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest on raczej kategorią autonomiczną wobec bezpieczeństwa wewnętrznego. Pogląd taki odpowiada stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego porządek publiczny oznacza „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”²⁶.

Próba przybliżenia istoty „porządku publicznego” dokonywana wielokrotnie w doktrynie nie daje zadowalającego rezultatu. Jest to pojęcie charakterystyczne zwłaszcza dla prawa administracyjnego, umożliwiające funkcjonowanie organów administracji w warunkach pewnego luzu decyzyjnego, natomiast z trudem broni się na gruncie konstytucyjnym. Próby sprecyzowania tegoż pojęcia przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego są stosunkowo rzadkie. Tytułem przykładu, według Krzysztofa Wojtyczka porządek publiczny obejmuje stan normalnego funkcjonowania państwa (instytucji państwowych), stan normalnego funkcjonowania społeczeństwa oraz stan normalnego funkcjonowania gospodarki narodowej²⁷. Istotą porządku

²³ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146...*, s. 13.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 791.

²⁵ K. Prokop, „*Biały wywiad*” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające), (w:) W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad: otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012, s. 31 i tam cytowana literatura.

²⁶ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, Nr 1, poz. 2; por. D. Dudek, *Konstytucyjne podstawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014, s. 36.

²⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189–190. Zob. również uwagi L. Garlickiego, *Przełamanie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 10, s. 15.

publicznego jest więc – w świetle tego poglądu – ogólnie pojmowany stan normalności.

Problemy ze zdefiniowaniem porządku publicznego wynikają przede wszystkim z faktu, iż jest on terminem bardziej wieloznacznym niż „bezpieczeństwo państwa”. Autorzy dokonujący analizy tego pojęcia dochodzą do wniosku, że oprócz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli – czy też szerzej – bezpieczeństwa publicznego, chodzi w nim o zapewnienie sprawnego funkcjonowania ogółu społeczeństwa. Michał Brzeziński odnosi porządek publiczny do „zadań i działalności organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędów publicznych”²⁸. Z kolei Stanisław Pieprzny uważa, że „porządek publiczny to element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, którego skutkiem jest harmonizacja poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich”²⁹. Natomiast Mirosław Wyrzykowski charakteryzuje porządek publiczny jako dyrektywę „takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględnienia interesu publicznego”, przy czym, z uwagi na treść art. 1 Konstytucji, powinno być wzięte pod uwagę „dobro wspólne wszystkich obywateli”. Ponadto przesłanka porządku publicznego zakłada „organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”³⁰.

Porządek publiczny występuje w przepisach rozdziału II Konstytucji jako ogólna i szczegółowa klauzula limitacyjna praw i wolności jednostki³¹. W kontekście unormowań art. 31 ust. 3 Konstytucji należy wskazać, iż zagrożenie porządku publicznego uzasadnia ograniczenie praw i wolności jednostki w razie wystąpienia zagrożeń mniejszej wagi niż w przypadku bezpieczeństwa państwa. Można więc stwierdzić, że zagrożenie porządku publicznego uzasadnia ograniczenie praw i wolności jednostki w razie pojawienia się zagrożeń powszechnych (codziennych), niegodzących w funkcjonowanie instytucji państwowych. Można również zgodzić się, że zagrożenie porządku publicznego pochłania niejako kolejne przesłanki materialne uzasadniające ograniczenie praw i wolności jednostki (ochronę środowiska, ochronę zdrowia, ochronę moralności publicznej), co powoduje, iż należy powoływać się

²⁸ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, (w:) S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40.

²⁹ S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003, s. 204.

³⁰ M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, (w:) B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50.

na tę przesłankę tylko w ostateczności, o ile nie zachodzi przypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Mniej problematyczne jest zdefiniowanie bezpieczeństwa zewnętrznego. Chodzi w tym przypadku o zdolność państwa do obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi, w tym integralności terytorialnej, niezależności politycznej oraz życia ludności. Zapewnienie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa polega przede wszystkim na ograniczaniu i eliminowaniu nieprzyjanych kroków ze strony innych państw, a zwłaszcza groźby napaści³².

Utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa jako zadanie określone przez Konstytucję realizowane jest przez Radę Ministrów za pomocą szczegółowych kompetencji konstytucyjnych i ustawowych. Artykuł 146 ust. 4 pkt 7 lub 8 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą do podejmowania przez Radę Ministrów decyzji władczych³³.

Spośród konstytucyjnych zadań Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa państwa na uwagę zasługuje wreszcie sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa. Jego istota sprowadza się do możliwości podejmowania przez Radę Ministrów kluczowych rozstrzygnięć w tej sferze polityki państwa. Rząd władny jest podejmować interwencję we wszystkie sprawy dotyczące obronności. Chodzi w szczególności o gotowość odparcia zbrojnej napaści, czy innych form naruszenia integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Komentowane zadanie wykazuje silny związek ze sprawowaniem ogólnego kierownictwa z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa³⁵.

Sprawowanie przez Radę Ministrów ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa należy postrzegać również w kontekście konstytucyjnej zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli. Artykuł 134 ust. 2 Konstytucji jest podstawą do określenia Ministra Obrony Narodowej – jako członka Rady Ministrów – mianem bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Minister Obrony Narodowej ponosi polityczną odpowiedzialność przed Prezesem Rady Ministrów, który m.in. może postawić na posiedzeniu Rady Ministrów wniosek o uchylenie rozporządzenia lub zarządzenia ministra (art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji). Dlatego słuszny jest wniosek, że sprawowanie przez Radę Ministrów ogólnego kierownictwa

³¹ Zob. K. Dunaj, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 153–154.

³² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 793; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146...*, s. 13. Zob. również rozważania podjęte w rozdziale I niniejszej monografii.

³³ Por. P. Sarnecki, *Zakres...*, s. 205.

³⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 795.

³⁵ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 287.

w dziedzinie obronności państwa oznacza również nadzorowanie działalności Ministra Obrony Narodowej i podlegającego mu bezpośrednio Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych³⁶.

Sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju – podobnie jak scharakteryzowane wyżej utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa – jest konstytucyjnym zadaniem Rady Ministrów, co oznacza, że również art. 146 ust. 4 pkt 11 (w części pierwszej, które traktuje o owym zadaniu) nie może być samodzielną podstawą do formułowania szczegółowych uprawnień Rady Ministrów³⁷.

Zapewnienie prawidłowego i skutecznego wykonywania zadań Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa zależy od aktywności jej szefa. Prezes Rady Ministrów kierując z jednej strony gabinetem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki państwa, w tym utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a z drugiej strony kontrasygnując akty urzędowe Prezydenta odgrywa kluczowe dla prawidłowego działania mechanizmów konstytucyjnych i ustawowych określających sposób działania organów władzy publicznej w czasie pokoju i w czasie wojny. Tym bardziej zaskakuje fakt, że Konstytucja w ogóle nie wypowiada się w przedmiocie zadań Prezesa Rady Ministrów na polu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (inaczej jest z jego kompetencjami i to natury nadzwyczajnej, o czym niżej). Dlatego należy je wiązać z wyżej skomentowanymi zadaniami całego rządu w sferze bezpieczeństwa państwa oraz ogólnymi zadaniami Prezesa Rady Ministrów określonymi w art. 148 Konstytucji³⁸.

Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. przyniosło istotne umocnienie pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów³⁹. Okazało się ono na tyle znaczące, że cały system rządów przybrał niektóre cechy systemu kanclerskiego. Na poziomie ustawowym umocnieniu stanowiska szefa rządu sprzyjała tzw. reforma centrum, która w znaczący sposób zmodyfikowała funkcjonowanie centralnej administracji rządowej. O ile jednak nowy stan prawny przyniósł zmiany w obszarze podziału zadań i kompetencji między Prezydenta i Radę Ministrów, przepisy regulujące bezpośrednio uprawnienia premiera w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego nie uległy znaczącej modyfikacji.

³⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146...*, s. 18.

³⁷ Por. P. Sarnecki, *Zakres...*, s. 205.

³⁸ Na podstawie tego przepisu Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Zob. P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, Nr 3, s. 57 i n.

³⁹ P. Sarnecki, *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, (w:) P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014, s. 312 i n.

Faktycznie jednak znaczenie Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa państwa wzrosło proporcjonalnie do całego gabinetu, z tym że nie zostało ono zwerbalizowane przez twórców Konstytucji 1997 r. Można stwierdzić, że w czasie pokoju (normalnego funkcjonowania państwa) Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i podległej jej administracji rządowej w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz egzekwuje od członków rządu odpowiedzialność polityczną za stan owego bezpieczeństwa, dysponując zwłaszcza kompetencją swobodnego ustalania składu osobowego swojego gabinetu⁴⁰. Pełni również niesłychanie istotną rolę w realizowaniu konstytucyjnej zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli – jako przełożony Ministra Obrony Narodowej, który w czasie pokoju sprawuje bezpośrednie zwierzchnictwo nad armią. Natomiast w razie nadzwyczajnych zagrożeń Prezes Rady Ministrów odpowiada za procedurę wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego i realizuje szereg innych nadzwyczajnych kompetencji określonych przepisami Konstytucji i ustaw.

3.4. Kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa

W przeciwieństwie do skomentowanych wyżej zadań corocznie określanie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11 *in fine*) jest kompetencją Rady Ministrów. Szczegółowe formy jej realizacji określone zostały w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹. W świetle art. 55 u.p.o.o. obowiązek służby wojskowej polega na odbywaniu ćwiczeń wojskowych i pełnieniu służby przygotowawczej przez żołnierzy rezerwy, osoby przeniesione do rezerwy i ochotników oraz na pełnieniu okresowej służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy. Obowiązek odbycia zasadniczej służby wojskowej przez osoby podlegające temu obowiązkowi oraz odbycie przeszkolenia wojskowego przez absolwentów szkół wyższych występuje obecnie tylko w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia możliwości wykonywania zadań związanych z przeznaczeniem Sił Zbrojnych. Natomiast w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny obowiązek służby wojskowej polega na pełnieniu służby wojskowej przez osoby podlegające kwalifikacji wojskowej, osoby przeniesione do rezerwy, żołnierzy pozostawionych w czynnej służbie wojskowej oraz inne osoby, któ-

⁴⁰ W świetle art. 161 Konstytucji Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów. Przepis ten obliguje Prezydenta do uwzględnienia wniosku szefa rządu w przedmiocie zmiany składu osobowego jego gabinetu.

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827 ze zm.

re zgłoszą się do tej służby w ramach zaciągu ochotniczego. Ponadto, na podstawie art. 55 u.p.o.o., Rada Ministrów określa liczbę osób, które mogą być powołane w danym roku kalendarzowym do zasadniczej służby lub szkolenia w obronie cywilnej oraz do służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych. Komentowane uprawnienie, niezależnie od jego ścisłego związku z art. 146 ust. 4 pkt 11 *in fine* Konstytucji, służy wykonaniu zadania Rady Ministrów, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa⁴².

Ważnymi kompetencjami, związanymi z kierowaniem Siłami Zbrojnymi, dysponuje Rada Ministrów na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa⁴³. W świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. art. 2 ust. 1 lit. a i b u.z.u.p.SZ Rada Ministrów występuje do Prezydenta z wnioskiem o użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym, dla wzmocnienia sił państw sojuszniczych, bądź też w celu udziału w misji pokojowej. Z kolei na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 2 ust. 1 lit. c u.z.u.p.SZ Prezes Rady Ministrów występuje do Prezydenta z wnioskiem o wydanie postanowienia w sprawie użycia Sił Zbrojnych poza granicami kraju w celu zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Natomiast w świetle art. 3 ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium⁴⁴ Rada Ministrów (lub Minister Obrony Narodowej) wyraża zgodę na taki pobyt. Konieczne przy tym jest poinformowanie Prezydenta oraz Marszałków Sejmu i Senatu, chyba że odmienna regulacja wynika z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej na podstawie ustawy.

Istotne kompetencje przysługują Radzie Ministrów na podstawie u.p.o.o. W świetle art. 6 do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: 1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; 2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; 4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeń-

⁴² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146...*, s. 30.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510.

⁴⁴ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1077.

stwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa; 6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; 7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; 8) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne; 9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

W celu realizacji tych zadań Rada Ministrów określa: 1) warunki i tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, sposób ich nakładania oraz właściwość organów w tych sprawach, w tym ujętych w planowaniu operacyjnym i programach obronnych; 2) organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania; 3) stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje, warunki wprowadzania, zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i tryb ich realizacji, organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwość organów w tych sprawach; 4) obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach; 5) organizację i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz właściwość organów w tych sprawach; 6) warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu morskiego, kolejowego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwość organów w tych sprawach; 7) warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów w tych sprawach; 8) warunki i sposób przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów w tych sprawach; 9) organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwość organów w tych sprawach, jak również 10) zakres i sposób prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli realizacji zadań obronnych wykonywanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców.

W przypadku Prezesa Rady Ministrów Konstytucja nie wypowiada się bezpośrednio na temat jego uprawnień w zakresie bezpieczeństwa państwa, o ile nie zachodzi przypadek wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, rodzących konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Natomiast szereg uprawnień Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego wynika z litery obowiązujących ustaw. Tytułem przykładu, premier realizuje szereg uprawnień wobec cywilnych służb specjalnych: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁴⁵. Prezes Rady Ministrów jest organem nadzorującym działalność wymienionych służb. Najważniejszym przejawem sprawowania przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad służbami specjalnymi jest kompetencja powoływania i odwoływania ich szefów: po zasięgnięciu opinii Prezydenta, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych⁴⁶ oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁴⁷. Na wniosek szefa właściwej Agencji Prezes Rady Ministrów, powołuje i odwołuje jego zastępców⁴⁸. Mimo nadzoru sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej nad SKW i SWW Prezes Rady Ministrów dysponuje również szeregiem uprawnień w stosunku do tych służb. Najważniejszym z nich jest powoływanie i odwoływanie szefów SKW i SWW. Premier podejmuje decyzję na wniosek Ministra Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Prezydenta, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁴⁹. Przejawem sprawowania nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów nad ABW, AW i CBA jest określanie kierunków ich działania w drodze wytycznych, przyjmowanie rocznych planów działania oraz sprawozdań. Szef rządu zatwierdza również wytyczne wydawane przez Ministra Obrony Narodowej wobec SKW i SWW.

Należy również odnotować, iż Prezes Rady Ministrów kieruje systemem zarządzania kryzysowego jako szef rządu (tj. organu sprawującego zarządzanie kryzysowe na terytorium całego państwa) oraz przewodniczący Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

⁴⁵ Wojskowe służby specjalne (Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego) podlegają natomiast Ministrowi Obrony Narodowej.

⁴⁶ Prezes Rady Ministrów pełni funkcję przewodniczącego Kolegium.

⁴⁷ Art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 ze zm.).

⁴⁸ Art. 14 ust. 2 u.ABW; art. 6 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).

⁴⁹ Art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).

3.5. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa przez ministrów i wojewodę

Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej pełnią kompetencje realizowane przez ministrów jako członków Rady Ministrów i kierowników działów administracji rządowej oraz organy terenowej administracji rządowej (zwłaszcza przez wojewodę). Zgodnie z art. 18 u.p.o.o. zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów i wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne określają ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów. Ogólne zasady wykonywania zadań określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi.

Z kolei wojewodowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów⁵⁰.

Artykuł 19 u.p.o.o. nakłada na organy administracji i kierowników jednostek realizujących zadania z zakresu powszechnego obowiązku obrony. Mają one obowiązek uwzględniania – w toku wykonywania zadań w zakresie obronności – postulatów dotyczących potrzeb Sił Zbrojnych, przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione, oraz postulatów dotyczących potrzeb obrony cywilnej, przekazywanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju lub terenowe organy obrony cywilnej.

Na podstawie art. 20 u.p.o.o. do wojewody należy kierowanie sprawami obronności w województwie. Wojewoda w ramach sprawowania owego kierownictwa, wykonuje zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, a w szczególności: 1) określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niesespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji

⁵⁰ Zob. N. Moch, *Zadania i kompetencje terenowych organów administracji publicznej w dziedzinie obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo...*, s. 119 i n.

zadań obronnych; 2) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa; 3) koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony; 4) kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych; 5) organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym; 6) kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje społeczne; 7) organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne⁵¹.

3.6. Uprawnienia nadzwyczajne Rady Ministrów i jej członków

Inne konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa państwa związane są ze szczególnymi zagrożeniami, charakteryzującymi się zwłaszcza koniecznością wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W świetle skomentowanych wyżej przepisów art. 146 Konstytucji rola Rady Ministrów w tej sferze jest bez wątpienia pierwszoplanowa⁵². Przejawia się już na etapie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Rada Ministrów występuje do Prezydenta w wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego (art. 229) i stanu wyjątkowego (art. 230), samodzielnie zaś wprowadza stan klęski żywiołowej (art. 232)⁵³. Decydujący głos w uruchomieniu procedury stanu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego należy do premiera, który zwołuje posiedzenia Rady Ministrów, ustala ich porządek i im przewodniczy⁵⁴.

⁵¹ Zob. M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 171–172.

⁵² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 147–148.

⁵³ Rada Ministrów wprowadza stan klęski żywiołowej z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego wojewody (art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

⁵⁴ Art. 17 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

Rada Ministrów musi stwierdzić na posiedzeniu, że do wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego zaszły konieczne ku temu warunki określone w art. 229 (lub 230) Konstytucji oraz że nie jest ona w stanie zapewnić bezpieczeństwa zewnętrznego (w przypadku stanu wyjątkowego – wewnętrznego) państwa zwykłymi środkami konstytucyjnymi (art. 228 ust. 1). We wniosku o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia tego stanu, obszar na jakim powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (art. 2 ust. 2 u.s.woj.).

Prezydent może nie uwzględnić wniosku Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego⁵⁵. Rada Ministrów nie dysponuje prawnymi środkami, za pomocą których mogłaby skłonić Prezydenta do uwzględnienia jej wniosku. Należy jednak pamiętać, że w takiej sytuacji Prezydentowi może grozić pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunał Stanu. Jeżeli Prezydent uwzględni wniosek Rady Ministrów, wymaga on jeszcze dodatkowo zaopatrzenia w podpis premiera (kontrasygna). W ten sposób premier przejmuje polityczną odpowiedzialność za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego podlega kontroli Sejmu w trybie art. 231 Konstytucji⁵⁶. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego Minister Spraw Zagranicznych zawiadamia Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarza Generalnego Rady Europy⁵⁷.

Na podstawie art. 11 ust. 1 u.s.woj. Rada Ministrów w czasie stanu wojennego zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej. Rada Ministrów ponadto: 1) określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych⁵⁸; 2) może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, 3) może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada

⁵⁵ Art. 3 ust. 1 u.s.woj. i art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191); por. art. 229 i 230 Konstytucji.

⁵⁶ Sejm może uchylić rozporządzenie bezwzględną większością głosów i w ten sposób zakończyć stan nadzwyczajny.

⁵⁷ Obowiązek ten wynika z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁵⁸ Uznanie określonych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych należy do kompetencji Prezydenta, działającego na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów.

Rada Ministrów współdziała z Prezydentem, który – na podstawie art. 4a ust. 1 lit. 4b u.p.o.o. – kieruje obroną państwa z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. Na podstawie art. 10 ust. 2 u.s.woj. szereg kompetencji związanych z obroną państwa Prezydent wykonuje na wniosek Rady Ministrów, a w szczególności: 1) postanawia o przejęciu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; 2) postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 3) określa zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego. Należy dodać, iż decyzje Prezydenta są jego aktami urzędowymi w rozumieniu art. 144 ust. 1 Konstytucji i z tego tytułu podlegają kontrasygnacie premiera. W ten sposób komentowany przepis ustawy o stanie wojennym rozwija postanowienia Konstytucji nakazujące współpracę między Radą Ministrów a Prezydentem, również – a może nawet przede wszystkim – w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa.

Omawiając kompetencje Rady Ministrów związane z wprowadzeniem stanu wojennego nie sposób pominąć roli, jaką odgrywa ona w procesie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Zgodnie z art. 234 Konstytucji, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Rada Ministrów może wystąpić do Prezydenta z wnioskiem wydanie rozporządzenia z mocą ustawy. Jak podkreśla się w doktrynie, to Rada Ministrów decyduje o treści rozporządzenia z mocą ustawy, gdyż Prezydent nie może wydać takiego aktu bez jej wniosku, ani nie może przekroczyć zakresu materii rozporządzenia z mocą ustawy, który został określony przez Radę Ministrów w owym wniosku⁵⁹. W związku z tym Rada Ministrów pełni kluczową rolę przy wydawaniu tego typu aktów.

W czasie stanu wyjątkowego, jeżeli został on wprowadzony na obszarze większym niż obszar jednego województwa, Prezes Rady Ministrów pełni funkcję administratora stanu wyjątkowego, tzn. podejmuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynuje i kontroluje funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej (art. 9 u.s.wyj.). W przypadku zaś wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa, zadania te wykonuje właściwy wojewoda.

W przypadku stanu klęski żywiołowej Rada Ministrów – jak wskazano wyżej – samodzielnie podejmuje decyzję o jego wprowadzeniu, działając z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego wojewody. Administratorem stanu klęski żywiołowej jest – w zależności od jego zasięgu terytorialnego

⁵⁹ Por. K. Prokop, *Stany...*, s. 184–185.

– wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda lub też minister (właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie). Minister kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. W przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów, funkcję tę sprawuje minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.s.k.ż. w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, minister kierujący tymi działaniami może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. W razie odmowy wykonania polecenia lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez organy administracji rządowej – minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia niezwłocznie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów. Jeśli dotyczy to organów samorządu terytorialnego, minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów bierze również udział w zniesieniu stanu nadzwyczajnego. Zgodnie z art. 8 u.s.woj. Rada Ministrów występuje z odpowiednim wnioskiem do Prezydenta, który podejmuje ostateczną decyzję⁶⁰. Podobna regulacja występuje również w przypadku stanu wyjątkowego. Rada Ministrów samodzielnie decyduje natomiast o zniesieniu stanu klęski żywiołowej.

Z punktu widzenia art. 116 Konstytucji Rada Ministrów formalnie nie bierze udziału w ogłoszeniu stanu wojny. Kompetencja w tej sferze należy do Sejmu, a tylko wyjątkowo może ona zostać wykonana przez Prezydenta. Rada Ministrów nie ma regulaminowego uprawnienia do przedstawienia Sejmowi projektu uchwały o ogłoszeniu stanu wojny, co punktu widzenia jej zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa należy uznać za niedopuszczalne. Z drugiej strony, pozostawienie inicjatywy uchwałodawczej w rękach organów Sejmu podkreśla znaczenie izby pierwszej parlamentu w sprawie ogłoszenia stanu wojny i zawarcia pokoju. Jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent.

⁶⁰ Prezydent znosi stan wojenny lub stan wyjątkowy w drodze rozporządzenia. Wymaga ono kontrasygnaty Prezesa RM.

Konstytucja nie przewiduje w tym przypadku działania głowy państwa na wniosek rządu, niemniej postanowienie o ogłoszeniu stanu wojny jest aktem urzędowym Prezydenta w rozumieniu art. 144 ust. 1 Konstytucji i z tego tytułu podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów.

Kluczową rolę w procesie realizacji nadzwyczajnych uprawnień Rady Ministrów odgrywa szef rządu. Niezależnie od ogólnych zadań i kompetencji premiera określających jego pozycję ustrojową wykonuje on szereg innych kompetencji przewidzianych przez Konstytucję i ustawy na wypadek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. O wielu z nich była już mowa powyżej. W tym miejscu należy więc tylko przypomnieć, że do najważniejszych kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy: 1) wystąpienie do Prezydenta z wnioskiem o powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i możliwość wystąpienia w każdej chwili z wnioskiem o jego odwołanie (art. 134 ust. 4 Konstytucji)⁶¹; 2) wystąpienie do Prezydenta z wnioskiem o zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136 Konstytucji); 3) wykonywanie zadań i kompetencji Rady Ministrów w czasie stanu wojennego, jeżeli nie może się ona zebrać na posiedzenie (art. 11 ust. 2 u.s.woj.); 4) pełnienie funkcji administratora stanu wyjątkowego (art. 9 u.s.wyj.); 5) wystąpienie do Prezydenta z wnioskiem o użycie sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego (art. 11 u.s.wyj.); 6) określenie administratora stanu klęski żywiołowej w sytuacji właściwości więcej niż jednego ministra (art. 8 pkt 4 u.s.k.ż.).

⁶¹ Prezydent został obowiązany przez ustrojodawcę do uwzględnienia wniosku w przedmiocie powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, nie musi jednak uwzględnić wniosku premiera o jego odwołanie.

Zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa państwa

4.1. Pozycja ustrojowa ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest członkiem ciała kolegialnego – Rady Ministrów, konstytucyjnego organu władzy wykonawczej, oraz kierownikiem wyodrębnionego ustawowo działu administracji rządowej (resortu)¹. W przeciwieństwie do Ministra Obrony Narodowej nie został wymieniony w Konstytucji z użyciem nazwy własnej, w związku z czym Prezes Rady Ministrów dysponuje znacznie większą swobodą w ustalaniu jego właściwości, określając skład personalny swojego gabinetu i zakres kompetencji poszczególnych ministrów.

Konstytucja² określa skład Rady Ministrów w art. 147. Poza osobami wymienionymi w tym przepisie do rządu nie mogą wchodzić żadne inne osoby³. Ministrowie – podobnie jak premier – należą do członków powoływanych obligatoryjnie. Konstytucja w art. 149 ust. 1 wyróżnia dwie kategorie ministrów: kierujących działami administracji rządowej (tzw. ministrowie resortowi) i powołanych dla wypełniania określonych zadań (tzw. ministrowie bez teki). Wszyscy ministrowie są formalnie sobie równi⁴. Konstytucja

¹ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 141–152.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 290–291.

⁴ W praktyce rzeczywista siła polityczna ministra zależy od szeregu uwarunkowań natury faktycznej, a zwłaszcza stosunków łączących z premierem i pozycji w partii rządzącej, M. Chmaj, M. Mistygacz, J. Szymanek, *Ministrowie*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna*, t. I, *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 230.

zastrzega jednak kompetencję wydawania rozporządzeń jedynie na rzecz ministrów resortowych (art. 149 ust. 2 zd. pierwsze).

Minister właściwy do spraw wewnętrznych kieruje – zgodnie z postanowieniami art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵ – działem sprawy wewnętrzne, który obejmuje sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym, obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk. Minister właściwy do spraw wewnętrznych kieruje też zwykle innymi działami administracji rządowej (zwłaszcza działem administracja publiczna).

4.2. Zakres zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Wejście w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶ zakończyło okres, w którym zakres działania ministra ustalano w drodze ustawy⁷. Premier otrzymał swobodę w obszarze ustalenia właściwości ministra powołanego w skład gabinetu, w czym przejawia się jego władza organizacyjna (w granicach ustalonych przepisami u.d.z.a.rz.). Korzystając z tej możliwości w latach 2011–2015 z kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych Prezes Rady Ministrów wyłączył dział administracja publiczna⁸. Pod koniec 2015 r. powrócono do rozwiązania funkcjonującego w latach 1997–2011 i odrestaurowano w rezultacie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z art. 33 u.RM Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu; 2) ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu

⁵ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

⁷ Podstawowym czynnikiem, który zdecydował o dokonanej zmianie, były wymogi transformacji ustrojowej – zob. R. Mojak, *Skład...*, s. 287. Została ona przeprowadzona równoległe do procesu wejścia w życie nowej Konstytucji (17 października 1997 r.), która dokonała znacznego umocnienia pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów.

⁸ Zob. B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Nr 2, s. 18.

podległe lub przez niego nadzorowane. Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister. Minister może kierować jednym lub kilkoma działami. Minister kierujący działem administracji rządowej jest ministrem właściwym do spraw określonych właściwością danego działu zgodnie z postanowieniami art. 5 u.d.z.a.rz. Przepisy obowiązującego prawa nie określają, na czym polega kierowanie przez ministra powierzonym mu działem. Należy w związku z tym podzielić pogląd, że „wypełnianie przez ministra funkcji kierowania w odniesieniu do danego działu administracji rządowej polega na możliwości używania wszelkich środków oddziaływania na organy kierowane (podległe), które nie są zakazane przez przepisy prawa. Sposób oddziaływania na kierowany dział jest uzależniony, co zrozumiałe, od specyfiki działu”⁹.

Na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰. Na podstawie tego rozporządzenia minister kieruje następującymi działami administracji rządowej: administracja publiczna¹¹, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne¹². Załącznik do tego rozporządzenia określa wykaz organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych. Należy do nich: Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Główny Geodeta Kraju, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

⁹ M. Chmaj, M. Mistygacz, J. Szymanek, *Ministrowie...*, s. 232.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1897.

¹¹ Dział administracja publiczna obejmuje sprawy: administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, reform i organizacji struktur administracji publicznej, zespolonej administracji rządowej w województwie, podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, zbiorów publicznych oraz prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową (art. 6 u.d.z.a.rz.).

¹² Dział wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne obejmuje sprawy stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, integracją obywatelską i społeczną osób należących do tych mniejszości, a także zachowaniem i rozwojem języka regionalnego (art. 30 u.d.z.a.rz.).

4.3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jako członek Rady Ministrów

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako członek Rady Ministrów, uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc odpowiedzialność za treść i realizację działań rządu (art. 7 ust. 1 u.RM). Minister jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Na podstawie art. 7 ust. 3 u.RM minister właściwy do spraw wewnętrznych jako członek Rady Ministrów obowiązany jest realizować politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Minister w szczególności współdziała z innymi członkami Rady Ministrów, nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej, współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych, występuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania, jak również – po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów – powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania (art. 7 ust. 4 u.RM). Minister właściwy do spraw wewnętrznych obowiązany jest reprezentować w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów (art. 8 u.RM).

Ustawa o działach administracji rządowej zobowiązuje ministra właściwego do spraw wewnętrznych do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane (art. 34 ust. 1 u.dz.a.rz.). W sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa uprawnienie takie przyznaje ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej.

W celu realizacji swoich zadań minister właściwy do spraw wewnętrznych współdziała z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu

gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych (art. 38 ust. 1 u.dz.a.rz.). Podejmuje w odniesieniu do tego działu czynności w zakresie współpracy z zagranicą we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, a w zakresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – we współpracy z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

4.4. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jako kierownik działu administracji rządowej

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako minister resortowy, kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności zaś tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne oraz powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych (art. 34 ust. 1 u.RM). Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 u.RM. minister właściwy do spraw wewnętrznych, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

W świetle art. 35 u.RM minister właściwy do spraw wewnętrznych przedstawia na posiedzeniu Rady Ministrów sprawy dotyczące urzędów centralnych, nad którymi sprawuje nadzór. Minister składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o nadanie urzędowi centralnemu statutu, składa Prezesowi Rady Ministrów wnioski o powołanie i odwołanie kierownika urzędu centralnego, powołuje zastępców kierownika urzędu centralnego oraz zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych.

Artykuł 37 u.dz.a.rz. nakłada na każdego ministra resortowego obowiązek wykonywania zadań z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organiza-

cyjnych¹³. Podstawowe znaczenie odgrywa tu art. 18 ust 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Zgodnie z tym przepisem ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi. Przepis ten jednak określa jedynie sposób realizacji zadań ministrów z zakresu powszechnego obowiązku obrony, nie precyzuje zaś ich zadań obronnych¹⁵.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych może zdecydować o pobycie jednostek Sił Zbrojnych RP za granicą na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa¹⁶. Rada Ministrów decyduje o pobycie Sił Zbrojnych (jednostek wojskowych) poza granicami państwa – zgodnie z postanowieniami art. 4 u.z.u.p.SZ – o ile przesłanką takiej decyzji jest udział w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, jeżeli środki na udział w szkoleniach i ćwiczeniach nie zostały uwzględnione w budżetach właściwych ministerstw. W innych przypadkach (akcje ratownicze, poszukiwawcze lub humanitarne albo przedsięwzięcia reprezentacyjne) o pobycie Sił Zbrojnych poza granicami państwa decyduje samodzielnie Minister Obrony Narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych w stosunku do podległych albo podporządkowanych mu jednostek. O podjęciu decyzji o pobycie jednostek wojskowych poza granicami państwa Prezes Rady Ministrów powiadamia Prezydenta.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych – działając na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁷ w przypadkach niecierpiących zwłoki sprawuje zarządzanie kryzysowe w skali kraju, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest – obok Ministra Obrony Narodowej – jednym z dwóch zastępców przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.z.k.). Minister właściwy do spraw wewnętrznych – jako minister kierujący działem administracji rządo-

¹³ M.Z. Kulisz, *Rola ministra – kierownika działu administracji rządowej w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827.

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 217–218. Bardziej szczegółowo ustawa wypowiada się jedynie o uprawnieniach Ministra Obrony Narodowej.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

wej – opracowuje plany zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się: analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków, organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa, jak również organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 12 ust. 2 u.z.k.). Oprócz tego minister właściwy do spraw wewnętrznych – działając na podstawie art. 14 ust. 3 i 4 u.z.k. – wydaje wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje¹⁸.

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega Komendant Główny Policji, który pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Minister występuje do premiera z wnioskiem o powołanie i odwołanie Komendanta Głównego Policji. W zakresie swojej właściwości minister właściwy do spraw wewnętrznych – działając na wniosek Komendanta Głównego Policji – powołuje i odwołuje jego zastępców, w tym pierwszego zastępcę¹⁹.

W razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego Komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, jednemu z jego zastępców. W przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, jednak na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji jednemu z jego zastępców²⁰. Ustawodawca nie zastrzega, że musi być nim pierwszy zastępca, choć wydaje się to rzeczą naturalną²¹.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych powołuje i odwołuje ponadto komendanta wojewódzkiego Policji, działając na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Minister właściwy do

¹⁸ Ponadto należy dodać, że zadanie zapewnienia przez Radę Ministrów bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego zakłada inicjującą rolę ministra właściwego do spraw wewnętrznych, P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 83.

¹⁹ Art. 5 ust. 1–4 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).

²⁰ Art. 5 ust. 5–6 u.p.

²¹ Por. M. Czuryk, *Właściwość Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 62.

spraw wewnętrznych powołuje i odwołuje również Komendanta Stołecznego Policji na wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz Prezydenta miasta stołecznego Warszawy²².

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega Komendant Główny Straży Granicznej²³. W świetle art. 7 ustawy z dnia 12 października 2009 r. o ochronie granicy państwowej²⁴ minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie oraz na morzu, a także za kontrolę ruchu granicznego. W imieniu ministra zadania te są realizowane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, który pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej. Do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy wystąpienie do premiera z wnioskiem o powołanie i odwołanie Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz powołanie i odwołanie zastępców Komendanta (na jego wniosek)²⁵. Minister właściwy do spraw wewnętrznych powołuje i odwołuje ponadto – na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej – komendanta oddziału Straży Granicznej (art. 5 u.SG).

W razie powstania wakatu na stanowiska Komendanta Głównego Straży Granicznej minister właściwy do spraw wewnętrznych powierza pełnienie jego obowiązków jednemu z jego zastępców do czasu powołania nowego Komendanta, ale na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Podobnie jest w przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. W takiej sytuacji minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody, ale na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej jednemu z jego zastępców.

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega Szef BOR. Jest on powoływany i odwoływany przez premiera, ale minister właściwy do spraw wewnętrznych występuje z odpowiednim wnioskiem. W zakresie swoich kompetencji minister powołuje i odwołuje na wniosek Szefa BOR jego zastępców²⁶. Minister właściwy do spraw wewnętrznych razie opróżnienia stanowiska Szefa BOR powierza pełnienie jego obowiązków jednemu z jego zastępców, ale na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Z kolei w razie czasowej niemożliwości sprawowania funkcji przez Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jedne-

²² Art. 6b u.p.

²³ Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

²⁴ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.

²⁵ Art. 3 u.SG.

²⁶ Art. 6 ust. 1–4 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.).

mu z jego zastępców na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Zastępców Szefa BOR, na wniosek Szefa BOR, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Biuro Ochrony Rządu, jak też i inne formacje tego rodzaju jest organizacją zhierarchizowaną, na której czele stoi kierownik, nazwany przez ustawodawcę Szefem BOR²⁶.

Na podstawie art. 17 u.p.o.o. ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega Szef Obrony Cywilnej Kraju jako centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. W ramach kompetencji nadzorczych minister właściwy do spraw wewnętrznych występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o powołanie i odwołanie Szefa Obrony Cywilnej Kraju²⁷.

4.5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (i Administracji)

Jednostką obsługującą ministra jest ministerstwo. W świetle art. 39 u.RM ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia. W razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa, Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu tego ministerstwa oraz ustala podmiot i sposób przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego zniesienia lub przekształcenia. Na podstawie tego przepisu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸. Istotą przekształcenia jest włączenie do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, obsługującego sprawy działu sprawy wewnętrzne, komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, obsługujących sprawy działów administracja publiczna i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących te działy.

W skład ministerstwa wchodzi następujące komórki organizacyjne: 1) departamenty – przeznaczone do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa; 2) biura – realizujące zadania w zakresie obsługi ministerstwa; 3) sekretariaty – obsługujące ministra, komitety, rady zespoły; 4) wydziały, referaty, zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i biur. Szczegółową strukturę organizacyjną ministerstwa określa jego sta-

²⁶ J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 27.

²⁷ M. Karpiuk, *Instytucja obrony cywilnej*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 281 i n.; A. Wołoszyn-Cichocka, *Obrona cywilna*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 171 i n.

²⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1946.

tut, nadany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Z kolei minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra.

Na podstawie art. 39 ust. 5 u.RM Prezes Rady Ministrów wydał Zarządzenie Nr 93 z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych²⁹. Po utworzeniu na nowo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod koniec 2015 r. premier nie wydał – jak do tej pory – zarządzenia nadającego statut ministerstwu.

Prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu zapewnia dyrektor generalny ministerstwa. Do jego kompetencji należy zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi.

W świetle art. 37 ust. 1 u.RM minister właściwy do spraw wewnętrznych wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu. Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Sekretarza stanu i podsekretarza stanu powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra. Sekretarza i podsekretarza stanu odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ministra właściwego do spraw wewnętrznych zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany.

²⁹ M.P. Nr 106, poz. 1071.

Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie bezpieczeństwa państwa

5.1. Pozycja ustrojowa Ministra Obrony Narodowej

Pozycję ustrojową Ministra Obrony Narodowej determinuje fakt, że jest członkiem ciała kolegialnego – Rady Ministrów, konstytucyjnego organu władzy wykonawczej, oraz kierownikiem wyodrębnionego ustawowo działu administracji rządowej (resortu)¹.

Zgodnie z postanowieniami art. 147 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Minister Obrony Narodowej obligatoryjnie wchodzi w skład Rady Ministrów jako jej członek (podobnie jak Prezes Rady Ministrów, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw zagranicznych i pozostali ministrowie). Ponadto w skład Rady Ministrów mogą wchodzić wicepremierzy oraz przewodniczący komitetów określonych w ustawach. Artykuł 149 przewiduje dwie kategorie ministrów: kierujących działaniami administracji rządowej (tzw. ministrowie resortowi) oraz ministrów powołanych do wypełniania zadań wyznaczonych przez premiera (tzw. ministrowie bez teki)³. Minister Obrony Narodowej jest ministrem resortowym i z tego tytułu przysługuje mu status jednoosobowego centralnego organu administracji rządowej. Konstytucja wyposaża go w ważne uprawnienie, jakim jest możliwość wydawania rozporządzeń (aktów prawa powszechnie obowiązującego) i zarządzeń (aktów prawa wewnętrznego).

¹ Zob. szerzej: K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, (w:) W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Konstytucja formalnie nie różnicuje pozycji ministrów, chociaż nie przyznaje ministrowi bez teki prawa do wydawania rozporządzeń.

Minister Obrony Narodowej cieszy się szczególną pozycją ustrojową, wyróżniającą go spośród innych ministrów resortowych. O jego randze najlepiej świadczy fakt, że jest jedynym – obok Ministra Sprawiedliwości – ministrem wymienionym z nazwy własnej przez ustrojodawcę w przepisach Konstytucji (art. 134 ust. 2 i 5)⁴. Konsekwencją unormowań konstytucyjnych jest obowiązek powołania w skład rządu Ministra Obrony Narodowej⁵. Prezes Rady Ministrów nie może powierzyć jego obowiązków innemu członkowi gabinetu.

Jest to również jedyny minister, którego podstawą działania jest nie tylko ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶, ale również ustawa szczególna, tj. ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁷. Wraz z wejściem w życie u.d.z.a.rz. na mocy jej art. 96 ust. 1 utraciły moc obowiązującą ustawy, które były dawniej podstawą działania poszczególnych ministrów. Jedyny wyjątek dotyczy ustawy o Ministrze Obrony Narodowej (art. 96 ust. 2 u.d.z.a.rz.)⁸.

Minister Obrony Narodowej – jako minister resortowy – jest kierownikiem wyodrębnionego ustawowo działu administracji rządowej (obrona narodowa). Zgodnie z art. 19 u.d.z.a.rz. dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy obrony państwa oraz Sił Zbrojnych, udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych oraz umów offsetowych. Minister właściwy do spraw obrony narodowej jest tożsamy z Ministrem Obrony Narodowej, o którym mowa w art. 134 Konstytucji (art. 19 ust. 2 u.d.z.a.rz.). Z tego też powodu ministrowi temu premier powierza tylko jeden dział administracji rządowej („obrona narodowa”), podobnie zresztą jak Ministrowi Sprawiedliwości, który kieruje działem „sprawiedliwość”⁹. Z racji na spra-

⁴ Konstytucja wskazuje również na konieczność funkcjonowania w łonie Rady Ministrów ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 133 ust 3), niemniej ustrojodawca nie użył w tym miejscu nazwy własnej, wskazując jedynie właściwość tegoż ministra.

⁵ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK ZU 2008, Nr 5A, poz. 88; M. Chmaj, M. Mistygacz, J. Szymanek, *Ministrowie*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna*, t. I, *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 233; R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2, s. 18.

⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.

⁸ Z. Morawski, *Status prawny Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego. Analiza prawnoustrojowa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, Nr 4, s. 82.

⁹ Jednakże w przeciwieństwie do Ministra Obrony Narodowej, pozycji ustrojowej Ministra Sprawiedliwości nie wyznacza odrębna ustawa. Pod tym względem regulacja prawna urzędu Ministra Obrony Narodowej pozostaje specyficzna. Zob. J. Padzik, *Prawnoustrojowa pozycja Ministra Obrony Narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, Nr 4, s. 102–103.

wowanie funkcji członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za dział obrona narodowa Minister Obrony Narodowej kieruje terenowymi organami wykonawczymi w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej (art. 2 pkt 21 u.MON).

5.2. Minister Obrony Narodowej jako organ sprawujący bezpośrednie zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju

Minister Obrony Narodowej jest członkiem Rady Ministrów zajmującym kluczowe miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa. Pierwszorzędne znaczenie ma fakt sprawowania przez niego funkcji bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Z tego tytułu odgrywa podstawową rolę w sprawowaniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Dlatego też Ministrem obrony Narodowej nie może być żołnierz w czynnej służbie wojskowej¹⁰. Ważną rolę w zapewnieniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią ma również premier, który w ramach swoich konstytucyjnych zadań może koordynować i kontrolować pracę członków Rady Ministrów (art. 148 pkt 5), a więc także Ministra Obrony Narodowej. W ramach tego zadania premier może żądać od ministra wszelkiego rodzaju informacji, sprawozdań, czy innych dokumentów¹¹.

Fakt, że Minister Obrony Narodowej jest organem za pośrednictwem którego Prezydent sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi (art. 1 ust. 1 u.MON), uzasadnia przyczynę funkcjonowania Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustawy partykularnej (niezależnie od wiążących go również przepisów u.dz.a.rz.). Jest nią fakt „pośredniczenia” w sprawowaniu przez Prezydenta funkcji najwyższego zwierzchnika nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, o którym mowa w art. 134 ust. 2 Konstytucji. Konsekwencją tego przepisu jest zasada bezpośredniej podległości Sił Zbrojnych Ministrowi Obrony Narodowej, z której wynika możliwość dowodzenia przez Ministra podległymi mu jednostkami¹².

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 193.

¹¹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 290.

¹² Zagadnienie to wzbudza pewne kontrowersje w literaturze konstytucyjnoprawnej. Wart jest odnotowania zwłaszcza najnowszy pogląd w tej sprawie autorstwa A. Bień-Kacały i T. Kacały, *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, Nr 5, s. 49 i n. Autorzy rezerwują formułę dowodzenia jedynie do stosunków wewnątrzwojskowych. Zob. także W. Sokolewicz, *Wojsko i konstytucja*, Warszawa 2015, s. 126–129.

Zasada bezpośredniej podległości Sił Zbrojnych Ministrowi Obrony Narodowej wynika w sposób niedwuznaczny z art. 5 u.MON. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu Ministrowi Obrony Narodowej podlegają bezpośrednio: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

Na mocy nowelizacji u.MON z 2013 r.¹³ skreślony został przepis, na mocy którego Szef Sztabu Generalnego dowodził w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju¹⁴. Ustawa w aktualnej wersji nie upoważnia żadnego innego dowódcy do dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Należy więc domniemywać, że aktualnie minister wypełnia owo zadanie bezpośrednio. Szkoda tylko, że taki wniosek nie wypływa *expressis verbis* ze znowelizowanych przepisów u.MON. Kierowanie, o którym mowa w art. 6 ust. 1, to wszak co innego niż dowodzenie. Można więc by zadać stosowne pytanie, kto dowodzi Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Ustawodawca nie udziela na to pytanie bezpośredniej odpowiedzi, w związku z czym należy odwołać się do postanowień art. 134 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że jest nim Minister Obrony Narodowej. Z pewnością zaś kompetencji dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju nie można przypisać Prezydentowi, gdyż doszłoby wówczas do naruszenia przytoczonego przepisu konstytucyjnego. Trudno zatem powiedzieć, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się wprost na określenie Ministra Obrony Narodowej mianem dowodzącego Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju.

W świetle art. 5 ust. 2 u.MON ministrowi podlega 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 Wojskowego¹⁵ oraz Żandarmeria Wojskowa na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych¹⁶. Minister Obrony Narodowej nadzoruje działalność SKW i SWW, występuje do premiera z wnioskiem o powołanie i odwołanie szefów tych służb, zaś w zakresie własnych kompetencji powołuje ich zastępców. Przejawem sprawowania nadzoru przez Ministra Obrony Narodowej nad SKW i SWW jest określanie kierunków ich działania w drodze wytycznych, przyjmowanie rocznych planów działania oraz sprawozdań.

¹³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852). Zob. więcej: K. Dunaj, *Minister Obrony Narodowej jako bezpośredni zwierzchnik Sił Zbrojnych (w świetle najnowszych zmian ustawodawczych)*, „Bezpieczeństwo i Administracja. Zeszyty Naukowe Wydziału Bezpieczeństwa Akademii Obrony Narodowej” 2014, Nr 4, s. 39 i n.

¹⁴ Był to art. 6 ust. 1 u.MON.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 568 ze zm.

Na podstawie art. 2 u.MON do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: 1) kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych; 2) przygotowywanie założeń obronnych Państwa, 3) formowanie, przeformowywanie i rozformowywanie jednostek wojskowych oraz nadawanie im etatów; 4) realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony Państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań; 5) sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne podmioty; 6) sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony; 7) kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony; 8) realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych; 9) zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Na podstawie art. 10 ust. 1 u.MON Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej¹⁷.

Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. Organizację ministerstwa reguluje Zarządzenie Nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej¹⁸, wydane na podstawie art. 10 ust. 2 u.MON. Zgodnie z jego postanowieniami w skład Ministerstwa wchodzi Gabinet Polityczny Ministra oraz następujące komórki organizacyjne: Centrum Operacyjne Ministra Obrony Narodowej, Departament Administracyjny, Departament Budżetowy, Departament Infrastruktury, Departament Kadr, Departament Kontroli, Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Departament Polityki Zbrojeniowej, Departament Prawny, Departament Wojskowej Służby Zdrowia, Departament Spraw Socjalnych, Departament Strategii i Planowania Obronnego, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych, Departament Komunikacji Spo-

¹⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 426 ze zm.

¹⁸ M.P. z 2015 r., poz. 32.

łącznej, Biuro Audytu Wewnętrznego, Biuro Dyrektora Generalnego, Biuro Skarg i Wniosków, Biuro do Spraw Procedur Antykorupcyjnych oraz Biuro do Spraw Umów Offsetowych. Sztab Generalny Wojska Polskiego, stanowiący część ministerstwa, tworzony jest przez następujące komórki organizacyjne: Zarząd Organizacji i Uzupełnień – P1, Zarząd Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych – P2, Zarząd Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia – P3/P7, Zarząd Logistyki – P4, Zarząd Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych – P5, Zarząd Kierowania i Dowodzenia – P6 oraz Zarząd Planowania Rzeczowego – P8.

Artykuł 3 u.MON powierza Ministrowi Obrony Narodowej kierowanie działalnością Ministerstwa Obrony Narodowej 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 oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

W świetle art. 4 u.MON Minister Obrony Narodowej sprawuje bezpośrednio lub przy pomocy wyznaczonego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nadzór nad gospodarką finansową, realizacją polityki kadrowej i personalnej, działalnością kontrolną, działalnością obsługi prawnej, realizacją polityki obronnej, kontaktami międzynarodowymi, planowaniem, programowaniem i koordynacją pozamilitarnych przygotowań obronnych, realizacją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadań inwestycyjnych określonych w Programie NSIP¹⁹ oraz nad działalnością duszpasterstw wojskowych.

W razie nieobecności Ministra Obrony Narodowej, jego obowiązki pełni sekretarz stanu lub wyznaczony podsekretarz stanu w ramach pełnomocnictw udzielonych przez ministra (art. 3 ust. 2 u.MON). Natomiast w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów (art. 36 u.RM).

5.3. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Prawną podstawą dowodzenia przez Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju – obok art. 134 ust. 2 Konstytucji – jest art. 9 ust. 2 u.MON. Przepis ten głosi, iż w stosunku do osób pełniących czynną

¹⁹ Program NSIP (*NATO Security Investment Programme*) jest to program Inwestycji NATO w dziedzinie bezpieczeństwa stworzony w celu wspólnego finansowania projektów umożliwiających osiąganie przez Sojuszu Północnoatlantycki określonych zdolności obronnych. Program obejmuje realizację przedsięwzięć związanych z budową, rozbudową i remontami infrastruktury wojskowej oraz pozyskaniem zasobów materialnych niezbędnych do osiągnięcia tych zdolności.

służbę wojskową, w tym Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, decyzje Ministra Obrony Narodowej mają moc rozkazu wojskowego. W świetle aktualnej struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi (obowiązującej od 1 stycznia 2014 r.) nie znajduje uzasadnienia wyróżnienie przez ustawodawcę Szefa Sztabu Generalnego jako adresata rozkazów Ministra Obrony Narodowej. Przepis ten miał sens w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, gdy Szef Sztabu Generalnego – jako najwyższy rangą oficer Wojska Polskiego w czynnej służbie wojskowej – podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Z chwilą utraty swojego szczególnego statusu stał się jednym z trzech równorzędnych dowódców Sił Zbrojnych. Komentowany przepis należałoby więc uzupełnić o Dowódcę Generalnego i Dowódcę Operacyjnego jako adresatów rozkazów Ministra Obrony Narodowej.

Jako bezpośredni zwierzchnik Sił Zbrojnych Minister Obrony Narodowej może zdecydować w określonych sytuacjach dopuszczonych ustawą o użyciu Sił Zbrojnych. Nie może być to jednak przypadek użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, gdyż decyzję w tej mierze Konstytucja zastrzega na rzecz Prezydenta, który wydaje stosowne postanowienie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 136 Konstytucji). Niemniej Konstytucja dopuszcza również użycie Sił Zbrojnych do obrony przed zagrożeniami wewnętrznymi, o czym świadczą ich zadania określone w art. 26 Konstytucji. W takich wypadkach decyzję o użyciu Sił Zbrojnych może podjąć Minister Obrony Narodowej.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰ przyznaje Ministrowi Obrony Narodowej prawo do podjęcia decyzji o użyciu Sił Zbrojnych w celu udzielenia pomocy oddziałom i pododdziałom Policji, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki. Jeśli bowiem nie zachodzi ta przesłanka, decyzję o użyciu Sił Zbrojnych podejmuje Prezydent na wniosek premiera (art. 18 ust. 3 u.p.). Minister Obrony Narodowej określa zakres i formę pomocy, jak również zawiadamia o niej niezwłocznie Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów (art. 18 ust. 5 u.p.). Prezydent niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu tej decyzji (art. 18 ust. 6 u.p.).

Na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²¹ jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Koordynowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapew-

²⁰ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

nia odpowiednio wojewoda, starosta lub wójt (burmistrz, prezydent miasta). Dowodzenie oddziałami Sił Zbrojnych odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych również na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²². Jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem.

Z kolei ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym²³, określając w art. 11 ust. 1 możliwość zaangażowania Sił Zbrojnych w działania zmierzające do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, nie przewiduje udziału Ministra Obrony Narodowej w procedurze podjęcia decyzji w tej sprawie. Postanowienie o użyciu Sił Zbrojnych wydaje bowiem Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Minister Obrony Narodowej nie może zdecydować o użyciu Sił Zbrojnych nawet w przypadkach niecierpiących zwłoki. Regulacja taka wynika zapewne z faktu, że premier jest administratorem stanu wyjątkowego, zaś Minister Obrony Narodowej w zasadzie nie podejmuje nadzwyczajnych środków w ramach jego reżimu. Bardziej zastanawiający jest fakt, dlaczego premier nie może podjąć samodzielnie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych w przypadkach niecierpiących zwłoki.

5.4. Pozostałe kompetencje Ministra Obrony Narodowej

Na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁴ Minister Obrony Narodowej: 1) nadaje etaty jednostkom wojskowym (art. 3 ust. 5); 2) tworzy, przekształca i znosi garnizony, wyznacza i określa zadania ich dowódców, siedziby i terytorialny zasięg właściwości (art. 3a); 3) tworzy, przekształca i znosi wojewódzkie sztaby wojskowe i wojskowe komendy uzupełnień (art. 14 ust. 6 zd. pierwsze); 4) prowadzi na szczeblu centralnym dla terytorium całego

²² T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827.

państwa ewidencję wojskową osób podlegających rejestracji, kwalifikacji wojskowej oraz obowiązkowi czynnej służby wojskowej (art. 49 ust. 1 pkt 1); 5) wydaje regulaminy i rozkazy określające sposób odbywania czynnej służby wojskowej oraz obowiązki i uprawnienia żołnierzy (art. 63); 6) mianuje na stopnie wojskowe szeregowych i podoficerów oraz stopnie oficerskie (art. 76 ust. 3), 7) występuje do Prezydenta z wnioskiem o mianowanie na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów (art. 76 ust. 4–5); 8) wyraża zgodę na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej wobec obywateli polskich będących byłymi żołnierzami zawodowymi, a w stosunku do pozostałych osób wyraża opinię w tej sprawie (zgody udziela minister właściwy do spraw wewnętrznych) – art. 199d ust. 1–2.

Minister Obrony Narodowej jest – obok ministra właściwego do spraw wewnętrznych – jednym z dwóch zastępców przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.z.k.). Minister Obrony Narodowej – jako minister kierujący działem administracji rządowej – opracowuje plany zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się: analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, szczególne sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków, organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa, jak również organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 12 ust. 2 u.z.k.).

Minister Obrony Narodowej, jak wspomniano wyżej, sprawuje nadzór nad podległymi mu wojskowymi służbami wojskowymi (SKW i SWW), z uwzględnieniem uprawnień Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych – jeśli został powołany.

5.5. Uprawnienia nadzwyczajne Ministra Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego

Niezależnie od powyższych kompetencji Minister Obrony Narodowej może korzystać z szeregu istotnych uprawnień nadzwyczajnych w razie wprowadzenia stanu wojennego. Sama procedura wprowadzenia tego stanu rozpoczyna się w kierowanym przez niego ministerstwie – z racji na zewnętrzny charakter zagrożenia powodującego konieczność wprowadzenia stanu wojennego i zakres właściwości działu administracji rządowej „obrona narodu”, który podlega właściwości tegoż ministra²⁵.

²⁵ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 60–61.

Po wprowadzeniu stanu wojennego pozycja ustrojowa Ministra Obrony Narodowej ulega zasadniczej zmianie. Przede wszystkim objęcie obowiązków przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, co jest równoznaczne z zaistnieniem czasu wojny, powoduje, że Minister Obrony Narodowej traci status bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Tak przynajmniej zdaje się twierdzić ustawodawca, skoro wprowadza zasadę bezpośredniej podległości Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Prezydentowi RP.

Wniosek ten potwierdzają przepisy art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Na ich podstawie Minister Obrony Narodowej: 1) dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa; 2) koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa; 3) przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz sił zbrojnych i obrony państwa; 4) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego; 5) organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych oraz koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych. Powyższe kompetencje mają charakter koordynująco-wspomagający i w żadnej mierze nie upoważniają Ministra Obrony Narodowej do dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny.

5.6. Terenowe organy administracji wojskowej

W świetle art. 14 u.p.o.o. terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej są szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień. Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych w sprawach wykonują w szczególności zadania z zakresu: 1) organu wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, w stosunku do wojskowych komendantów uzupełnień; 2) zapewnienia operacyjnego i mobilizacyjnego

²⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

rozwiniecia jednostek wojskowych; 3) koordynacji rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego; 4) gromadzenia informacji na potrzeby realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązków państwa-gospodarza oraz planowania użycia przydzielonych sił i środków do wsparcia wojsk sojuszniczych; 5) zapewniania uzupełnienia potrzeb osobowych jednostek wojskowych oraz innych jednostek wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa; 6) koordynacji czynności realizowanych w ramach gromadzenia zasobów osobowych na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych; 7) udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w województwie; 8) koordynacji przedsięwzięć prowadzonych w ramach pomocy w zakresie aktywizacji zawodowej żołnierzy i osób zwolnionych z czynnej służby wojskowej oraz członków ich rodzin (rekonwersji); 9) organizowania szkoleń lub kursów dla żołnierzy rezerwy posiadających nadane przydziały kryzysowe w celu nabywania przez nich kwalifikacji przydatnych w Siłach Zbrojnych, w tym wykorzystując również współpracę z pracodawcami zatrudniającymi tych żołnierzy; 10) planowania wykorzystania sił układu pozamilitarnego na potrzeby obronne; 11) administracji rezerw osobowych i świadczeń na rzecz obrony; 12) udziału w planowaniu przestrzennego zagospodarowania, ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 13) współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa.

Z kolei wojskowi komendanci uzupełnień w sprawach wykonują w szczególności zadania z zakresu: 1) zapewnienia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych; 2) administrowania rezerwami osobowymi; 3) świadczeń na rzecz obrony; 4) współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa; 5) rekrutacji i naboru ochotników do czynnej służby wojskowej, w tym do zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej; 6) udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach terytorialnego zasięgu działania wojskowych komend uzupełnień; 7) promocji obronności i służby wojskowej.

Centralne Biuro Antykorupcyjne

6.1. Centralne Biuro Antykorupcyjne – istota i właściwość

Współcześnie ochrona bezpieczeństwa państwa stanowi zadanie szeregu służb państwowych tworzących określony system, który umownie można nazwać instytucjonalnym systemem bezpieczeństwa państwa. Do elementów tego systemu zalicza się zarówno konstytucyjne organy władzy publicznej, siły zbrojne, służby policyjne, jak i służby specjalne¹.

Ustawodawca tworzy CBA, jako służbę specjalną właściwą do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym oraz gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa². W sposób ogólny wskazuje się więc na właściwość CBA, którą jest zwalczanie korupcji jak też działalności godzącej w interesy ekonomiczne RP. Sfera, w którą może ingerować ta służba specjalna ze względu na korupcję została określona przez ustawodawcę jako „życie publiczne” oraz „życie gospodarcze”, jest ona zatem bardzo pojemna. W aspekcie podmiotowym ingerencja dotyczy przede wszystkim instytucji państwowych i samorządowych, choć użycie zwrotu „w szczególności” oznacza, że kontroli mogą być poddane również instytucje niepubliczne. W przypadku zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa ustawodawca zrezygnował z podania przykładowego katalogu instytucji kontrolowanych.

¹ K. Walczuk, M. Bożek, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Siedlce 2015, s. 13–14. Istotą działania służb specjalnych jest pozyskiwanie, analizowanie oraz przekazywanie organom państwa informacji o zagrożeniach dla jego bezpieczeństwa, W. Kotowicz, *Służby specjalne w Polsce*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015, s. 311.

² Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).

Ze względu na potrzebę określenia bardziej precyzyjnego zakresu właściwości, podaje się definicję legalną korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, co pozwala wskazać granice, w ramach których może się poruszać CBA.

Jako korupcję art. 1 ust. 3a u.CBA rozumie czyn, który: 1) polega na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji; 2) polega na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji; 3) popełniany jest w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie; 4) popełniany jest w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Z definicji legalnej zawartej w art. 1 ust. 4 u.CBA wynika, że działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu: 1) jednostki sektora finansów publicznych³; 2) jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicz-

³ Jednostki sektora finansów publicznych to: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, jak też sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego, jak też ich związki; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;

nych otrzymującej środki publiczne; 3) przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – znaczną szkodę⁴.

Właściwość określona w art. 1 ust. 1 u.CBA uszczegóławia art. 2 ust. 1 u.CBA w zakresie wskazanych tam czynów zabronionych. Wyliczenie zadań CBA nawiązuje do przestępstw, które występują w obowiązujących przepisach karnych – kodeksowych i pozakodeksowych. Powyższe pozwala generalnie stwierdzić, że jeżeli określone przestępstwo pozostaje w związku z korupcją, której definicja jest zawarta w u.CBA, to ściganie tego typu przestępstw, ich rozpoznawanie, wykrywanie, czy też im zapobieganie należy do obowiązków CBA⁵. Walka z korupcją stanowi bardzo ważny element systemu przeciwdziałania zagrożeniom funkcjonowania aparatu władzy i sfery politycznej, gospodarczej bądź też społecznej⁶. Ustawodawca nie poprzestał na ogólnym wyznaczeniu zadań CBA. W art. 2 u.CBA określił konkretne zadania, które CBA ma wypełniać. Należą do nich: rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie enumeratywnie wskazanych przestępstw z zastrzeżeniem, że zwalczanie tych przestępstw należy do zadań CBA, o ile pozostają one w związku z korupcją. Sam związek danego zachowania z korupcją nie przesądza jeszcze o tym, że zachowanie to wchodzi w zakres działalności CBA. Konieczne jest również, aby dany czyn stanowił jedno z przestępstw enumeratywnie wyliczonych w art. 2 ust. 1 u.CBA⁷.

Ze względu na istotę zadań realizowanych przez CBA organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, jak też instytucje państwowe, na mocy art. 3 u.CBA zostały zobowiązane, w zakresie swojego działania, do współpracy z CBA, a w szczególności udzielania pomocy w wykonywaniu tychże zadań. Współpraca ta ma pozwolić nie tylko na skuteczniejsze zwalczanie przestępstw, ale też na szybsze i większe ich wykrywanie.

10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, art. 9 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁴ Znaczną szkodą jest szkoda, której wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 złotych, art. 115 § 7 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

⁵ D. Lebowa, *Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 74.

⁶ M. Karpiuk, *Zakres działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2014, s. 77.

⁷ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK ZU 2009, Nr 6A, poz. 86.

W części przypadków współpraca z CBA została sformalizowana w drodze porozumień. Mając na względzie skuteczną ochronę rynku finansowego, jak też realizację ustawowych zadań Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zobowiązują się do współpracy mającej na celu koordynowanie wspólnych przedsięwzięć i świadczenie wzajemnej pomocy, a w szczególności: 1) ujawniania, zwalczania oraz zapobiegania popełnianiu przestępstw pozostających w związku z prowadzeniem działalności na rynku finansowym; 2) identyfikowania i rozpoznawania oraz zwalczania zagrożeń wynikających z przestępstw popełnianych na rynku finansowym⁸. W celu realizacji ustawowych zadań Prezes Urzędu Zamówień Publicznych i Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego zobowiązują się do współpracy, która w szczególności obejmuje: 1) wspólne podejmowanie działań w zakresie przestrzegania przepisów regulujących system zamówień publicznych; 2) przeciwstawianie się patologiom w zakresie udzielania i uzyskiwania zamówień publicznych; 3) zwalczanie korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych; 4) przeciwdziałanie nierzetelnemu gospodarowaniu środkami publicznymi przez podmioty udzielające zamówień publicznych⁹. Współpraca Straży Granicznej oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego obejmuje m.in.: 1) działania mające na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) zwalczanie i zapobieganie przestępczości; 3) ochronę granicy państwowej; 4) doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych; 5) prowadzenie działań o charakterze dydaktyczno-szkoleniowym; 6) wsparcie logistyczne; 7) przekazywanie i przetwarzanie gromadzonych informacji kryminalnych, w tym danych osobowych¹⁰. Współpraca Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego obejmuje m.in.: 1) działania mające na celu ochronę porządku konstytucyjnego państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) zwalczanie i zapobieganie przestępczości; 3) doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych; 4) prowadzenie działań o charakterze dydaktyczno-szkoleniowym; 5) wsparcie logistyczne¹¹. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz

⁸ § 1 Porozumienia Komisji Nadzoru Finansowego reprezentowanej przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie współpracy w zakresie ujawniania, zwalczania i zapobiegania przestępczości oraz zagrożeń występujących na rynku finansowym (Dz.Urz.CBA Nr 2, poz. 26).

⁹ § 1 Porozumienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie określenia zasad współpracy Urzędu Zamówień Publicznych i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.Urz.CBA Nr 2, poz. 25).

¹⁰ § 1 Porozumienia Komendanta Głównego Straży Granicznej i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy Straży Granicznej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.Urz.CBA Nr 2, poz. 70).

¹¹ § 1 Porozumienia Komendanta Głównego Policji i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 2 maja 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (t.j. Dz.Urz.CBA z 2011 r. Nr 9, poz. 70).

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organizują współdziałanie obejmujące w szczególności: 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw; 2) koordynację i wzajemną pomoc w realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych; 3) przekazywanie informacji, analiz, prognoz o rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców, pozostających w zainteresowaniu obu stron; 4) realizację w drodze pomocy prawnej czynności dochodzeniowo-śledczych; 5) współpracę dotyczącą ochrony informacji niejawnych; 6) wykonywanie badań specjalistycznych; 7) współpracę dotyczącą szkolenia zawodowego funkcjonariuszy obu stron; 8) wymianę doświadczeń wynikających z realizacji ustawowych zadań stron¹². Podobny zakres współpracy dotyczy kooperacji Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego¹³.

6.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Według art. 13 u.CBA, w granicach ustawowych zadań CBA, funkcjonariusze tej formacji wykonują: 1) czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz (jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa) – czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw; 2) czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa; 3) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Podczas wykonywania tych czynności funkcjonariusze CBA mają obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka niezależnie od jego narodowości, pochodzenia, sytuacji społecznej, przekonań politycznych lub religijnych albo światopoglądowych. Uprawnienia funkcjonariuszy CBA można klasyfikować w ramach czterech podstawowych kategorii czynności: 1) czynności

¹² § 1 Porozumienia między Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego a Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie współdziałania Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.Urz.CBA Nr 1, poz. 40).

¹³ Por. § 1 Porozumienia pomiędzy Szefem Służby Kontrwywiadu Wojskowego a Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie współdziałania Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.Urz.CBA Nr 1, poz. 58).

operacyjno-rozpoznawcze; 2) czynności dochodzeniowo-śledcze; 3) czynności analityczno-informacyjne; 4) czynności kontrolne. Zważając na powyższe CBA może podejmować działania ze sfer: ścigania karnego, prewencji antykorupcyjnej oraz informacji antykorupcyjnej¹⁴.

Zakres kompetencji funkcjonariuszy CBA określa m.in. art. 14 u.CBA, w świetle którego, wykonując czynności służące realizacji ustawowych zadań, mają oni prawo: 1) wydawania osobom poleceń określonego zachowania się; 2) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 3) zatrzymywania osób; 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń; 5) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży, czy też zatrzymywania pojazdów i innych środków transportu oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego; 6) obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie u.CBA; 7) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa; 8) zwracania się o niezbędną pomoc do innych niż powyżej wymienieni przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się do każdej osoby o udzielenie pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa¹⁵.

Funkcjonariusz CBA realizuje uprawnienie, jakim jest wydawanie poleceń, gdy jest to niezbędne do: 1) sprawnego oraz zgodnego z przepisami u.CBA wykonania czynności, o których stanowi art. 14 ust. 1 pkt 2–5 u.CBA; 2) uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia¹⁶. Możliwość wydania polecenia determinuje cecha niezbędności, odnosząca się do dwóch przypadków – wykonywania określonych, ustawowych kompetencji, jak też uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia, przy czym prawodawca nie precyzuje o jakie zagrożenie chodzi oraz

¹⁴ J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 115–116.

¹⁵ Zob. także: M. Karpiuk, *Podstawy normatywne funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, Nr 6, s. 95–96.

¹⁶ § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz obserwowania i rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 142, poz. 1014).

jakich powinno być rozmiarów, by ingerencja była usprawiedliwiona (prawnie dopuszczalna).

Uprawnienie dotyczące legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości jest realizowane, gdy ustalenie tożsamości osoby jest niezbędne do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych, podejmowanych w celu rozpoznania, zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa, którego ściganie należy do zadań CBA, a w szczególności, gdy jest to niezbędne do: 1) ustalenia tożsamości osoby podejrzewanej o popełnienie takiego przestępstwa; 2) ustalenia tożsamości świadka przestępstwa; 3) wykonania polecenia wydanego przez sąd lub prokuratora; 4) poszukiwania osoby ukrywającej się przed organami ścigania albo wymiarem sprawiedliwości; 5) dokonania zatrzymania osoby; 6) dokonania przeszukania pomieszczenia lub osoby; 7) dokonania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagażu lub sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego lub wodnego, co wynika z § 8 r.w.p. Kompetencja legitymowania osób, jako kompetencja ingerencyjna, przysługująca funkcjonariuszowi CBA, nie jest realizowana w sposób dowolny. Prawodawca wskazuje na przesłanki umożliwiające jej zastosowanie. W sposób ogólny określa on, że legitymowanie osób może nastąpić, jeżeli ustalenie tożsamości jest konieczne z punktu widzenia wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, bądź też dochodzeniowo-śledczych. Czynności te muszą być jednak podejmowane w celu rozpoznania, zapobieżenia, czy też wykrycia przestępstwa, którego ściganie należy do zadań CBA, są więc bezpośrednio związane z realizacją ustawowych zadań, postawionych przed tą służbą. Doprecyzowując ogólne przesłanki uprawniające do skorzystania z kompetencji legitymowania osób, prawodawca podaje przykładowe (najczęściej zachodzące) sytuacje uzasadniające zastosowanie tego środka.

Funkcjonariusz CBA realizuje uprawnienie zatrzymania osób w przypadku, gdy powyżmie uzasadnione przypuszczenie, że osoba zatrzymywana popełniła przestępstwo, którego ściganie należy do zadań CBA, a zachodzi obawa jej ucieczki lub ukrycia się, albo zatarcia śladów przestępstwa, bądź też nie można ustalić jej tożsamości, co wynika z § 13 r.w.p. W przypadku zatrzymania osób podmiot uprawniony musi mieć uzasadnione przypuszczenie co do popełnienia przestępstwa przez zatrzymanego. Nie może być to zatem jakiegokolwiek przypuszczenie powzięte przez funkcjonariusza CBA, a uzasadnione. Przypuszczenie to dotyczy tego, że zatrzymana osoba popełniła przestępstwo, które dodatkowo musi mieścić się w zakresie działalności CBA. Spełnienie tych wszystkich warunków nie pozwala jeszcze na zastosowanie tego środka ingerencji. Musi również zachodzić obawa ucieczki lub ukrycia się, albo zatarcia śladów przestępstwa przez osobę w stosunku do której podjęto uzasadnione przypuszczenie o popełnieniu przestępstwa, śro-

dek ten może być zastosowany również gdy nie można ustalić tożsamości takiej osoby, przy czym prawodawca nie mówi już o uzasadnionej obawie, a o obawie ucieczki lub ukrycia się albo zatarcia śladów przestępstwa. Funkcjonariusz CBA, jak wynika z § 14 r.w.p., przystępując do zatrzymania osoby, ma obowiązek podjąć wobec niej następujące czynności: 1) sprawdzić, czy posiada przy sobie broń lub inne niebezpieczne przedmioty mogące służyć do popełnienia przestępstwa, albo przedmioty mogące stanowić dowody rzeczowe lub podlegające przepadkowi; 2) odebrać broń i te przedmioty; 3) poinformować o zatrzymaniu i jego przyczynach oraz uprzedzić ją o obowiązku zastosowania się do wydawanych poleceń, a także o możliwości użycia wobec niej środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, w przypadku niepodporządkowania się wydanym poleceniom lub próby ucieczki; 4) doprowadzić do jednostki organizacyjnej CBA lub jednostki Policji. Obowiązki te muszą być dopełnione, gdyż w przypadku zastosowanie tego środka będzie wadliwe. Ich wykonanie następuje bezpośrednio po sobie, kolejność przyjęta przez prawodawcę nie jest dowolna.

Przeszukanie osób i pomieszczeń dokonywane jest w celu wykrycia lub zatrzymania, bądź też przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, którego ściganie należy do zadań CBA, a także w celu znalezienia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie o przestępstwo, którego ściganie należy do zadań CBA, lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym, w którym bierze udział CBA, jeżeli poweźmie uzasadnione przypuszczenie, gdzie znajduje się osoba podejrzana lub wymienione rzeczy, co przewiduje § 22 r.w.p. Prawodawca ingerencję w postaci przeszukania osób i pomieszczeń uzależnia od realizacji dwóch celów, które jednocześnie ją legitymizują: 1) wykrycie, zatrzymania lub przymusowe doprowadzenie podejrzanego; 2) znalezienie rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie o przestępstwo lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym. Cele te oczywiście muszą być realizowane w sferze właściwości CBA. Przeszukanie osób i pomieszczeń jest również determinowane powzięciem przez funkcjonariusza CBA uzasadnionego przypuszczenia, gdzie znajduje się osoba podejrzana lub wymienione powyżej rzeczy.

Uprawnienie polegające na dokonaniu kontroli osobistej, na gruncie § 29 r.w.p., jest realizowane przez funkcjonariusza CBA w przypadku, gdy poweźmie on uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, którego ściganie należy do zadań CBA lub jeżeli poweźmie uzasadnione przypuszczenie, że osoba posiada rzeczy mogące stanowić dowód w sprawie o takie przestępstwo lub podlegające zajęciu w postępowaniu karnym, w którym bierze udział CBA. Kontrola osobista następuje w dwóch przypadkach, gdy funkcjonariusz poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez osobę kontrolowaną, bądź też gdy funkcjonariusz poweźmie uzasad-

nione przypuszczenie, że osoba kontrolowana posiada rzeczy mogące stanowić dowód w sprawie o takie przestępstwo lub podlegające zajęciu w postępowaniu karnym. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku kontrola musi być poparta uzasadnionym podejrzeniem (przypuszczenie), co nie pozwala na niczym nieskrepowaną ingerencję.

Według § 30 r.w.p. przeglądanie zawartości bagażu lub sprawdzenie ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego lub wodnego, w celu znalezienia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie o przestępstwo, którego ściganie należy do zadań CBA, lub podlegających zajęciu w takim postępowaniu karnym jest dopuszczalne, gdy funkcjonariusz CBA poweźmie uzasadnione przypuszczenie, że wymienione rzeczy tam się znajdują. Determinantem uruchomienia tego rodzaju działań jest powzięcie uzasadnionego przypuszczenia, że rzeczy mogące stanowić dowód w sprawie o przestępstwo (lub podlegające zajęciu) znajdują się w bagażu, czy też w środkach transportu. Faktycznie nie muszą one się tam znajdować.

W przypadku, gdy jest to niezbędne do realizacji ustawowych zadań CBA, funkcjonariusz CBA, jak wynika z § 34 r.w.p., podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych realizuje uprawnienie do obserwowania i rejestrowania zdarzeń. Obserwowanie oraz rejestrowanie, przy zastosowaniu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, jak też dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom jest dopuszczalne w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W przypadku innego rodzaju czynności obserwacja i rejestracja zdarzeń jest niedopuszczalna.

Zwracając się z żądaniem niezbędnej, nieodpłatnej pomocy do instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, funkcjonariusz CBA występuje do kierowników jednostek, a w przypadku ich nieobecności – do osób aktualnie dysponujących możliwościami udzielenia takiej pomocy. Przy czym żądanie udzielenia pomocy nie może prowadzić do zakłócenia funkcjonowania pogotowia ratunkowego lub technicznego, jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego lub specjalistycznych organizacji i służb ratowniczych¹⁷. Funkcjonariusz CBA „żąda” udzielenia pomocy od instytucji wykonujących zadania publiczne, zatem po ich stronie jest obowiązek udzielenia takiej pomocy. Fakt braku obecności kierownika takiej jednostki nie przesądza automatycznie o jej nieudzieleniu we wskazanym w żądaniu czasie, gdyż w takim przypadku zobowiązane są osoby aktualnie dysponujące

¹⁷ § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego niezbędnej pomocy przez instytucje państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz obywateli (Dz.U. Nr 142, poz. 1018).

możliwościami udzielenia pomocy. Prawodawca przewidział jednak okoliczności, które mogą powodować, że pomoc funkcjonariuszowi CBA wykonującemu czynności służące realizacji ustawowych zadań nie zostanie udzielona. Dotyczy to sytuacji, gdy żądanie udzielenia pomocy prowadzi zakłócenia funkcjonowania zobowiązanych podmiotów – pogotowia ratunkowego lub technicznego, jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, bądź też specjalistycznych organizacji i służb ratowniczych. Prawodawca posługuje się w tym zakresie niezbyt trafnym zwrotem „zakłócenia funkcjonowania” określonego podmiotu. Nie powinno to dotyczyć każdego zakłócenia funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, a tylko takiego, które by ograniczało wykonywanie zadań publicznych przez ten podmiot. Ograniczenie to powinno być dodatkowo odczuwalne z punktu widzenia skuteczności, terminowości, czy też dostępności. Wyłączenie udzielenia niezbędnej oraz nieodpłatnej pomocy nie powinno być zatem determinowane jakimkolwiek zakłóceniem dotyczącym funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, a takim, które nie pozwala na normalne realizowanie zadań.

Zwracając się o udzielenie niezbędnej pomocy do podmiotów, które działają w sferze użyteczności publicznej, jak stanowi § 3 r.u.f.p., funkcjonariusz CBA występuje do kierowników jednostek, a w przypadku ich nieobecności – do osób aktualnie dysponujących możliwościami udzielenia takiej pomocy. Jeżeli zwraca się on o udzielenie niezbędnej pomocy do osób fizycznych, występuje do osób aktualnie dysponujących możliwościami udzielenia takiej pomocy. Warunkiem skorzystania przez funkcjonariusza z pomocy tych podmiotów i osób jest wyrażenie przez nie zgody. Prośba o udzielenie pomocy do podmiotów usytuowanych poza sferą użyteczności publicznej wywrze skutek, gdy będzie przez adresata zaaprobowana. Przy czym zgoda może być wyrażona w każdy prawem dopuszczalny sposób. Ta formuła współdziałania nie cechuje się znaczną skutecznością, gdyż zależy od adresata wniosku (prośby) o udzielenie pomocy, który może jej odmówić bez podania przyczyn.

Z uwagi na istotę zadań, które zostały postawione przed CBA ustawodawca dopuszcza użycie przez funkcjonariuszy tej formacji środków przymusu bezpośredniego. Środki przymusu bezpośredniego należą do klasycznych uprawnień administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zalicza się je również do czynności o charakterze administracyjno-porządkowym¹⁸. Możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób fizycznych podlega szczególnym rygorom wynikającym z Konstytucji RP. Ustrojodawca przewidział możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (do których należy również wolność osobista), nie mniej jednak ograniczenie to może nastąpić tylko w określonych okolicznościach i wyłącznie w formie usta-

¹⁸ J. Kostrubiec, *Formy...*, s. 121.

wy. W przypadku ograniczenia wolności osobistej dodatkowo wprowadza się wymóg określenia w ustawie wszystkich materialnoprawnych oraz proceduralnych przesłanek takiego ograniczenia¹⁹.

6.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Instytucję nadzoru i kontroli w stosunku do CBA określa m.in. art. 5 u.CBA, według którego Szef CBA jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej. Przy czym Szef CBA kieruje działalnością tej formacji bezpieczeństwa. Działalność Szefa CBA podlega kontroli Sejmu. Prezes Rady Ministrów, bądź też wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność CBA.

Nadzór Prezesa RM oznacza, że może on władczo wkraczać w działania CBA, jak i Szefa CBA. Ustawodawca nie wprowadza przy tym kryteriów, które upoważniałyby do uruchomienia instytucji nadzoru w tym środków jej przysługujących. Należy zatem przyjąć, że jest to katalog szeroki, wykorzystywany w administracji rządowej w stosunku do podmiotów hierarchicznie niższego szczebla. Należy jednak podkreślić, że nadzór Prezesa RM nie może ograniczać zadań i kompetencji CBA oraz powodować zmniejszenia skuteczności działań tego podmiotu.

Konstytucja RP nie zawiera sprecyzowanych reguł, które odnosiłyby się do umiejscowienia w systemie organów państwa służby specjalnej, utworzonej dla zwalczania korupcji. Ustawodawca, tworząc służbę specjalną, zachowuje swobodę w zakresie umiejscowienia Szefa CBA w systemie organów państwa, w tym, w systemie administracji rządowej. Przy tym podporządkowuje go Prezesowi RM. To jednoznaczne podporządkowanie Szefa CBA jednemu tylko organowi państwa – Prezesowi RM, może potencjalnie sprzyjać skutecznemu wykonywaniu działań przez CBA i Szefa CBA w sposób wolny od nieokreślonych, i przez to także „niewłaściwych” nacisków innych podmiotów czy osób. Eliminuje tym samym możliwość ingerowania w działalność CBA wielu zainteresowanych tą działalnością organów i instytucji. Wielo kierunkowe oddziaływanie na funkcjonowanie CBA mogłyby prowadzić zarówno do osłabienia skuteczności działań tej formacji, jak i do zatarcia ram odpowiedzialności za ich ukierunkowanie. Podporządkowanie Szefa CBA tylko Prezesowi Rady Ministrów wyłącza w sensie prawnym oddziaływanie uboczne, sprzyja dookreśleniu odpowiedzialności politycznej i personalnej

¹⁹ Wyrok TK z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11, OTK ZU 2012, Nr 5A, poz. 51.

za funkcjonowanie CBA i ukierunkowanie działań tej instytucji. Podporządkowanie to nie ogranicza specjalizacji osób funkcjonujących w imieniu CBA i samego CBA w zwalczaniu korupcji. Prezes Rady Ministrów dysponuje uprawnieniami ukierunkowującymi funkcjonowanie CBA jako całości oraz uprawnieniami nadzorczymi, co nie powinno się utożsamiać z ograniczaniem „niezbędnej niezależności” w podejmowaniu oraz prowadzeniu konkretnych czynności operacyjnych i postępowań przygotowawczych. Jednoznaczne podporządkowanie CBA i Szefa Biura Prezesowi Rady Ministrów może stymulować nieuleganie „naciskom niewłaściwym”²⁰.

Prezes Rady Ministrów, o czym stanowi art. 12 u.CBA, określa kierunki działania CBA w drodze wytycznych. Szef CBA, najpóźniej na 2 miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia roczny plan działania CBA na rok następny oraz corocznie do dnia 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych sprawozdanie z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy, czy też corocznie do dnia 31 marca Sejmowi oraz Senatowi informację o wynikach działalności CBA, z wyjątkiem informacji, do których stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

²⁰ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK ZU 2009, Nr 6A, poz. 86.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu

7.1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu – istota i właściwość

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu są służbami specjalnymi¹ służącymi utrzymaniu bezpieczeństwa państwa². Zakres właściwości ABW obejmuje sprawy ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego³. Zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – zgodnie z art. 2 u.ABW – służy z kolei działalność Agencji Wywiadu. Na czele ABW i AW stoją szefowie, którzy są centralnymi organami administracji rządowej, podlegającymi bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 u.ABW). Szef ABW i Szef AW działają odpowiednio przy pomocy podległym im służb, które są urzędami administracji rządowej⁴.

¹ Ustawodawca zdecydował się na określenie „służby specjalne”, choć tylko w przepisach określających istotę SKW, SWW oraz CBA pojawia się to określenie. O tym, że za służbę specjalną uznaje się również ABW i AW, można dowiedzieć się jedynie z art. 11 u.ABW Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.), który określa właściwość Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. W doktrynie służby specjalne pojmowane są jako „agendy rządowe, zajmujące się pozyskiwaniem, gromadzeniem, przetwarzaniem informacji wywiadowczych i kontrwywiadowczych dla zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa”, M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 118; zob. także M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 16–20.

² Poprzednikiem tych służb był w latach dziewięćdziesiątych Urząd Ochrony Państwa – M. Górka, *Rola ABW w polskiej polityce bezpieczeństwa*, (w:) M. Górka (red.), *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2015, s. 179–180.

³ Art. 1 u.ABW; A. Misiuk, *Instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 192–194.

⁴ Ł. Bełza, *Pozycja szefów służb w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, Nr 4, s. 105 i n.

Podstawowym celem ABW jest ochrona przed działaniami stwarzającymi potencjalne zagrożenie dla niepodległości, ustroju konstytucyjnego lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Zgodnie z art. 5 u.ABW do zadań ABW należy w pierwszej kolejności rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i pozycję międzynarodową, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa⁶. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiedzialna ponadto jest za rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonych typów przestępstw⁷ oraz ściganie ich sprawców⁸. Realizuje, w granicach swojej właściwości, zadania związane z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywaniem funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych. Ważnym zadaniem ABW jest uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Agencja podejmuje również inne działania określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Agencja Wywiadu powstała na bazie dawnego Urzędu Ochrony Państwa, który spełniał zarówno działania wywiadowcze, jak i kontrwywiadowcze. Istotą przeprowadzonej reformy było oddzielenie struktur wywiadu od instytucji odpowiedzialnej za działania w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego⁹.

⁵ B. Szmulik, *Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna*, t. I, *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 454.

⁶ M. Karpiuk, *Zakres działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 92–94.

⁷ Chodzi o przestępstwa szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, przestępstwa godzące w podstawy ekonomiczne państwa, przestępstwa w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz przestępstwa nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym. Do zadań ABW należy również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcji, popełnionych przez osoby pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa.

⁸ M. Bożek, *Zwalczanie przestępstw jako ustawowe zadanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Stan obecny i postulaty de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, Nr 1, s. 35 i n.

⁹ B. Szmulik, *Szef Agencji Wywiadu*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja...*, s. 463.

Do zadań AW – zgodnie z art. 6 u.ABW – należy m.in. uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego. Agencja Wywiadu rozpoznaje i przeciwdziała zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do ustawowych zadań AW należy ponadto ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej¹⁰. Na osobną uwagę zasługują zadania AW z zakresu rozpoznawania międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia. Agencja rozpoznaje również i analizuje zagrożenia występujące w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mające wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmuje działania mające na celu eliminowanie tych zagrożeń. Zgodnie z ustawą AW prowadzi wywiad elektroniczny i podejmuje inne działania określone w ustawach i umowach międzynarodowych¹¹.

Jeżeli w toku realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych ujawnią się okoliczności wskazujące na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostaje w kompetencji ABW albo AW, Szef właściwej Agencji – działając na podstawie art. 22a ust. 5 u.ABW – może podjąć decyzję o jej kontynuowaniu, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa¹². Szef właściwej służby podejmuje tę decyzję za zgodą Prezesa Rady Ministrów, przy czym powiadamia Prezydenta o wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie takiej zgody. W przypadku powołania w skład Rady Ministrów Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, zgodę wyraża ten minister.

¹⁰ B. Sprenkel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 72.

¹¹ D. Ossowska-Salamonowicz, M. Salamonowicz, *Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 123.

¹² F. Prusak, *Służby specjalne*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 145–146.

7.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu

Funkcjonariuszom ABW przysługuje szerszy zakres kompetencji niż funkcjonariuszom AW. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.ABW w granicach ustawowych zadań ABW funkcjonariusze Agencji wykonują dwojakiego rodzaju czynności: operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców oraz operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego¹³. W ramach owych czynności funkcjonariusze ABW – zgodnie z art. 23 u.ABW – mają prawo wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości oraz ich zatrzymywania, jak również przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary. Funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości tej służby i w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁴.

Szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka i obywatela mają przepisy pozwalające funkcjonariuszom ABW na obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 23 ust. 1 pkt 6 u.ABW). Materiały z obserwowania i rejestrowania obrazu oraz dźwięku, które nie stanowią informacji potwierdzających popełnienie przestępstwa lub nie są istotne dla bezpieczeństwa państwa, podlegają niezwłocznie protokolarnemu, komisyjnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza Szef ABW (art. 23 ust. 8 u.ABW). Przepisy te są wyrazem przestrzegania przez władze publiczne zakazu pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Jedną z najważniejszych kompetencji funkcjonariuszy ABW jest możliwość zastosowania kontroli operacyjnej (art. 27 u.ABW)¹⁵. O użyciu tego

¹³ Funkcjonariusze AW wykonują tylko ów drugi rodzaj czynności, czyli czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne.

¹⁴ Art. 21 ust. 3 u.ABW. Uprawnień tego rodzaju nie mają funkcjonariusze AW.

¹⁵ J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 126–127.

środka decyduje Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne¹⁶. Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek oraz stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Sąd Okręgowy w Warszawie może, na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, na okres nie dłuższy niż kolejne trzy miesiące, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia tej kontroli¹⁷. Kontrola operacyjna powinna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn jej zarządzenia, najpóźniej jednak z upływem okresu, na który została wprowadzona. Szef ABW informuje Prokuratora Generalnego o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu, a na jego żądanie również o przebiegu tej kontroli, przedstawiając zebrane w jej toku materiały. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały, które nie są istotne dla bezpieczeństwa państwa lub nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisyjnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza Szef ABW.

Na podkreślenie również zasługuje uprawnienie Szefa ABW do zarządzenia niejawnego nadzorowania, wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego (art. 30 ust. 1 u.ABW). O zarządzeniu, przebiegu i wynikach tychże czynności Szef ABW niezwłocznie zawiadamia Prokuratora Generalnego, który może nakazać ich zaniechanie¹⁸.

¹⁶ W przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef ABW może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do Sądu Okręgowego w Warszawie, z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie pięciu dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej Szef ABW wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz poleca protokolarnie, komisyjne zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

¹⁷ W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa, Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony również po upływie wskazanego okresu.

¹⁸ J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 129–130.

Specyfika działania służb specjalnych bez wątpienia może usprawiedliwiać tak głęboką ingerencję w prawa i wolności jednostki. Należy jednak stworzyć mechanizmy gwarantujące możliwość weryfikacji działań specsłużb przez odpowiednie organy państwowe. Tymczasem ustawodawca przewiduje jedynie, że na sposób przeprowadzenia wymienionych czynności przysługuje zażalenie do prokuratora właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności (art. 23 ust. 7 u.ABW). Nie ma natomiast zagwarantowanego prawa do ochrony sądowej.

Funkcjonariuszom ABW i AW przysługuje prawo żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej¹⁹, zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa²⁰.

Funkcjonariusze ABW albo AW – działając na podstawie art. 24a u. ABW – mają prawo przeprowadzania doprowadzenia, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²¹, lub konwoju, o którym mowa w art. 4 pkt 3 tej ustawy. Funkcjonariusze ABW albo AW wykonujący zadania w zakresie przeprowadzania doprowadzenia lub konwoju, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa tego doprowadzenia lub konwoju, mają prawo wydawania poleceń określonego zachowania się.

Funkcjonariuszom ABW i AW przysługuje uprawnienie do używania środków przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Szczegółowe zasady użycia tych środków określają przepisy art. 25 i 26 u.ABW i AW.

7.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu

Organem nadzorującym działalność cywilnych służb specjalnych jest Prezes Rady Ministrów²². Rozwiązanie to podkreśla ponadresortowy cha-

¹⁹ Wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

²⁰ Art. 23 ust. 1 pkt 7 i 8 oraz art. 24 u.ABW.

²¹ Dz.U. poz. 628 ze zm.

²² M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 3, s. 9 i n.

rakter działalności owych służb²³. Najważniejszym przejawem sprawowania przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad służbami specjalnymi jest kompetencja powoływania i odwoływania ich szefów. Prezes Rady Ministrów powołuje szefów ABW i AW po zasięgnięciu opinii Prezydenta, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych²⁴. Na wniosek Szefa właściwej Agencji Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje zastępców Szefa ABW i Szefa AW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Ustawa ściśle limituje okoliczności, w których możliwe jest odwołanie Szefa ABW lub Szefa AW. Może ono nastąpić w przypadku: 1) rezygnacji z zajmowanego stanowiska; 2) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa; 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 4) utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska lub 5) niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad trzy miesiące²⁵.

Przejawem sprawowania nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi jest określanie kierunków ich działania w drodze wytycznych, przyjmowanie rocznych planów działania oraz sprawozdań. Prezes Rady Ministrów wydaje wytyczne wobec ABW i AW na wniosek Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, jeżeli został on powołany w skład Rady Ministrów. Wytyczne opiniuje Prezydent RP oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Prezes Rady Ministrów, zwracając się do Prezydenta o wyrażenie opinii w sprawie wytycznych, załącza opinię Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. O wydaniu wytycznych Prezes Rady Ministrów niezwłocznie powiadamia Prezydenta RP.

Szefowie ABW i AW, najpóźniej na trzy miesiące przed końcem roku kalendarzowego, przedstawiają Prezesowi Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, roczne plany działania na rok następny. Szefowie ABW i AW przedstawiają corocznie do dnia 31 stycznia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z działalności Agencji za poprzedni rok kalendarzowy. Dzięki składanym sprawozdaniom Prezes Rady Ministrów jest w stanie bar-

²³ Por. M. Bożek, *Usytuowanie służb specjalnych w systemie organów państwowych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 43–44.

²⁴ Art. 14 ust. 1 u.ABW. Na temat roli Komisji do Spraw Służb Specjalnych w wykonywaniu sejmowej kontroli nad ABW i AW zob. A. Żebrowski, *Parlament a służby specjalne w Polsce (zarys problematyki)*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 545–550; J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje...*, s. 42–51.

²⁵ Art. 16 u.ABW.

dzień skutecznie wykonywać funkcję organu nadzoru nad służbami²⁶. Przejawem sprawowania nadzoru nad działalnością służb specjalnych jest ponadto uprawnienie do nadania statutu, który reguluje organizację wewnętrzną danej służby. Statut ABW i AW nadawany jest przez Prezesa Rady Ministrów (art. 20 ust. 1 u.ABW).

Na podstawie art. 13 ust. 1 u.ABW Prezes Rady Ministrów w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od: 1) ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu; 2) Ministra Sprawiedliwości – w odniesieniu do działalności Służby Więziennej; 3) Ministra Obrony Narodowej – w odniesieniu do działalności SKW, SWW i ŻW; 4) Szefów Agencji – w odniesieniu do działalności tych Agencji; 5) Szefa CBA – w odniesieniu do działalności Biura; 6) ministra właściwego do spraw finansów publicznych – w odniesieniu do działalności Służby Celnej, urzędów i izb skarbowych, organów kontroli skarbowej oraz organów informacji finansowej.

Prezes Rady Ministrów w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych może żądać od Szefów tych służb informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań²⁷. Do wykonywania tych czynności Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra powołanego w celu koordynowania działalności służb specjalnych. W razie konieczności współpracy służb specjalnych w celu realizacji ustawowych zadań Prezes Rady Ministrów obowiązek koordynacji działań w tym zakresie powierza ministrowi powołanemu w celu koordynowania działalności służb specjalnych albo Szefowi jednej ze służb.

Ustawodawca bezpośrednio ustanawia zasadę parlamentarnej kontroli nad służbami specjalnymi. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.ABW i AW działalność Szefa ABW i Szefa AW podlega kontroli Sejmu. Jest ona wyrazem konstytucyjnej funkcji Sejmu, którą ustanawia art. 95 ust. 2 Konstytucji. W świetle tego przepisu Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Przedmiotem funkcji kontrolnej jest działalność nie tylko Rady Ministrów jako organu egzekutywy w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji, ale również całej administracji rządowej podległej Radzie Ministrów. W związku z tak określonym zakresem parlamentarnej kontroli ustanowienie kontroli Sejmu nad działalnością Szefa

²⁶ B. Szmulik, *Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...*, s. 452.

²⁷ Żądanie przekazania informacji skierowane do Szefa SKW albo Szefa SWW wymaga równoczesnego powiadomienia Ministra Obrony Narodowej, który jest bezpośrednim zwierzchnikiem tych służb – zob. pkt 8.3 niniejszej monografii.

ABW i AW nie budzi wątpliwości konstytucyjnych z racji ich podlegania Prezesowi Rady Ministrów i stanowienia w ten sposób części administracji rządowej²⁸.

7.4. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych

Przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, SG, ŻW, Służby Więziennej, BOR, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych RP (art. 11 u.ABW)²⁹.

Do zadań Kolegium do Spraw Służb Specjalnych należy formułowanie ocen lub wyrażanie opinii, m.in. w sprawach: 1) powoływania i odwoływania Szefa ABW, Szefa AW, Szefa SKW, Szefa SWW oraz Szefa CBA; 2) kierunków i planów działania służb specjalnych; 3) szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych, przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów; 4) projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności służb specjalnych; 5) wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb; 6) rocznych sprawozdań przedstawianych przez Szefów z działalności podległych im służb specjalnych; 7) koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA, a także działalności służb specjalnych z Policją, SG, ŻW, BOR, Służbą Celną, urzędami skarbowymi, izbami skarbowymi, organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa; 8) współdziałania organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej ze służbami specjalnymi; 9) współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw; 10) organizacji wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy organami administracji rządowej oraz 11) ochrony informacji niejawnych.

²⁸ Zob. więcej: A. Żebrowski, *Parlament...*, s. 538–545.

²⁹ M. Kucharski, *Rządowe organy konsultacyjno-doradcze*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje...*, s. 69–77; B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Nr 2, s. 13.

Na czele Kolegium do Spraw Służb Specjalnych stoi przewodniczący, którym jest Prezes Rady Ministrów. W skład Kolegium wchodzi również sekretarz³⁰ oraz – jako członkowie: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, jak również minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

W posiedzeniach Kolegium uczestniczą także: Szef ABW, Szef AW, Szef CBA, Szef SKW, Szef SWW oraz przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach Kolegium może delegować Prezydent RP. Przewodniczący Kolegium może zapraszać do udziału w posiedzeniach Kolegium przewodniczących właściwych komisji sejmowych, przedstawicieli organów państwowych oraz inne osoby, których uczestnictwo jest niezbędne ze względu na tematykę obrad.

³⁰ Sekretarza Kolegium powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 12 ust. 6 u.ABW.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego

8.1. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego – istota i właściwość

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego są wojskowymi służbami specjalnymi, funkcjonującymi od 2006 r., tj. rozwiązaniami Wojskowych Służb Informacyjnych¹. Działalność wojskowych służb specjalnych ma z założenia służyć umacnianiu potencjału obronnego państwa, stąd ustawowe określenie ich zadań różni się znacznie od cywilnych służb specjalnych. Ustawodawca zakłada wzajemną współpracę SKW i SWW², jak również dopuszcza podejmowanie współpracy z właściwymi organami i służbami innych państw. Podjęcie takiej współpracy może nastąpić tylko po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów, który przedtem zasięga opinii Ministra Obrony Narodowej.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Służba Wywiadu Wojskowego jest zaś służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Na czele SKW i SWW stoją szefowie, którzy są centralnymi or-

¹ K. Sikora, *Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015, s. 249.

² Formy i tryb współdziałania SKW i SWW określa Minister Obrony Narodowej, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu.

ganami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy SKW i SWW, będącymi urzędami administracji rządowej³.

Do zadań SKW należy rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową oraz funkcjonariuszy SKW i SWW⁴. Służba Kontrwywiadu Wojskowego współdziała na tym polu z Żandarmerią Wojskową i innymi organami uprawnionymi do ścigania przestępstw. Do zadań SKW należy również realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań określonych w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁵, uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP lub innych jednostek organizacyjnych MON oraz podejmowanie działań w celu eliminowania ustalonych zagrożeń, jak również prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i kryptoanalizy.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego uczestniczy w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia. Zajmuje się ochroną bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa oraz ochroną bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez Siły Zbrojne i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym zamówionymi przez Siły Zbrojne RP i inne jednostki organizacyjne MON. Służba Kontrwywiadu Wojskowego podejmuje ponadto inne działania określone w ustawach i umowach międzynarodowych.

Z kolei do zadań SWW należy – zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 u.SKW – uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych oraz warunków realizacji przez Siły Zbrojne zadań poza granicami państwa. Służba Wywiadu Wojskowego rozpoznaje i przeciwdziała militarnym zagrożeniom zewnętrznym godzącym w obronność Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem. Rozpoznaje międzynarodowy obrót bronią, amunicją i mate-

³ Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).

⁴ Szczegółowy wykaz przestępstw pozostających we właściwości SKW określa art. 5 ust. 1 pkt 1 u.SKW. M. Karpiuk, *Zakres działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 95–99.

⁵ Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.

riałami wybuchowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznaje międzynarodowy obrót bronią masowej zagłady i zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środki jej przenoszenia.

Służba Wywiadu Wojskowego odpowiedzialna jest za rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz zdolność bojową Sił Zbrojnych oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń. Zadaniem SWW jest prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz Sił Zbrojnych oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii, współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą, uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia oraz podejmowanie innych działań przewidzianych dla SWW w odrębnych ustawach, a także umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana.

Służba Wywiadu Wojskowego realizuje ustawowe zadania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność SWW wewnątrz państwa może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności dopuszczonych ustawą⁶ możliwa jest wyłącznie za pośrednictwem SKW albo ABW, odpowiednio do ich kompetencji.

Jeżeli w toku realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych ujawnią się okoliczności wskazujące na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostaje w kompetencji SKW albo SWW, Szef właściwej służby – działając na podstawie art. 27 ust. 5 u.SKW – może podjąć decyzję o jej kontynuowaniu, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa. Szef SKW albo Szef SWW podejmuje decyzję za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Wniosek w tej sprawie Szef SKW albo Szef SWW przedstawia za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, powiadamiając Prezydenta RP. W przypadku powołania Ministra Koordynatora Służb Specjalnych zgodę wyraża także minister.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i SWW przy realizacji swoich zadań współdziała ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego i innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Szefem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, dowódcami garnizonów wojskowych i jednostek wojskowych, jak również odpowiednimi organami, służbami i instytucjami podległymi ministrowi właściwemu do spraw wew-

⁶ Chodzi o czynności określone w art. 29, art. 31 ust. 1, art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 u.SKW.

nętrnych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych i ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych⁷. W świetle art. 12 u.SKW organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, instytucje państwowe oraz przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie użyteczności publicznej są obowiązani, w zakresie swojego działania, do współdziałania z SKW i SWW, a w szczególności do udzielania pomocy w realizacji zadań SKW i SWW. Przedsiębiorcy, instytucje oraz inne organizacje realizujące umowy z jednostkami organizacyjnymi MON, w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym są obowiązane, w zakresie realizowanych umów, do współdziałania z SKW i SWW, jeżeli nie stoi to w sprzeczności z ich prawnie chronionym interesem.

8.2. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego

W granicach ustawowych zadań SKW i SWW funkcjonariusze tych służb wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz analityczno-informacyjne⁸, zaś funkcjonariusze SKW dodatkowo – czynności wynikające z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. Wojskowe służby specjalne nie wykonują czynności dochodzeniowo-śledczych.

Na podstawie art. 29 u.SKW funkcjonariuszom SKW przysługuje prawo obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Materiały z obserwowania i rejestrowania obrazu oraz dźwięku, które nie stanowią informacji potwierdzających popełnienie przestępstwa lub nie są istotne dla bezpieczeństwa potencjału obronnego Sił Zbrojnych, podlegają niezwłocznie protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza Szef SKW.

Wśród środków możliwych do zastosowania przez SKW znajduje się kontrola operacyjna (art. 31 u.SKW)⁹. O jej przeprowadzeniu decyduje Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa SKW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, jeżeli przy wykonywa-

⁷ Art. 10 u.SKW.

⁸ Art. 25 i 26 u.SKW.

⁹ J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 134–135.

niu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez SKW inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne. W przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef SKW może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do Wojskowego Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez Sąd zgody w terminie pięciu dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej Szef SKW wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz poleca niezwłoczne, protokolarne i komisyjne zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek, stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie może, na pisemny wniosek Szefa SKW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, na okres nie dłuższy niż kolejne trzy miesiące, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia tej kontroli¹⁰. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza Szef SKW. O wydaniu i wykonaniu zarządzenia dotyczącego zniszczenia materiałów Szef SKW jest obowiązany do niezwłocznego poinformowania Prokuratora Generalnego.

Funkcjonariuszom SKW przysługują szczególne uprawnienia w postaci możliwości dokonania w sposób niejawnie nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej (art. 33 ust. 1 u.SKW). Czynności te nie mogą polegać na kierowaniu działaniami wyczerpującymi znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary. Szef SKW może zarządzić, na czas określony, powyższe czynności po uzyskaniu pisemnej zgody Proku-

¹⁰ W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiają się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa, Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie, na pisemny wniosek Szefa SKW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony również po upływie wskazanych okresów.

ratora Generalnego, którego na bieżąco informuje o przebiegu tych czynności i ich wyniku¹¹.

Szef SKW dysponuje uprawnieniem zarządzenia niejawnego nadzorowania, wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego (art. 34 ust. 1 u.SKW)¹². O zarządzeniu, przebiegu i wynikach tych czynności Szef SKW niezwłocznie zawiadamia Prokuratora Generalnego, który może nakazać ich zaniechanie. Stosownie do zarządzenia Szefa SKW urzędy, instytucje i podmioty prowadzące działalność w dziedzinie poczty i transportu, organy celne oraz organy Straży Granicznej są obowiązane dopuścić do dalszego przewozu przesyłki zawierające przedmioty przestępstwa w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu albo zastąpieniu w całości lub w części. W przypadku potwierdzenia informacji o przestępstwie Szef SKW przekazuje Prokuratorowi Generalnemu wszystkie materiały zgromadzone w wyniku wykonywania czynności¹³.

Wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze funkcjonariusze SKW i SWW mają prawo: 1) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej¹⁴; 2) zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa¹⁵.

Funkcjonariuszom SKW i SWW przysługuje uprawnienie do używania środków przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁶. Szczegółowe zasady użycia tych środków określają przepisy art. 30 i 30a u.SKW. Z kolei na podstawie art. 28a u.SKW funkcjonariusze SKW i SWW mają prawo przeprowadzania doprowadzenia, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej lub konwoju, o którym mowa w art. 4 pkt 3 tej ustawy¹⁷. Funkcjona-

¹¹ J. Kostrubiec, *Formy...*, s. 135–136.

¹² Tamże, s. 136.

¹³ Zob. K. Kula, *Wykorzystanie materiałów operacyjnych Służby Kontrwywiadu Wojskowego w procesie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, Nr 2, s. 3 i n.

¹⁴ Wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielania nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

¹⁵ Art. 28 u.SKW.

¹⁶ Dz.U. poz. 628 ze zm.

¹⁷ R. Szynowski, *Środki przymusu bezpośredniego w świetle obowiązujących przepisów oraz proponowane zmiany w tym zakresie*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 131 i n.

riusze SKW i SWW wykonujący zadania w zakresie przeprowadzania doprowadzenia lub konwoju, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa tego doprowadzenia lub konwoju, mają prawo wydawania poleceń określonego zachowania się.

8.3. Nadzór i kontrola nad działalnością Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego

W przeciwieństwie do cywilnych służb specjalnych, służby wojskowe nie podlegają Prezesowi Rady Ministrów, lecz Ministrowi Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania (art. 3 ust. 2 u.SKW). Organizacja wojskowych służb specjalnych oparta jest na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, centralizacji i podległości służbowej oraz hierarchicznego podporządkowania¹⁸.

Mimo nadzoru sprawowanego przez Ministra Obrony Narodowej nad SKW i SW Prezes Rady Ministrów dysponuje również szeregiem uprawnień w stosunku do tych służb. Najpoważniejszym z nich jest powoływanie i odwoływanie szefów SKW i SWW. Premier podejmuje decyzję na wniosek Ministra Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Prezydenta¹⁹, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych²⁰. Minister Obrony Narodowej, zgodnie z art. 13 ust. 3 u.SKW, na wniosek Szefa właściwej służby powołuje i odwołuje zastępców Szefa SKW i Szefa SWW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Ustawodawca w art. 17 u.SKW odróżnia przypadki obligatoryjnego odwołania szefów wojskowych służb specjalnych od sytuacji, w której odwołanie następuje fakultatywnie. Prezes Rady Ministrów odwołuje Szefa SKW albo Szefa SWW z zajmowanego stanowiska w przypadku: 1) rezygnacji z zajmowanego stanowiska; 2) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa; 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 4) utraty predyspozycji

¹⁸ F. Prusak, *Służby specjalne*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 163 i 169–170.

¹⁹ Na temat roli Prezydenta w systemie nadzoru i kontroli nad SKW i SWW zob. M. Czuryk, *Nadzór i kontrola działalności służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby...*, s. 142 i n.; M. Karpiuk, *Służba Kontrwywiadu Wojskowego jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 189.

²⁰ Art. 13 ust. 1 u.SKW. M. Karpiuk, *Status prawny wojskowych służb specjalnych*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, Nr 7, s. 98–99.

niezbędnych do zajmowania stanowiska. Fakultatywne odwołanie następuje tylko w jednym przypadku – niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad trzy miesiące.

Przejawem sprawowania przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad działalnością wojskowych służb specjalnych jest nadawanie statutu SKW i SWW – po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów (art. 21 ust. 1 u.SKW). Formą nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad służbami specjalnymi jest określanie kierunków ich działania w drodze wytycznych, przyjmowania rocznych planów działania oraz sprawozdań. Wytyczne ministra (art. 7 u.SKW) są zatwierdzane przez Prezesa Rady Ministrów, zaś w przypadku powołania Ministra Koordynatora Służb Specjalnych określenie kierunków działania SKW i SWW w drodze wytycznych następuje w uzgodnieniu z tym ministrem. Wytyczne, plany i sprawozdania opiniuje Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Minister Obrony Narodowej przekazuje niezwłocznie Prezydentowi RP wytyczne oraz zatwierdzone plany i sprawozdania, wraz z opiniami Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Zgodnie z wolą ustawodawcy szefowie SKW i SWW przedstawiają roczne plany działania na rok następny Ministrowi Obrony Narodowej. Szefowie SKW i SWW przedstawiają ponadto corocznie do dnia 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Obrony Narodowej sprawozdania z działalności podległej służby za poprzedni rok kalendarzowy. Do kompetencji Ministra Obrony Narodowej należy zatwierdzanie planów i sprawozdań.

Bezpośrednio przez ustawodawcę została zadeklarowana również parlamentarna kontrola nad działalnością wojskowych służb specjalnych²¹. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.SKW działalność Szefa SKW oraz Szefa SWW podlega kontroli Sejmu. Bez wątpienia fakt ten świadczy o wadze zadań i kompetencji wykonywanych przez wojskowe służby specjalne w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej²².

²¹ Zob. M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, Nr 1, s. 9 i n.

²² M. Karpiuk, *Służba Wywiadu Wojskowego jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo...*, s. 195.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej

9.1. Siły Zbrojne RP w świetle przepisów konstytucyjnych

Samo zadeklarowanie przez Konstytucję uprawnień organów władzy w publicznej sferze bezpieczeństwa państwa niewiele by znaczyło bez przyznania im realnych możliwości oddziaływania na stan owego bezpieczeństwa. W celu jego utrzymania każde praktycznie państwo utrzymuje armię, która w sytuacji ekstremalnych zagrożeń (wojny, zbrojnej rebelii) staje się ostatnim atutem – argumentem siły, jakie ma ono do swojej dyspozycji.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Siłom Zbrojnym został poświęcony art. 26. Jest to przepis znajdujący się w rozdziale I („Rzeczpospolita”), co nadaje mu rolę zasady ustrojowej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Pozostałe przepisy konstytucyjne poświęcone problematyce bezpieczeństwa państwa (znajdujące się przede wszystkim się w rozdziale IV, V i VI) muszą być interpretowane w sposób możliwie najwierniej odzwierciedlający postanowienia art. 26. Z kolei na ustawodawcy ciąży obowiązek, by stanowić takie przepisy obowiązującego prawa, które będą w pełni rozwijały postanowienia konstytucyjne.

W Konstytucji RP nie znajduje się definicja legalna Sił Zbrojnych. Można jednak wyciągnąć wniosek, że termin „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej” obejmuje wszystkie jednostki zmilitaryzowane, nad którymi Prezydent sprawuje funkcję najwyższego zwierzchnika, wykonywaną w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 1–2). Dlatego też w skład Sił Zbrojnych nie mogą wchodzić jednostki, nad którymi Minister Obrony Narodowej nie sprawuje bezpośredniego zwierzchnictwa w czasie po-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² W czasie wojny Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych dowodzi tylko częścią Sił Zbrojnych, tj. oddziałami i pododdziałami, które zostały przeznaczone do obrony państwa (art. 16 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.).

koju². Rozszerzenie definicji Sił Zbrojnych poza jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej oznaczałoby bowiem, że wobec części jednostek Sił Zbrojnych Prezydent nie miałby możliwości sprawowania najwyższego zwierzchnictwa.

Mimo że zaistnienie „czasu wojny” zmienia system dowodzenia Siłami Zbrojnymi z racji na obligatoryjne powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji), fakt ów nie wpływa zasadniczo na konstytucyjną definicję Sił Zbrojnych, gdyż Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi³, któremu niezmiennie przysługuje status najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Zmianie – z mocy decyzji ustawodawcy – podlega natomiast status Ministra Obrony Narodowego, który w czasie wojny nie sprawuje bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Na tle przepisów konstytucyjnych i ustawowych można zdefiniować Siły Zbrojne w sensie przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym znaczeniu pod pojęciem Sił Zbrojnych należy rozumieć – zgodnie z ustaleniami poczynionymi powyżej – wszystkie formacje militarne podległe Ministrowi Obrony Narodowej⁴. Tak rozumiane Siły Zbrojne obejmują wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną oraz wojska specjalne jako poszczególne rodzaje Sił Zbrojnych⁵. Na ich czele stoją dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych powoływani przez Prezydenta (art. 134 ust. 3). Zgodnie z wolą ustawodawcy – o czym będzie mowa niżej – od 1 stycznia 2014 r. na czele wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych stoi Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, co w dość oczywisty sposób stoi w sprzeczności z unormowaniami art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei w aspekcie podmiotowym Siły Zbrojne oznaczają ogół obywateli RP, którzy wchodzi w ich skład wskutek realizacji wolności wyboru i wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji (żołnierzy zawodowych), jak i tych obywateli, którzy wypełniają obowiązek obrony Ojczyzny (art. 85 Konstytucji) na zasadach określonych przepisami u.p.o.o. (żołnierzy z poboru)⁶.

9.2. Zadania Sił Zbrojnych RP

Konstytucyjne zadania Sił Zbrojnych RP określa art. 26 ust. 1 ustawy zasadniczej. W świetle jego postanowień Siły Zbrojne służą ochronie niepod-

³ Art. 16 ust. 1 u.s.woj.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 192; W. Sokolewicz, *Wojsko i konstytucja*, Warszawa 2015, s. 59.

⁵ Art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827 ze zm.).

⁶ Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 26*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 1.

ległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Z tak sformułowanymi zadaniami pozostaje w wyraźnej sprzeczności art. 3 ust. 1 u.p.o.o. który za naczelne zadania Sił Zbrojnych uznaje stanie przez nie na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. Ewidentnie pobrzmiewa w treści przywołanego przepisu duch poprzedniej epoki, nie mówiąc już o tym, że mówienie o suwerenności i niepodległości Narodu jest sformułowaniem nielogicznym. Suwerenność Narodu oznacza bowiem sprawowanie przez ogół obywateli najwyższej władzy w państwie (art. 4 Konstytucji). Wykazując maksimum dobrej woli można byłoby jeszcze bronić decyzji ustawodawcy przez uznanie suwerenności Narodu za sprawowanie władzy zwierzchniej w państwie jako części jellinkowskiej definicji państwa. Ale cóż ustawodawca ma na myśli traktując o niepodległości Narodu, wie chyba tylko on sam. Niepodległość jest przymiotem państwa, a nie Narodu i w takim kontekście mowa jest o służebnej roli Sił Zbrojnych w art. 26 ust. 1 Konstytucji. Za humoreskę należy również poczytać przypisaną Siłom Zbrojnym rolę strażnika pokoju. Czasy, w którym armie walczyły o pokój, szczęśliwie należą do słusznie minionej epoki i należałoby postulować, by ustawodawca – po upływie ćwierćwiecza od obalenia reżimu komunistycznego – zechciał uwzględnić ten fakt.

Wobec powyższego należy uznać, że wejście w życie Konstytucji w dniu 17 października 1997 r. derogowało postanowienia art. 3 ust. 1 u.p.o.o. i z tego tytułu nie mają one znaczenia dla analizy prawnie określonych zadań Sił Zbrojnych. Kolejne postanowienia art. 3 u.p.o.o. (ust. 2, 2a i 2b) – szczęśliwie pozbawione peerelowskiego ducha – mają natomiast istotne znaczenia dla interpretacji zadań Sił Zbrojnych i będą w dalszej części przedmiotem uwagi.

Zadania Sił Zbrojnych, o których mowa w art. 26 ust. 1 Konstytucji, mają charakter służebny i obronny⁷. Odpowiedź na pytanie komu służą Siły Zbrojne kryje się już w ich pełnej nazwie: Rzeczypospolitej Polskiej, a więc państwu polskiemu. Wynika stąd, że Siły Zbrojne są narzędziem (instrumentem) w rękach konstytucyjnych organów państwowych realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa⁸. Należy do nich określanie i prowadzenie polityki Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi. Jak ustalono wyżej, bezpośrednim zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Minister Obrony Narodowej i to od niego Siły Zbrojne otrzymują rozkazy. Pominięcie (przynajmniej w czasie pokoju) osoby Ministra Obrony Narodowej w użyciu Sił Zbrojnych byłoby działaniem niekonstytucyjnym.

⁷ Zob. W.J. Wołpiuk, *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, Nr 6, s. 33 i n.

⁸ Nieco inaczej: W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 30–31.

Ani Prezydent, ani Prezes Rady Ministrów, ani też żaden inny organ państwowy nie może wydawać rozkazów Siłom Zbrojnym. Służebny charakter zadań Sił Zbrojnych oznacza również, że nie mogą one ustanawiać swoich zadań i celów w sposób autonomiczny⁹. Są one określane przez konstytucyjne organy państwowe zgodnie z zakresem ich właściwości.

Zadania Sił Zbrojnych mają ponadto charakter obronny. Niezależnie od wykładni literalnej art. 26 ust. 1 wniosek taki wynika z szeregu innych przepisów Konstytucji, a zwłaszcza art. 116, który określa przesłanki ogłoszenia stanu wojny, art. 229 wskazującego na warunki wprowadzenia stanu wojennego i art. 9, w świetle którego Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego¹⁰. Od czasów przyjęcia Karty Narodów Zjednoczonych wojna jako metoda rozwiązywania sporów między państwami uległa delegalizacji, a jej wywołanie stanowi zbrodnię międzynarodowoprawną.

Pierwszym zadaniem, o którym mowa w art. 26 ust. 1 Konstytucji, jest ochrona niepodległości państwa. Jest to zadanie najbardziej podstawowe. Jego realizacja świadczy o istocie Sił Zbrojnych, uzasadnia potrzebę ich istnienia. Obrona niepodległości staje się zadaniem pierwszorzędym w razie zbrojnej agresji. W świetle art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych Siły Zbrojne mogą zostać użyte tylko w ramach dopuszczonej przez Kartę Narodów Zjednoczonych samoobrony indywidualnej lub zbiorowej. Przypadek samoobrony indywidualnej będzie miał miejsce w razie podjęcia przez Rzeczpospolitą Polską indywidualnych działań służących jej obronie. Z kolei samoobrona zbiorowa wystąpi wówczas, jeżeli Rzeczpospolita Polska przystąpi do realizacji zobowiązania – wynikającego z umowy międzynarodowej – do wspólnej obrony przeciwko agresji. W taki okolicznościach Sejm może ogłosić stan wojny (art. 116), zaś Prezydent – wprowadzić stan wojenny (art. 229). Równolegle może zostać podjęta przez Prezydenta decyzja o użyciu Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136). Skorzystanie przez Prezydenta z tej kompetencji jest granicznym przejawem realizacji zadania obrony niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej przez Siły Zbrojne. Prezydent wykonuje tę kompetencję w formie postanowienia, wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów i podlegającego jego kontrasygnacie.

Na podstawie art. 2a i 2b u.p.o.o. Siły Zbrojne, realizując zadania konstytucyjne, w zakresie ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, mają prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, z uwzględnieniem konieczności i celu wykonania tych

⁹ P. Bała, *Ustrojowe regulacje obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 40.

¹⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 70.

zadań, w sposób adekwatny do zagrożenia oraz w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym.

Siły Zbrojne użyte w celu określonym w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa¹¹ mają prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia na warunkach określonych w tej ustawie, w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym, a także z uwzględnieniem celu użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa.

Kolejnym zadaniem Sił Zbrojnych jest ochrona niepodzielności terytorium państwa. Siły Zbrojne mogą być użyte przeciwko wszelkim próbom secesji części terytorium zarówno przez organizacje działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jak i przez czynniki zewnętrzne. O ile w tym drugim przypadku użycie Sił Zbrojnych dla ochrony niepodzielności terytorium państwa nie rodzi zastrzeżeń i może wiązać się z zadaniem poprzednim, tj. ochroną niepodległości, o tyle użycie Sił Zbrojnych przeciwko separatystom wewnętrznym może budzić większe wątpliwości. Należy założyć, że w takim przypadku użycie Sił Zbrojnych nastąpi na zasadach określonych przez ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹², gdyż mamy tu do czynienia z zagrożeniem wewnętrznym. Niepodzielność terytorium państwa należy interpretować łącznie z art. 126 ust. 2 oraz art. 3 Konstytucji. W przypadku tego pierwszego przepisu mowa jest dodatkowo o „nienaruszalności” terytorium państwa. Należy założyć, że chodzi o nienaruszalność przez czynniki zewnętrzne, co w art. 26 wiąże się z ochroną niepodległości.

W dalszej kolejności art. 26 Konstytucji traktuje o służeniu przez Siły Zbrojne zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Uwagę zwraca fakt, że ustrojodawca nie konkretyzuje rodzaju bezpieczeństwa państwa, zapewnieniu którego mają służyć Siły Zbrojne. Nie można więc ograniczać tego zadania tylko do bezpieczeństwa zewnętrznego. Taka interpretacja czyniłaby zresztą w dużej mierze bezprzedmiotowym wskazanie innych zadań Sił Zbrojnych w art. 26 ust. 1 Konstytucji. Siły Zbrojne służą więc również zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego¹³. Takie określenie roli Sił Zbrojnych nie jest niczym ani zadziwiającym, ani zaskakującym, gdyż praktycznie rzecz biorąc wszystkie polskie konstytucje – począwszy od Konstytucji 3 maja – przewidywały w sposób bardziej lub mniej oczywisty możliwość użycia Sił Zbroj-

¹¹ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1510.

¹² T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191.

¹³ B. Pacek, *Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, Warszawa 2013.

nych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁴. Nie mogą one jednak zastępować innych służb i straży, których odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego określają ustawy. Użycie Sił Zbrojnych dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego ma więc charakter subsydiarny¹⁵.

Realizując wskazówkę poczynioną przez twórców Konstytucji ustawodawca dopuszcza w określonych sytuacjach użycie Sił Zbrojnych z racji na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁶. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.p.o.o. Siły Zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁷.

W świetle art. 18 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸ Siły Zbrojne mogą zostać użyte w celu udzielenia pomocy oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli występuje przypadek zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie: 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach; 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów; 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego¹⁹.

¹⁴ Zob. P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 68–69.

¹⁵ Zob. Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 57.

¹⁶ C. Sochala, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 152–156.

¹⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK ZU, Nr 5A, poz. 88. Trybunał uznał w tym wyroku dopuszczalność ustawowego rozszerzenia zadań Sił Zbrojnych. Por. W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 20–21.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

¹⁹ Decyzję o użyciu Sił Zbrojnych podejmuje Prezydent na wniosek premiera, zaś w przypadkach niecierpiących zwłoki – Minister Obrony Narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Żołnierzom oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych kierowanych do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji przysługują w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań, wobec wszystkich osób, uprawnienia policjantów określone w art. 15 i art. 16 u.p., tj: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; 3) zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; 4) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia²⁰; 5) pobierania odcisków linii papilarnych lub wyciśnięć ze służówki policzków oraz materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości; 6) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw; 7) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych; 8) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 9) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa; 11) zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa; 12) użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w przypadkach określonych w art. 11 pkt 1–6 i 8–14 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²¹ oraz użycia lub wykorzystania broni palnej w przypadkach, o których mowa w art. 45 pkt 1 lit. a–c i e, pkt 2, 3 i pkt 4 lit. a i b oraz w art. 47 ww. ustawy.

²⁰ Zatrzymanie osoby może być zastosowane tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezcelowe lub nieskuteczne.

²¹ Dz.U. poz. 628 ze zm.

Siły Zbrojne mogą zostać ponadto użyte na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²², art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²³ i art. 11 ust. 1 u.s.wyj. W przeciwieństwie do u.p. w wymienionych aktach nie określono szczegółowo materialnych przesłanek użycia Sił Zbrojnych, ograniczając się do podkreślenia wynikającej z Konstytucji zasady subsydiarności²⁴.

Ostatnim zadaniem Sił Zbrojnych jest zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa. Można mówić o dwojakim sposobie realizacji tego zadania. Po pierwsze, w aspekcie bieżącego „zapewnienia” bezpieczeństwa granic państwa można interpretować obowiązek Sił Zbrojnych jako sprowadzający się do stałego baczenia, by nie doszło do naruszenia granic. W tym przypadku mogą zachodzić obawy, czy działania Sił Zbrojnych nie będą wkraczały w obowiązki Straży Granicznej, która nie ma jednak podstawy konstytucyjnej. Po drugie, w sytuacji, w której doszło już do naruszenia granic państwa, Siły Zbrojne mogą zostać użyte do obrony przed zbrojną napaścią. Jest to równocześnie przesłanka ogłoszenia stanu wojny (art. 116 ust. 1) i wprowadzenia stanu wojennego (art. 229).

9.3. Zasada politycznej neutralności Sił Zbrojnych RP

Zasada politycznej neutralności Sił Zbrojnych – zadeklarowana w art. 26 ust. 2 Konstytucji – jest niezbędnym standardem demokratycznego państwa prawnego²⁵. Polityczna neutralność Sił Zbrojnych jest ściśle związana z faktem, iż pełnią one służebną rolę w zakresie obrony niepodległości i bezpieczeństwa państwa²⁶. Dla właściwego rozumienia zasady politycznej neutralności Sił Zbrojnych należy odwołać się do art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Siły Zbrojne mają służyć państwu, ochronie jego niepodległości, bezpieczeństwa oraz integralności terytorialnej, a nie wybranym grupom politycznym lub społecznym.

Samo pojęcie „polityczna neutralność” jest wieloznaczne, a konsekwencje stąd płynące należy odczytywać w kontekście konstytucyjnych zadań Sił Zbrojnych. Z pewnością rodzi ona postulat bezstronności i niepodlegania Sił

²² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.

²⁴ Trudno uznać za przesłankę użycia Sił Zbrojnych występującą w art. 11 ust. 1 u.s.wyj. konieczność przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, skoro taki cel działania wszelkich organów państwowych w czasie każdego stanu nadzwyczajnego wynika z art. 228 ust. 5 Konstytucji. Podobnie ma się rzecz z odpowiednimi przepisami art. 25 ust. 1 u.z.k. oraz art. 18 ust. 1 u.s.k.ż.

²⁵ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1997 r. K 24/96, OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 20.

²⁶ Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r.

Zbrojnych zewnętrznym wpływom politycznym, szczególnie ze strony partii politycznych²⁷. Ani Siły Zbrojne (jako całość), ani ich przedstawiciele nie mogą angażować się w bieżące spory polityczne, popieranie jakichkolwiek sił politycznych, kampanie wyborcze oraz ustalanie polityki państwa (co wynika – jak wskazano wyżej – ze służebnego charakteru zadań Sił Zbrojnych)²⁸. Siły Zbrojne obowiązane są wypełniać konstytucyjne zadania niezależnie od tego, jakie siły polityczne sprawują aktualnie rządy.

Zasada politycznej neutralności Sił Zbrojnych nie ma jednak w Polsce bezwzględного charakteru, jak to jest w niektórych innych państwach. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej mogą korzystać z praw politycznych, o ile stosowne przepisy ustawowe nie przewidują odpowiednich ograniczeń. Przede wszystkim ustrojodawca nie pozbawia żołnierzy pozostających w służbie czynnej praw wyborczych (ani prawa biernego, ani tym bardziej czynnego)²⁹. Mogą więc oni głosować³⁰ oraz brać udział w wyborach parlamentarnych, lecz nie mogą wykonywać mandatu poselskiego³¹. W praktyce oznacza to, iż żołnierz, który uzyskał mandat parlamentarny, musi się zrzec służby wojskowej, gdyż obowiązuje w tej mierze zasada *incompatibilitas*, wynikająca z art. 103 ust. 2 Konstytucji³². Podobnie żołnierz w czynnej służbie wojskowej może kandydować na urząd Prezydenta RP, zaś zakaz pełnienia przez niego funkcji głowy państwa wynika z art. 132 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem.

Z racji na fakt, że Konstytucja nie ogranicza praw wyborczych żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej, nie może tego uczynić również ustawodawca. Dlatego też przepisy u.p.o.o. określają jedynie sposób realizacji praw wyborczych żołnierzy. Do najważniejszych należy postanowienie

²⁷ Por. W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 65–67.

²⁸ Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 70; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 26...*, s. 3–4.

²⁹ W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 72–74.

³⁰ Prawo wyborcze zakazuje tworzenia obwodów głosowania w jednostkach wojskowych. W świetle art. 30 § 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) żołnierze pełniący zasadniczą lub okresową służbę wojskową oraz pełniący służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych lub odbywający ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, a także ratownicy odbywający zasadniczą służbę w obronie cywilnej poza miejscem stałego zamieszkania są dopisywani, na swój wniosek, do wybranego przez nich spisu wyborców sporządzonego dla miejscowości, w której odbywają służbę.

³¹ Zob. więcej W. Sokolewicz, *O znaczeniu cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi*, (w:) J. Poślusznny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 306.

³² Zakaz dotyczy nie tylko mandatu posła, ale również i senatora, gdyż zgodnie z art. 108 Konstytucji do senatorów stosuje się postanowienia art. 103 ust. 2.

art. 70 ust. 2 u.p.o.o. zgodnie z którym na czas trwania kampanii wyborczej udziela się obligatoryjnie żołnierzowi urlopu bezpłatnego³³.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony przewiduje również inne ograniczenia praw politycznych żołnierzy w czynnej służbie wojskowej. Na podstawie art. 65 u.p.o.o. w okresie odbywania czynnej służby wojskowej członkostwo żołnierzy w partiach politycznych ulega zawieszeniu. Żołnierze nie mogą brać udziału w działalności ruchów obywatelskich i innych ugrupowań obywateli o charakterze politycznym, ani też prowadzić żadnej działalności politycznej na terenie jednostki (instytucji) wojskowej, w tym rozpowszechniać publikacji dotyczących zagadnień politycznych. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej w umundurowaniu oraz odznakach i oznakach wojskowych nie mogą również brać udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym. Przepisów powyższych nie stosuje się w przypadku kandydowania żołnierza do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego lub organów samorządu terytorialnego. Za zezwoleniem przełożonego o uprawnieniach co najmniej dowódcy pułku żołnierze w czynnej służbie wojskowej mogą wstępować do stowarzyszeń i innych organizacji działających poza wojskiem oraz brać udział w działalności stowarzyszeń i innych organizacji, do których należeli w chwili powołania do tej służby. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej nie mogą tworzyć i wstępować do związków zawodowych ani brać udziału w działalności związków zawodowych, których byli członkami w chwili powołania do tej służby.

Podobnie art. 106 u.s.w. zakazuje żołnierzowi zawodowemu w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej członkostwa w partii politycznej, stowarzyszeniu, organizacji lub ruchu obywatelskim stawiających sobie cele polityczne. Żołnierze zawodowi nie mogą również brać udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym oraz prowadzić działalności politycznej. Wyjątkiem są zgromadzenia związane z wyborami władz państwowych i samorządowych. Żołnierzom zawodowym uczestniczącym w takich zgromadzeniach nie wolno nosić umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych. Żołnierzom zawodowym nie wolno tworzyć i zrzeszać się w związkach zawodowych (art. 108 u.s.w.).

9.4. Zasada podległości Sił Zbrojnych RP cywilnej i demokratycznej kontroli

Podobnie jak w przypadku politycznej neutralności Sił Zbrojnych, cywilna i demokratyczna kontrola nad wojskiem jest niezbędnym elementem de-

³³ Podobnie art. 109 Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.).

mokratycznego państwa prawnego³⁴. Jej istotą jest podporządkowanie sił zbrojnych demokratycznie wybranym władzom danego państwa³⁵. Tylko w ten sposób wojsko może podejmować działania będące realizacją „wspólnego dobra”, o którym mowa w art. 1 Konstytucji³⁶. Zachowanie tej kontroli jest konieczne dla zachowania służebnej roli Sił Zbrojnych³⁷. Wszelkiego rodzaju naruszenia tej zasady mogą grozić przejęciem roli decydentów przez dowódców wojskowych. Konstrukcja „podległości”, która występuje w art. 26 oznacza podporządkowanie Sił Zbrojnych organom państwowym, jak również brak ich uprzywilejowanej pozycji wobec tych organów³⁸. Z drugiej strony, kontrola, o której mowa w art. 26 ust. 2 Konstytucji, nie może przekreślać rozkazodawczych uprawnień dowódców wojskowych. Proces profesjonalizacji armii oznacza, że na stanowiska dowódcze powinni być powoływani fachowcy, zaś osoby piastujące najwyższe władze w państwie nie powinny ingerować w treść wydawanych rozkazów, jeśli tylko są one realizacją celów określonych przez właściwe organy państwowe.

Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi powinna być odczytywana szeroko. Jak stwierdził Paweł Sarnecki, jest to „kontrola o charakterze ogólnym, ściśle związana z konstytucyjnymi celami (funkcjami) Sił Zbrojnych i mająca za swój przedmiot głównie kontrolę takich przejawów działania Sił Zbrojnych, które bezpośrednio służą realizacji tych celów”³⁹. Z pewnością nie można ograniczać kontroli do znaczenia, jakie ma ten termin w prawie administracyjnym⁴⁰. W świetle art. 26 Konstytucji cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi obejmuje zwłaszcza sposób realizacji przez nie polityki państwa, ustalonej przez właściwe organy państwowe⁴¹.

³⁴ R. Socha, *Cywilna kontrola nad wojskiem*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, Nr 2, s. 3.

³⁵ Tamże.

³⁶ Por. W.J. Wołpiuk, *Konstytucyjna...*, s. 38; W.J. Wołpiuk, *O niektórych nowych określeniach i wyrażeniach w tekście Konstytucji RP*, (w:) L. Garlicki, A. Szmyt, (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 349–350.

³⁷ Por. W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 11 i n.; W. Sokolewicz, *O znaczeniu...*, s. 301; W. Sokolewicz, *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 167.

³⁸ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 75.

³⁹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 26...*, s. 6.

⁴⁰ Na tym tle W.J. Wołpiuk wyraził wątpliwość, czy w ogóle w tym przypadku właściwe jest użycie przez ustrojodawcę terminu „kontrola”, W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, s. 18.

⁴¹ Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzenie polityki państwa należy do Rady Ministrów. Por. opinię W.J. Wołpiuka, który stwierdził, że „dopuszczalne jest realizowanie przez Siły Zbrojne tylko takiej polityki, której zakres został wytyczony przez kompetentne władze cywilne”, W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, s. 16.

Warunkiem cywilnej i demokratycznej kontroli jest zachowanie podległości Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych Ministrowi Obrony Narodowej⁴², a więc członkowi szerszego ciała, jakim jest Rada Ministrów – organ władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Cywilną i demokratyczną kontrolę nad Siłami Zbrojnymi sprawuje również parlament, Prezydent⁴³ i Rada Ministrów, w zakresie ustalonym przepisami prawa, zwłaszcza Konstytucji. Ponadto kontrolę tę sprawują – w zakresie swojej właściwości – organy niemieszczące się w zasadzie trójpodziału władz, mianowicie Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁴.

Zasada bezpośredniej podległości Sił Zbrojnych Ministrowi Obrony Narodowej daje się skonstruować na podstawie art. 26 ust. 2 w zw. z art. 134 ust. 2 Konstytucji. W związku z powyższym na stanowisko ministra nie może zostać powołany żołnierz w służbie czynnej, gdyż byłoby to naruszeniem zasady podległości kontroli „cywilnej” i rodziłoby groźbę nadużyć ze strony dowódców wojskowych.

Ważną rolę w sprawowaniu cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi ma do spełnienia Prezes Rady Ministrów. Może on skutecznie wyegzekwować polityczną odpowiedzialność Ministra Obrony Narodowej przez złożenie do Prezydenta wniosku o jego odwołanie⁴⁵. Może też na forum Rady Ministrów zarządzić głosowanie nad uchyleniem rozporządzenia lub zarządzenia wydanego przez Ministra⁴⁶. Nie ulega wątpliwości, że pod terminem „zarządzenie” należy tu również rozumieć rozkaz wydany jednemu z dowódców Sił Zbrojnych.

Z punktu widzenia parlamentarnego systemu rządów podstawowe znaczenie ma kontrola wykonywana przez Sejm i Senat⁴⁷. Są to organy przedstawicielskie, a ich jawny tryb pracy⁴⁸ umożliwia transparentność wykony-

⁴² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 193.

⁴³ Z. Trejnis, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP*, (w:) T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, Warszawa 1997, s. 99 i n.

⁴⁴ W. Sokolewicz, *O znaczeniu...*, s. 305.

⁴⁵ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 586–591; R. Mojak, *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 325 i n.

⁴⁶ Art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji.

⁴⁷ Por. W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, s. 75; Z. Trejnis, *Cywilna...*, s. 99–100.

⁴⁸ Zgodnie z art. 113 Konstytucji posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do Senatu (art. 124).

wania kontroli nad działalnością Sił Zbrojnych oraz jej korelację z opinią publiczną⁴⁹. Wszelkie próby prowadzące do wykluczenia, czy nawet ograniczenia parlamentarnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi należałoby zakwalifikować jako działania niekonstytucyjne⁵⁰. Dlatego nie może być zgody na formułę sprawowania przez konstytucyjne organy państwowe zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny, polegającą – zgodnie z przepisami u.s.woj. – na wyłączeniu ze struktury dowodzenia Ministra Obrony Narodowej, gdyż w dalszej konsekwencji rodzi ona radykalne ograniczenie (by nie powiedzieć: wykluczenie) parlamentarnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

Konieczność zapewnienia kontroli parlamentu jest równie ważną konsekwencją zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli, jak zakaz powołania na stanowisko Ministra Obrony Narodowej żołnierza w czynnej służbie wojskowej⁵¹. Uprawnienia kontrolne Sejmu wobec Sił Zbrojnych gwarantuje art. 95 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Artykuł 95 ust. 2 Konstytucji jest interpretowany w sposób szeroki, umożliwiający Sejmowi kontrolę wszystkich organów i instytucji podległych Radzie Ministrów, w tym oczywiście Sił Zbrojnych. Bieżącą kontrolę nad funkcjonowaniem Sił Zbrojnych sprawuje Komisja Obrony Narodowej. W ramach swoich kompetencji kontrolnych może ona zwłaszcza uchylać opinie i dezyderaty, których adresatem może być Minister Obrony Narodowej, jako bezpośredni zwierzchnik Sił Zbrojnych. Sejm kontroluje ponadto działalność Sił Zbrojnych realizując funkcję ustawodawczą, zwłaszcza poprzez uchwalenie ustawy budżetowej. W ramach tejże funkcji może określać organizację Sił Zbrojnych, oczywiście w ramach dopuszczonych przez Konstytucję. Sejm jest natomiast wyłączony z wykonywania funkcji kreacyjnej wobec Sił Zbrojnych. Powoływanie najwyższych dowódców wojskowych jest domeną egzekutywy.

Podległość Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli oznacza w praktyce dekoncentrację procesu kierowania Siłami Zbrojnymi⁵². Ulega on uproszczeniu jedynie w czasie wojny w związku z powołaniem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który podlega bezpośrednio Prezydentowi.

⁴⁹ Zob. W. Sokolewicz, *O znaczeniu...*, s. 306–307.

⁵⁰ Por. K. Prokop, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, (w:) E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 279.

⁵¹ Por. W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 95. W innym miejscu cytowany Autor pisze: „Dopiero w pełni cywilny Minister Obrony Narodowej wpisuje się dobrze w system cywilnej kontroli nad wojskiem”, W. Sokolewicz, *Wojsko...*, s. 166.

⁵² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 193–194; R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2, s. 23.

Z tego powodu w czasie wojny problematyczna staje się kontrola parlamentarna nad Siłami Zbrojnymi. Prezydent nie ponosi bowiem odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Co prawda przejmuje ją Prezes Rady Ministrów poprzez kontrasygnatę aktów urzędowych Prezydenta, niemniej w warunkach czasu wojny wyegzekwowanie przez Sejm odpowiedzialności politycznej tak okreśną drogą wydaje się mocno problematyczne. Tymczasem podległość Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli wykonywanej przez parlament ma walor uniwersalny: obowiązuje zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. W czasie pokoju Sejm może sprawować kontrolę nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. W czasie wojny zaś kontrola ta jest wykonywana – z konieczności – jedynie za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów. Kontrasygnuje on akty urzędowe Prezydenta, również te, jakie Prezydent wydaje z racji sprawowania funkcji bezpośredniego zwierzchnika Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Inną sprawą jest, na ile realna i racjonalna w warunkach wojennych byłaby możliwość wyegzekwowania politycznej odpowiedzialności politycznej szefa rządu.

9.5. Struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Przepisy określające strukturę dowodzenia Siłami Zbrojnymi mają częściowe zakotwiczenie w przepisach Konstytucji. Z art. 134 ust. 3 Konstytucji wynika, że organizacyjną podstawą Sił Zbrojnych są „rodzaje”, zaś ich dowódców mianuje Prezydent na czas określony i – jak należy sądzić – na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Nie zostało w Konstytucji wyjaśnione pojęcie „rodzaje Sił Zbrojnych”, w związku z czym należy je rozumieć jako pojęcie zastane. Szczegółową organizację Sił Zbrojnych określają przepisy u.p.o.o. Zgodnie z jej postanowieniami rodzajami Sił Zbrojnych są wojska lądowe, marynarka wojenna, lotnictwo oraz wojska specjalne. Należy dodać, iż termin „wojska specjalne” na określenie odrębnego rodzaju Sił Zbrojnych pojawił się dopiero w 2007 r., nie wywołując kontrowersji konstytucyjnych⁵³. Rzecz bowiem nie w tym, że katalog rodzajów Sił Zbrojnych jest czymś stałym i niezmiennym, lecz w tym, że z art. 134 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji wynika obowiązek powołania dowódcy każdego rodzaju Sił Zbrojnych. Można by jeszcze dyskutować o zgodności z tym przepisem rozwiązania poddającego rozkazom jednego dowódcy dwóch rodzajów Sił Zbrojnych. Jednakże powierzenie jednemu dowódcy wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, jak uczy-

⁵³ Ustawa 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).

niono to na mocy ustawy z 2013 r.⁵⁴, musi budzić uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej.

Literalna wykładnia art. 134 ust. 3 Konstytucji wskazuje, iż wolą ustrojodawcy było ustanowienie dowódcy każdego z wyróżnionych rodzajów sił zbrojnych. Z komentowanego przepisu wynika również pośrednio zasada podległości dowódców rodzajów Sił Zbrojnych Szefowi Sztabu Generalnego. Nie dość, że został on wymieniony na pierwszym miejscu spośród wszystkich dowódców Wojska Polskiego, to dodatkowo tylko wobec niego ustrojodawca użył nazwy własnej, podczas gdy pozostali dowódcy zostali określani rodzajowo. Nie ma wątpliwości, że tworząc art. 134 ust. 3 zd. pierwsze twórcy Konstytucji rozumieli stan organizacji struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi w takim kształcie, w jakim występował on w momencie uchwalenia Konstytucji.

Istotą zmian przeprowadzonych w 2013 r. jest całkowita reorganizacja systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwotnie planowane znaczenie utracił Szef Sztabu Generalnego, który do tej pory dowodził w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Szefowi Sztabu Generalnego podlegali czterej dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych. Na mocy nowelizacji zlikwidowano stanowiska tych dowódców (nie modyfikując wszelako samych rodzajów Sił Zbrojnych), zaś w to miejsce utworzono stanowisko Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych⁵⁵.

Stosownie do nowej koncepcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi dokonano zasadniczej zmiany przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urządzie Ministra Obrony Narodowej⁵⁶. Zgodnie ze znowelizowanym art. 5 ust. 1 u.MON ministrowi podlegają bezpośrednio: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Natomiast art. 6 stanowi, iż w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego. Szef Sztabu Generalnego jest zaś organem pomocniczym Ministra Obrony Naro-

⁵⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urządzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852). Zob. I. Resztak, *Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku*, (w:) T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *Reformy ustrojowe w Polsce 1989–1998–?,* Lublin 2014.

⁵⁵ O ile stanowisko Dowódcy Operacyjnego istniało już wcześniej (dowódca ten posiadał rangę równą dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych), o tyle całkowitą nowością w systemie dowodzenia Siłami Zbrojnymi jest stanowisko Dowódcy Generalnego.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.

dowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju⁵⁷. Tym samym całkowitemu przeorientowaniu uległa pozycja Szefa Sztabu Generalnego. W świetle poprzednio obowiązujących przepisów Szef Sztabu Generalnego posiadał status najwyższego, pod względem pełnionej funkcji, żołnierza w czynnej służbie wojskowej i – jako jedyny dowódca Wojska Polskiego – podlegał bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej⁵⁸.

Znowelizowany art. 8 u.MON na nowo określa zadania Szefa Sztabu Generalnego jako organu pomocniczego Ministra Obrony Narodowej. Należy do nich: 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 Obrony Narodowej 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, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów. Szef Sztabu Generalnego wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

W świetle art. 11a u.p.o.o. Dowódca Generalny jest właściwy w zakresie dowodzenia jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych z wyłączeniem jednostek wojskowych lub związków organizacyjnych Sił Zbrojnych bezpośrednio podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej albo innym organom lub podmiotom⁵⁹ albo podporządkowanych Dowódcy Operacyjnemu. Do zakresu działania Dowódcy Generalnego w szczególności należy: 1) realizacja programów rozwoju Sił Zbrojnych; 2) planowanie,

⁵⁷ Przepis ten stanowi kolejny wyraz podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli, którą wykonuje minister, a więc osoba, która – będąc cywilem – nie posiada odpowiednich kwalifikacji do osobistego dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

⁵⁸ Stanowił o tym art. 7 ust. 1–2 u.MON, który został w całości uchylony na mocy komentowanej ustawy nowelizującej.

⁵⁹ Przepis uznający możliwość podporządkowania Sił Zbrojnych innym organom lub podmiotom niż Minister Obrony Narodowej, w takim zakresie w jakim traktuje o organie lub podmiocie niepodlegającym temu Ministrowi, należy uznać za niezgodny z art. 134 ust. 2 Konstytucji. Z woli ustrojodawcy wynika bowiem – jak wskazano wyżej – że w skład Sił Zbrojnych mogą wchodzić wyłącznie jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej.

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 rządowej⁶⁰. Dowódca Generalny wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

Na podstawie art. 11b u.p.o.o. Dowódca Operacyjny jest właściwy w zakresie dowodzenia operacyjnego częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej. Do zakresu działania Dowódcy Operacyjnego w szczególności należy: 1) planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji w ramach użycia Sił Zbrojnych do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejścia przez niego dowodzenia; 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 morskim⁶¹. Dowódca Operacyjny wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

Struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi zmienia się zasadniczo w czasie wojny w związku z przejściem obowiązków przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Jest to instytucja od dawna występująca w polskich rozwiązaniach prawnych. W okresie II Rzeczypospolitej oraz na tle przepisów Małej

⁶⁰ Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 611 ze zm.

konstytucji z 1992 r.⁶² nosiła ona miano Naczelnego Wodza. Konstytucja z 1997 r. utrzymała więc tę instytucję, niemniej z punktu widzenia jej przepisów może ona budzić poważne wątpliwości.

Przede wszystkim Konstytucja nie określa zasad podległości Naczelnego Dowódcy organom państwowym, odsyłając w tej mierze do ustawy. Jest to poważny mankament. Ustawa o stanie wojennym przewiduje, że Naczelnny Dowódca podlega bezpośrednio Prezydentowi (art. 16 ust. 1). Niewątpliwie jest to rozwiązanie będące przejawem realizacji przez Prezydenta funkcji strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Jak jednak wspomniano wyżej, budzi ono wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli, jeśli chodzi o zachowanie parlamentarnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Ustawodawca uznał widocznie, że na zasadzie rozumowania *a contrario* wobec art. 134 ust. 2 Konstytucji, iż wykluczone jest pośrednictwo (a w konsekwencji bezpośrednio zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi) Ministra Obrony Narodowej w czasie wojny. Problem jednak w tym, że rozumowanie *a contrario* przy wykładni przepisów konstytucyjnych bywa zawodne, z uwagi na ich ogólne sformułowanie. Na pewno zaś nie wystarczy do całkowitej przebudowy systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny. W efekcie konstrukcja przewidująca podległość Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych wobec Prezydenta jest co najmniej wątpliwa.

Dalsze pytania wiążą się z uprawnieniami Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w związku z obroną państwa. Z ustawy o stanie wojennym, sformułowanej jednak dość enigmatycznie, wynika, że Naczelnny Dowódca dowodzi tylko częścią Sił Zbrojnych RP – tą, która jest przeznaczona do obrony państwa. Trzeba mieć bowiem świadomość, że niektóre jednostki muszą być przekazane do dyspozycji Dowództwa Sojuszu Północnoatlantyckiego, by służyć obronie kolektywnej. Jeżeli rozumowanie to jest poprawne (a nie widać powodu, by zakwestionować jego logikę – przynajmniej z punktu widzenia przepisów ustawy o stanie wojennym), mamy od czynienia z sytuacją doprawdy przedziwną. Oto Siły Zbrojne RP, w obliczu zagrożenia zbrojną napaścią (lub wręcz po jej dokonaniu) ulegają podziałowi, a przepisy ustawy nie określają zasad podległości tych jednostek, którymi nie dowodzi Naczelnny Dowódca. Takie są skutki usterek w regulacji konstytucyjnej i opacznego rozumienia przepisów Konstytucji przez ustawodawcę.

⁶² Ustawa konstytucyjna 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.).

Żandarmeria Wojskowa

10.1. Żandarmeria Wojskowa – istota i właściwość

Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład Sił Zbrojnych (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych¹). Podobnie jak Policja, Żandarmeria Wojskowa została wyposażona w uprawnienia do ścigania przestępstw i wykroczeń, łącznie z możliwością prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych². Potrzebę działania Żandarmerii Wojskowej uzasadniają specyficzne warunki funkcjonowania wojskowej społeczności³, a zwłaszcza potrzeba zapewnienia przestrzegania prawa, porządku i dyscypliny w Siłach Zbrojnych⁴. Funkcjonariuszami Żandarmerii Wojskowej są żołnierze w czynnej służbie wojskowej⁵.

W świetle art. 6 u.ŻW dowódcą Żandarmerii Wojskowej i przełożonym wszystkich żołnierzy Żandarmerii Wojskowej jest Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej. Podlega on bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej⁶. Do kompetencji ministra należy wyznaczanie na stanowisko służbowe Ko-

¹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.

² F. Prusak, *Rozgraniczenie prerogatyw wykroczeniowych organów policji administracyjnej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, Nr 2, s. 5.

³ R. Połec, *Żandarmeria Wojskowa jako organ działający na rzecz bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP*, (w:) M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, t. I, Gdynia 2011, s. 237.

⁴ W. Wojciechowski, *Administracja obrony narodowej*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 236; B. Kuś, *Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015, s. 167; B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Nr 2, s. 14–15.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2005 r., III KK 63/05, OSNwSK 2005, Nr 1, poz. 1058.

⁶ W ten sposób działalność Żandarmerii Wojskowej uniezależniona jest od dowódców Wojska Polskiego.

mendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i jego zastępcy oraz zwalnianie z tych stanowisk.

Żandarmerię Wojskową tworzą: Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej, terenowe jednostki organizacyjne, którymi są oddziały i wydziały, oraz specjalistyczne jednostki organizacyjne Żandarmerii Wojskowej. W skład oddziałów lub wydziałów Żandarmerii Wojskowej mogą wchodzić placówki Żandarmerii Wojskowej, jako ich zamiejscowe komórki wewnętrzne (art. 7 u.ŻW). Żandarmeria Wojskowa składa się ponadto z pionów funkcjonalnych: dochodzeniowo-śledczego, prewencyjnego oraz administracyjno-logistyczno-technicznego (art. 8 u.ŻW)⁷.

10.2. Zadania Żandarmerii Wojskowej

W świetle art. 4 ust. 1 u.ŻW do zadań Żandarmerii Wojskowej należy: 1) zapewnianie przestrzegania dyscypliny wojskowej; 2) ochranianie porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych; 3) ochranianie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra; 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych popełnionych przez osoby podlegające właściwości Żandarmerii Wojskowej, ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń⁸; 5) dokonywanie analizy oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy zawodowych i przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej wniosków w tym względzie; 6) zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń przez osoby podlegające właściwości Żandarmerii Wojskowej oraz innym zjawiskom patologicznym, a w szczególności: alkoholizmowi i narkomanii w Siłach Zbrojnych; 7) współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi; 8) zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia; 9) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

⁷ M. Karpiuk, *Żandarmeria Wojskowa oraz wojskowe organy porządkowe w sferze wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 215.

⁸ Tym samym Żandarmeria Wojskowa należy do organów posiadających pełnię praw wykroczeniowych. Wyposażona została bowiem przez ustawodawcę nie tylko w prawo karania mandatowego (art. 17 ust. 1 pkt 7 u.ŻW), ale również wnoszenia wniosku o ukaranie i występowanie w sądzie w charakterze oskarżyciela publicznego, F. Prusak, *Rozgraniczenie...*, s. 4.

Żandarmeria Wojskowa wykonując powyższe zadania współdziała z: 1) SKW, SWW, wojskowymi organami porządkowymi oraz dowódcami jednostek wojskowych i dowódcami (komendantami) garnizonów; 2) ABW, Policją⁹, SG, organami celnymi, organami kontroli skarbowej, BOR, strażami ochrony kolei oraz innymi organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także organami uprawnionymi do prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa oraz organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, i organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia; 3) Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych (art. 14 ust. 1 u.ŻW).

Żandarmeria Wojskowa wykonuje zadania należące do jej zakresu działania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Żandarmeria Wojskowa może wykonywać zadania należące do jej zakresu działania również poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do żołnierzy polskich oraz w stosunku do polskich pracowników zatrudnionych za granicą w polskich jednostkach wojskowych i w polskich przedstawicielstwach wojskowych, chyba że umowa międzynarodowa stanowi inaczej (art. 5 u.ŻW)¹⁰.

Zgodnie z art. 3 u.ŻW Żandarmeria Wojskowa wykonuje zadania należące do jej zakresu działania w Siłach Zbrojnych oraz w stosunku do: 1) żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową; 2) żołnierzy niebędących w czynnej służbie wojskowej w czasie noszenia przez nich mundurów oraz odznak i oznak wojskowych; 3) pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych – w związku z ich zachowaniem się podczas pracy w tych jednostkach lub w związku z popełnieniem przez nich czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary, wiążącego się z tym zatrudnieniem; 4) osób przebywających na terenach lub w obiektach jednostek wojskowych; 5) innych osób podlegających orzecznictwu sądów wojskowych albo jeżeli wynika to z odrębnych przepisów; 6) osób niebędących żołnierzami, jeżeli współdziałają z ww. osobami w popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary albo też jeżeli dokonują czynów zagrażających dyscyplinie wojskowej albo czynów przeciwko życiu lub zdrowiu żołnierza albo mieniu

⁹ J. Truchan, K. Galicki, *Współdziałanie sił specjalnych Policji i Żandarmerii Wojskowej jako wybranych komponentów grup dyspozycyjnych państwa*, (w:) P. Bogdański, D. Bukowiecka, R. Częściak, B. Zdrodowski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa*, t. I, *Teoretyczne aspekty przygotowania i funkcjonowania grup dyspozycyjnych państwa*, Szczytno 2014.

¹⁰ Zgodnie z powyższymi przepisami żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą nakładać mandaty karne wobec żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową nie tylko w kraju, ale i za granicą, W. Marcinkowski, *Odpowiedzialność za wykroczenia żołnierzy oraz innych osób wchodzących w skład jednostek wojskowych wykonujących zadania poza granicami państwa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 2, s. 45.

wojskowemu; 7) żołnierzy sił zbrojnych państw obcych, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków ich personelu cywilnego, jeżeli pozostają w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, o ile umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, nie stanowi inaczej.

W świetle art. 4 ust. 1 u.ŻW Żandarmeria Wojskowa wykonuje swoje ustawowe zadania poprzez: 1) kontrolowanie przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz porządku publicznego; 2) interweniowanie w przypadkach naruszenia dyscypliny wojskowej lub porządku publicznego; 3) opracowywanie dla właściwych organów informacji o stanie dyscypliny wojskowej i przestępczości w Siłach Zbrojnych, a także występowanie do tych organów z wnioskami mającymi na celu zapobieżenie popełnianiu przestępstw, wykroczeń i przewinień dyscyplinarnych; 4) wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych; 5) wykonywanie czynności procesowych w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym i karnym skarbowym; 6) zabezpieczanie śladów i dowodów popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz sporządzanie ekspertyz i opinii kryminalistycznych; 7) poszukiwanie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz zaginionych żołnierzy, a także poszukiwanie broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innego mienia wojskowego oraz materiałów zawierających informacje niejawne utraconych przez jednostki wojskowe. Żandarmeria Wojskowa wykonuje również czynności na polecenie sądu wojskowego i prokuratora wojskowego oraz sądu powszechnego i prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, a także organów administracji rządowej, wojskowej i samorządu terytorialnego oraz Agencji Mienia Wojskowego w zakresie, w jakim obowiązek ten wynika z odrębnych przepisów. W czasie stanów nadzwyczajnych oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Żandarmeria Wojskowa wykonuje ponadto zadania określone w odrębnych przepisach.

Do środków za pomocą których Żandarmeria Wojskowa wykonuje swoje zadania ustawodawca zalicza ponadto: 1) dokonywanie kontroli ruchu drogowego, pilotowanie kolumn wojskowych oraz kierowanie ruchem drogowym, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o ruchu drogowym i o drogach publicznych; 2) kontrolowanie uprawnień żołnierzy do noszenia munduru oraz odznak i oznak wojskowych, posiadania uzbrojenia i ekwipunku wojskowego oraz przebywania poza terenami i obiektami jednostek wojskowych; 3) kontrolowanie posiadania uprawnień do używania munduru oraz odznak i oznak wojskowych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o odznakach i mundurach; 4) konwojowanie osób, dokumentów i mienia wojskowego; 5) przymusowe doprowadzanie osób, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym, kar-

nym skarbowym, karnym wykonawczym i cywilnym; 6) asystowanie przy czynnościach egzekucyjnych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu cywilnym i o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; 7) współuczestniczenie w zapewnianiu porządku podczas trwania imprez masowych przeprowadzanych na terenach i w obiektach jednostek wojskowych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o bezpieczeństwie imprez masowych; 8) wykonywanie zadań policji sądowej w sądach wojskowych i wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury; 9) kontrolowanie ochrony mienia wojskowego, a w szczególności przechowywania uzbrojenia i środków bojowych; 10) kontrolowanie przestrzegania przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o narkomanii, a także wykonywanie czynności przewidzianych w tych przepisach dla organów wojskowych; 11) przyjmowanie i zwalnianie z izby zatrzymań osób osadzonych na podstawie przepisów o dyscyplinie wojskowej, wykonujących karę aresztu izolacyjnego oraz tymczasowo aresztowanych lub skazanych na podstawie przepisów karnych oraz prowadzenie ich ewidencji, przechowywanie dokumentów dotyczących pobytu tych osób w izbach zatrzymań oraz ich rzeczy osobistych, złożonych do depozytu, a także nadzorowanie osób przebywających w izbach zatrzymań; 12) wykonywanie czynności ochronnych w stosunku do uprawnionych osób, a także zabezpieczanie pobytu w jednostkach wojskowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i delegacji zagranicznych.

10.3. Zakres uprawnień żołnierzy Żandarmerii Wojskowej

Zgodnie z postanowieniami art. 17 u.ŻW żołnierze Żandarmerii Wojskowej, wykonując ustawowe zadania Żandarmerii wobec osób podlegających jej właściwości, mają prawo: 1) legitymowania w celu ustalenia tożsamości; 2) sprawdzania posiadania uprawnień; 3) doprowadzania do miejsca pełnienia czynnej służby wojskowej lub miejsca zamieszkania; 4) osadzania w izbie zatrzymań; 5) nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia, a także wykonywania czynności sprawdzających oraz zawiadamiania prokuratora wojskowego o popełnieniu wykroczenia; 6) występowania do dowódców jednostek wojskowych z wnioskami o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego; 7) przeszukiwania osób i pomieszczeń; 8) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagażu osobistego i sprawdzania ładunków w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, z wyjątkiem środków transportu przewożących znaki pieniężne, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary albo w celu ustalenia miejsca pobytu lub ujęcia poszukiwanej

osoby¹¹; 9) udzielania pouczeń oraz wydawania rozkazów (poleceń) w granicach niezbędnych do wykonania czynności służbowej; 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców; 11) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek organizacyjnych oraz stowarzyszeń i fundacji, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy; 12) usuwania pojazdów i blokowania kół pojazdów.

Na podstawie art. 18 u.ŻW Żołnierze Żandarmerii Wojskowej mają prawo zatrzymać żołnierza, który: 1) stwarza w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia; 2) został ujęty na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu tego czynu; 3) rażąco narusza dyscyplinę wojskową lub porządek publiczny, jeżeli zachodzi obawa co do jego ucieczki lub ukrycia się albo zatarcia śladów czynu bądź nie można ustalić jego tożsamości albo gdy zatrzymanie jest niezbędne do niezwłocznego przywrócenia dyscypliny wojskowej lub porządku publicznego; 4) będąc pozbawiony wolności, samowolnie opuścił izbę zatrzymań, areszt śledczy, zakład karny lub wojskowy areszt dyscyplinarny albo opuścił je na podstawie zezwolenia właściwego organu i w wyznaczonym terminie nie powrócił do nich; 5) pełniąc niezawodową służbę wojskową, samowolnie przebywa poza jednostką wojskową lub wyznaczonym miejscem przebywania; 6) w mundurze wojskowym znajduje się w miejscu publicznym pod wpływem środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego; 7) nosi mundur wojskowy albo posiada uzbrojenie lub wyekwipowanie wojskowe, niezgodne z obowiązującymi przepisami. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej mają również prawo zatrzymać żołnierza, co do którego istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełnił on wykroczenie, a zachodzi obawa co do jego ucieczki lub ukrycia się albo zatarcia śladów, bądź też nie można ustalić jego tożsamości¹². Zgodnie z art. 28 u.ŻW w celu odnalezienia żołnierza poszukiwanego listem gończym Żandarmeria Wojskowa może, za zgodą prokuratora wojskowej prokuratury garnizonowej, publikować w środkach masowego przekazu dane osobowe i fotografie lub inne wizerunki tego żołnierza. Przepis ów stosuje się odpowiednio w razie zaginięcia żołnierza, z tym że zgoda prokuratora wojskowego jest w takim przypadku również wymagana.

¹¹ Kontrola bagaży i ładunków w prywatnych samochodach (oraz innych środkach transportu) jako samodzielny i niezależny środek prawny budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnie wyznaczonych granic ingerencji w sferę wolności jednostki, D. Szumiło-Kulczycka, *Kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży, przeszukanie (przyczynę do kwestii racjonalności legislacji)*, „Państwo i Prawo” 2012, Nr 3, s. 43.

¹² Zob. Ł. Cora, *Zatrzymanie żołnierza lub innej osoby przez żandarmerię wojskową*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 3, s. 27 i n.

Artykuł 31 u.ŻW zezwala na zastosowanie kontroli operacyjnej gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne¹³. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli operacyjnej ma więc charakter subsydiarny i podejmowana jest tylko w przypadku podejrzenia popełnienia najpoważniejszych przestępstw¹⁴.

O przeprowadzeniu kontroli operacyjnej decyduje wojskowy sąd okręgowy, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, lub na pisemny wniosek komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej, złożony po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i pisemnej zgody właściwego wojskowego prokuratora okręgowego. Właściwość miejscową wojskowego sądu okręgowego ustala ze względu na siedzibę organu Żandarmerii Wojskowej składającego wniosek¹⁵.

W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, albo komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej, po poinformowaniu Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora, może zarządzić kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo wojskowego sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie¹⁶. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie pięciu dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz dokonuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania. Kontrola operacyjna, na którą Żandarmeria Wojskowa uzyskała zgodę, jest realizowana, na wniosek Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego¹⁷.

Kontrola operacyjna jest zarządzana w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw: przeciwko pokojowi i ludzkości, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkiem przestępstw określonych

¹³ Zob. K. Kula, *Zarządzanie kontroli operacyjnej w żandarmerii wojskowej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 3, s. 3 i n.

¹⁴ R. Połec, *Uprawnienia Żandarmerii Wojskowej w zakresie kontroli operacyjnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, Nr 4, s. 71.

¹⁵ A.W. Taracha, *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, Nr 2, s. 29 i n.

¹⁶ R. Połec, *Uprawnienia...*, s. 71.

¹⁷ Zadaniem SKW jest jedynie techniczna realizację kontroli operacyjnej prowadzonej przez Żandarmerię Wojskową, R. Połec, *Nowelizacja ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych w zakresie stosowania kontroli operacyjnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, Nr 4, s. 69.

w art. 127–132 Kodeksu karnego), zamachu na jednostki i komórki organizacyjne Sił Zbrojnych, zabójstwa, uprowadzenia statku powietrznego lub wodnego, użycia przemocy lub groźby bezprawnej w związku z postępowaniem karnym, przyjęcia lub udzielenia korzyści majątkowej lub jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uprowadzenia osoby, handlu ludźmi, wymuszenia okupu, udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, nielegalnego wyrabiania, posiadania lub handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi albo materiałami jądrowymi lub substancjami trującymi, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” i „ściśle tajne”, rozboju i kradzieży rozbójniczej, dezercji z bronią lub dezercji wspólnie z innymi żołnierzami, zaboru środków walki oraz przestępstw ściąganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych.

Kontrola operacyjna jest prowadzona niejawnie i polega na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek oraz stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnie informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności obrazu, treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Wojskowy sąd okręgowy może, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej lub komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i właściwego prokuratora wojskowego, na okres nie dłuższy niż kolejne trzy miesiące, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia tej kontroli.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiają się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, wojskowy sąd okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę wnioskującego organu Żandarmerii Wojskowej, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej lub komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz właściwego prokuratora wojskowego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej prowadzonej przez czas oznaczony również po upływie wymienionych okresów.

Kontrola operacyjna powinna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn jej zarządzenia, najpóźniej jednak z upływem okresu, na który została wprowadzona. W przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej lub ko-

mendant oddziału Żandarmerii Wojskowej przekazuje prokuratorowi wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej¹⁸. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub niemające znaczenia dla toczącego się postępowania karnego podlegają niezwłocznie, protokolarnemu i komisijnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza organ Żandarmerii Wojskowej, który wnioskuje o zarządzenie kontroli operacyjnej.

Na mocy art. 32 u.ŻW funkcjonariusze Żandarmerii Wojskowej upoważnieni są do dokonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych zmierzających do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, które mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Czynności te mogą polegać także na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej¹⁹.

Zgodnie z art. 33 u.ŻW przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej lub komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej może zarządzić niejawną nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Żołnierze Żandarmerii Wojskowej w ramach wykonywania czynności służbowych mają prawo używania i wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej na zasadach określonych w art. 42 u.ŻW.

¹⁸ Obowiązek ten sprowadza się do przekazania całości zgromadzonej dokumentacji. R. Połec, *Uprawnienia...*, s. 74.

¹⁹ Regulacje powyższe wykazują podobieństwo do uprawnień Policji, zob. M. Kołodziejczak, A. Sobiech, *Prawnie dopuszczalne postacie prowokacji*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 11, s. 38 i n.; K. Rogoziński, *Niszczenie materiałów zgromadzonych w wyniku wykonywania kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, Nr 9, s. 80 i n.

Policja

11.1. Status i organizacja Policji

Rola Policji w państwie i społeczeństwie kształtowana jest poprzez urząd polityczny, w jakim ona funkcjonuje, jak też politykę państwa w zakresie stosowania kar oraz dyscyplinowania obywateli¹. Polski ustrojodawca stwierdza, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej². Z tak określonego statusu ustrojowego RP wynika bezwzględny wymóg działania organów państwowych na podstawie prawa, respektując przy tym zasadę sprawiedliwości społecznej. Wytyczenie drogi, jaką ma podążać Policja, należy jednak do ustawodawcy zwykłego, który wyposaża tę formację w odpowiednie instrumentarium.

Charakteryzując formację, jaką jest Policja, należy zwrócić uwagę na ideę, głoszącą konieczność zapewnienia jej bytu jako struktury apolitycznej, obiektywnej, sprawnej, przyjaznej społeczeństwu, działającej w jego imieniu i w symbiozie z nim³. Nowoczesne państwo, którego prawo opiera się na demokratycznych zasadach, potrzebuje dobrze funkcjonującej, sprawnej, jak też skutecznej Policji. Osiągnięcie takiego stanu jest procesem skomplikowanym, uzależnionym od wielu czynników⁴. Jednak podstawowym czynnikiem, który determinuje skuteczność Policji jest prawo. W związku z powyższym, dobrze funkcjonująca Policja zależy od dobrego legislatora, który w sposób właściwy kształtuje jej organizację i wyznacza zadania.

¹ S. Sagan, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 126.

² Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ P. Majer, *Jaka Policja – uwagi na marginesie prac nad nową ustawą o Policji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, Nr 13, s. 211.

⁴ P. Majer, A. Misiuk, *Wstęp*, (w:) P. Majer, A. Misiuk (red.), *Policja a społeczeństwo*, Szczepiwo 1997, s. 4.

Ustawodawca tworzy Policję jako umundurowaną, jak też uzbrojoną formację, która służy społeczeństwu i jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵. Przesłanka ochrony porządku publicznego, pomimo jej dalece nieokreślonego treściowo charakteru, niewątpliwie zawiera postulat takiego ukształtowania struktury wewnątrz państwa, która umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej⁶.

Pomimo, że art. 1 ust. 1 u.p. nie zawiera bezpośredniego sformułowania, że Policja jest instytucją zaufania publicznego, to jednak treść tego przepisu na to wskazuje, ponieważ na zaufaniu społecznym opiera się status Policji, a wskazany charakter zadań Policji, z oczywistych względów wymaga, by cieszyła się ona autorytetem i zaufaniem w społeczeństwie⁷. Zaufanie społeczne jest podstawowym determinantem działania Policji, legitymacją do wykonywania powierzonych przez ustawodawcę kompetencji. Policja, jako formacja bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie może stać ponad społeczeństwem, gdyż ma temu społeczeństwu służyć, co wynika z konieczności realizacji misji publicznej przez tę formację. Ze względu na charakter Policji oraz uprawnienia ingerencyjne jakie posiada, jej działania muszą być nie tylko zgodne z prawem, ale też nienaganne, etyczne, budujące w społeczeństwie poczucie sprawiedliwości i zaufania do organów wykonujących zadania publiczne.

Założenia organizacyjne wyznaczające status Policji obrazują następujące zasady: praworządności, hierarchicznego podporządkowania, oparcia ogólnej struktury organizacyjnej na podziale terytorialnym państwa, jak też apolityczności⁸. Na tych zasadach ma się opierać działanie Policji, co ma sprzyjać efektywności realizacji powierzonych przez ustawodawcę zadań.

⁵ Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.). Art. 1 ust. 1 u.p. obok określenia charakteru prawnego Policji zawiera klauzulę generalną o charakterze co najmniej organizacyjno-rzeczowym. Nie jest to jednak zwyczajne odesłanie do wartości preferowanych, a wskazanie kierunku działania Policji, J. Dobkowski, *Generalna klauzula policyjna*, (w:) J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Szczytno 2015, s. 323. Policja jest podstawową instytucją, której zasadniczym obowiązkiem jest utrzymanie bezpieczeństwa publicznego, T. Bojarowicz, *Policja w systemie bezpieczeństwa narodowego*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015, s. 322.

⁶ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespołonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 202.

⁷ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., I OSK 962/10, LEX Nr 745390.

⁸ Z. Nowakowski, M. Pomykała, K. Rajchel, H. Tokarski, (w:) K. Rajchel (red.), *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*, Warszawa 2009, s. 162.

Jak stanowi ustawodawca w art. 4 u.p., Policja składa się z następujących rodzajów służb: 1) kryminalnej; 2) śledczej⁹; 3) prewencyjnej; 4) wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym oraz technicznym; 5) Lotnictwo Policji¹⁰. W skład Policji wchodzi: 1) policja sądowa; 2) Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne; 3) wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne; 4) instytuty badawcze¹¹.

Budowa struktur Policji uwzględnia aspekt horyzontalny, jak też wertykalny przyporządkowania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W aspekcie wertykalnym mamy organy terenowe, organ naczelny, a ostateczne przyporządkowanie następuje w stosunku do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W ujęciu horyzontalnym mamy zespolenie na szczeblu wojewódzkim (zwierzchnictwo wojewody) oraz powiatowym (zwierzchnictwo starosty)¹². Struktury organizacyjne Policji nie są tworzone wokół kolegialnych organów kierowania, a wokół organów monokratycznych o charakterze zawodowym. Wyłącznie tak skonstruowana organizacja będzie w stanie zapewnić profesjonalną ochronę przypisanych jej wartości¹³. Centralnym organem administracji rządowej, który jest właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, co wynika z art. 5 ust. 1 u.p.¹⁴ Ze względu na hierarchiczny układ administracji rządowej, ustawodawca wprowadza in-

⁹ Zob. także: § 1 Zarządzenia Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej (Dz.Urz.KGP Nr 17, poz. 117 ze zm.).

¹⁰ Zob. § 1 Zarządzenia Nr 1158 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 października 2005 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby Lotnictwo Policji (Dz.Urz.KGP Nr 17, poz. 117 ze zm.).

¹¹ Zob. także: D. Lebowa, *Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 64.

¹² M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna, *Wstęp*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014, s. 12.

¹³ J. Dobkowski, *Zasady organizacji Policji*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 313.

¹⁴ Zob. także: M. Czuryk, *Właściwość Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 62, czy M. Bładoszewska, *Instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne*, (w:) R. Socha, M. Kosiński (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Słupsk 2013, s. 80. Komendant Główny Policji wyłącznie w sprawach z art. 5 ust. 1 u.p. jest centralnym organem administracji rządowej, Wyrok WSA z dnia 30 lipca 2009 r., II SA/Wa 630/09, LEX Nr 553262.

stytucję „podległości”. Centralny organ bezpieczeństwa i porządku publicznego (Komendant Główny Policji), jako organ administracji rządowej, jest powiązany z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych więzami podległości, jest zatem podporządkowany organowi naczelnemu. Z kolei organowi centralnemu podlegają organy terenowe, w stosunku do których jest on już organem nadrzędnym.

W ramach struktury organizacyjnej Policji art. 5a u.p. wyróżnia Centralne Biuro Śledcze Policji, które jest jednostką organizacyjną Policji służby śledczej realizującą na obszarze całego kraju zadania dotyczące rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji jest organem Policji podległym Komendantowi Głównemu Policji, kieruje CBŚP i jest przełożonym policjantów CBŚP. Siedzibą Komendanta CBŚP jest miasto stołeczne Warszawa. W celu realizacji ustawowych zadań Komendant CBŚP współdziała z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji, jak też z właściwymi organami i instytucjami, w tym innych państw. Centralne Biuro Śledcze Policji zostało powołane jako jednostka wyspecjalizowana, przeznaczona do działania przeciwko przestępczości zorganizowanej. Powierzone działania powyższa służba śledcza wykonuje samodzielnie, bądź też w ramach kooperacji z innymi podmiotami.

Strukturę terenową Policji określa art. 6 u.p. Według tego przepisu, organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, bądź też komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią; 2) komendant powiatowy (miejski) Policji; 3) komendant komisariatu Policji. Na obszarze m.st. Warszawy oraz powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji¹⁵. Z kolei na obszarze m.st. Warszawy zadania oraz kompetencje, które odpowiadają zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji wykonuje wła-

¹⁵ Fakt, że zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje na ustawowo wydzielonym obszarze Komendant Stołeczny Policji, uwypukla szczególny status m.st. Warszawy, dla którego przyjęto odrębną formułę organizacyjną, M. Karpiuk, *Struktura organizacyjna Policji*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo...*, s. 36.

ściwy terytorialnie komendant rejonowy Policji. System bezpieczeństwa narodowego musi reagować na dynamikę zmian i zagrożeń zachodzących w państwie, a ta dynamika jest najbardziej widoczna w terenie, zatem to organy terenowe jako pierwsze muszą reagować na potrzeby wynikające z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa¹⁶. Potrzeba jak najszybszej reakcji na zagrożenie wymusza organizację systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego w oparciu o struktury terenowe.

Policja jest zorganizowana zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie, przy czym obszar działania poszczególnych struktur Policji nie w pełni odpowiada zasadniczemu podziałowi terytorialnemu państwa ustanowionemu dla celów wykonywania administracji publicznej. Na szczeblu województwa mazowieckiego właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zarówno komendant wojewódzki Policji, jak i na enumeratywnie określonym obszarze (związanym ze stołecznością Warszawy oraz statusem powiatów przyległych) Komendant Stołeczny Policji.

Kształtowanie struktury poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji jest niekwestionowanym prawem przysługującym organowi Policji. Jednak przyznanie uprawnienia do swobodnego kształtowania struktury jednostek Policji, jak też doboru odpowiednich funkcjonariuszy nie oznacza prawa do dowolności, czy też arbitralności przy podejmowaniu rozstrzygnięć¹⁷. W związku z powyższym, oddziałując na strukturę jednostek organizacyjnych Policji, uprawniony organ uprawniony musi przede wszystkim respektować zasadę praworządności, a przy tym dążyć do ukształtowania tej struktury w sposób optymalny, umożliwiający jak najlepsze wykonywanie zadań, czy zapewniający skuteczność podejmowanych działań w ramach przyznanych kompetencji, minimalizując (w sposób rozsądny) przy tym koszty.

11.2. Zadania i kompetencje Policji

Policja jako uzbrojona formacja, która służy społeczeństwu oraz jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi, jak też do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jedną z instytucji, która dysponuje bardzo dolegliwymi dla obywatela środkami realizacji władztwa

¹⁶ M. Karpiuk, *Zarys koncepcji terenowego systemu bezpieczeństwa narodowego*, (w:) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 327.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 1 marca 2011 r., II SA/Wa 1796/10, LEX Nr 1127698, czy też Wyrok WSA z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Wa 1717/08, LEX Nr 533301.

publicznego¹⁸. Środki ingerencyjne muszą być jednak stosowane w sposób wyważony, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. W związku z powyższym, cel musi być determinantem zakresu dolegliwości, co powoduje, że najpierw policjant ma obowiązek zastosować środek najmniej dolegliwy dla adresata, który może przynieść oczekiwany rezultat, a gdy efektu się nie osiągnie, zastosowany może być środek o zwiększonej dolegliwości. Następuje tutaj obowiązek gradacji środków ingerencyjnych.

Do podstawowych zadań Policji, według art. 1 ust. 2 u.p., należą: 1) ochrona życia i zdrowia ludzi, jak też mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; 2) ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, jak też w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w powyższym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi, jak też organizacjami społecznymi; 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; 5) nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi; 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami oraz instytucjami Unii Europejskiej; 8) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; 9) prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)¹⁹. Jak sam ustawodawca wskazuje, jest to katalog zadań podstawowych, w które została wyposażona Policja, zatem nie jest on katalogiem zamkniętym. Z punktu widzenia realizacji zadań przez Policję niezbędne jest również określenie kompetencji, jakie w tym zakresie przysługują. Kompetencje te nie mogą być dorozumiane, muszą wprost wynikać z ustawy.

Wyliczenie na pierwszym miejscu w ramach katalogu zadań Policji ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naru-

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., II SA/Wa 512/08, LEX Nr 515679. Status Policji w stosunku do innych organów właściwych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest szczególny, a zakres uprawnień jednym z najszerzych, M. Czuryk, *Zakres działania Policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo...*, s. 54.

¹⁹ Zob. także: Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2015, s. 231.

szającymi te dobra nie jest przypadkowe. Powyższe dobra są najbardziej narażone na naruszenia i w związku z tym zasługują na szczególną troskę organów ochrony prawnej²⁰. W związku z czym, zakres zadań wynikający z art. 1 ust. 2 u.p. jest w pewnym sensie „zhierarchizowany”, co nie oznacza, że Policja jest zwolniona z realizacji innych zadań. Zatem w ramach „podstawowych” zadań Policji wyróżnić należy te „ważniejsze”, realizowane w pierwszej kolejności. Z pewnością obowiązek ochrony życia i zdrowia ludzi jest ważniejszy niż np. nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, niemniej jednak Policja powinna być tak zorganizowana, by realizować wszystkie nałożone przez ustawodawcę na nią zadania. Przy czym w przypadku konieczności zastosowania zasady pierwszeństwa to życie i zdrowie ludzi traktowane jest priorytetowo, zabezpieczenie tego dobra może się wówczas odbyć kosztem innych dóbr z art. 1 ust. 2 u.p., gdy nie da się ich zabezpieczyć jednocześnie, przy wykorzystaniu posiadanych sił i środków.

Zadania Policji określone w ramach art. 1 ust. 2 u.p. powinny być realizowane przy pomocy odpowiednio wykwalifikowanych funkcjonariuszy²¹. Sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego, ze względu na jej istotę, wymaga profesjonalnego podejścia, co ma zapewnić odpowiednio wykwalifikowana (wyszkolona) kadra, posiadające także właściwe dla tej profesji predyspozycje osobowościowe.

Służąc społeczeństwu Policja ma podejmować działania w ochronie tego społeczeństwa, jak również działania służące państwu²². Przedmiotem zainteresowania Policji jest dobro społeczeństwa, jak też dobro państwa. Pełni ona wobec społeczeństwa rolę służebną, a kompetencje ingerencyjne, w które jest wyposażona, muszą być stosowane tak, by tę rolę potwierdzać, a nie jej przeczyć.

Jak stanowi art. 14 ust. 1–2 u.p. w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze²³, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w następującym celu: 1) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz wykroczeń²⁴; 2) poszukiwania osób

²⁰ B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 28.

²¹ Wyrok WSA z dnia 1 marca 2011 r., II SA/Wa 1796/10, LEX Nr 1127698.

²² S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 32.

²³ Policja w celu rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania przestępstw i wykroczeń, jak też wykrycia i ustalenia sprawców, ma prawo podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze, Postanowienie SN z dnia 22 września 2009 r., III KK 58/09, OSNKW 2010, Nr 3, poz. 28.

²⁴ Pomimo, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p. czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe Policja wykonuje w celu rozpoznania, zapobiegania oraz wykrywania przestępstw i wykroczeń, to jednak przekroczenie uprawnień może polegać także na podjęciu działania w ramach kompetencji, lecz niezgodnie z ich prawnymi uwarunkowaniami, Wyrok SN z dnia 28 listopada 2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007, Nr 2, poz. 15.

ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości (osoby poszukiwane); 3) poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności (osoby zaginione). Policja jest zobowiązana również do wykonywania czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w ustawach szczególnych. Ustawodawca na gruncie tego przepisu przewiduje kiedy Policja podejmuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, jak też administracyjno-porządkowe. Czynności te wykonywane są w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania czynów zabronionych, mających postać przestępstw oraz wykroczeń, odnalezienia osób poszukiwanych, jak i zaginionych.

Policjanci w toku wykonywania czynności służbowych zobowiązani są do respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, co wprost wynika z art. 14 ust. 3 u.p.²⁵. Prawa człowieka stanowią dla policjantów tę sferę, w którą ingerencja jest dopuszczalna w ściśle oraz ustawowo określonych przypadkach, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. Policjanci zobowiązani są do „respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka”. Zatem standardem jest przestrzeganie praw człowieka, a nie ich ograniczanie. Jednak nie zawsze da się skutecznie wykonywać powierzone Policji kompetencje wynikające z ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego bez ingerencji w prawa podmiotowe.

Według art. 15 ust. 1 u.p., policjanci wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, mają prawo: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania osób; 3) zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; 4) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; 5) pobierania od osób odcisków linii papilarnych lub wymazu ze śluzówki policzków; 6) pobierania odcisków linii papilarnych lub materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej

²⁵ Art. 14 ust. 3 u.p. jest wyrazem tego, że godność stanowi wartość pierwotną w stosunku do państwa, co powoduje, że zarówno ustawodawca, jak też organy stosujące prawo muszą respektować treści, które mieszczą się w pojęciu „godności” przysługującej każdemu człowiekowi, S. Pieprzny, *Zasady organizacji i funkcjonowania służb i formacji umundurowanych odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego*, (w:) M. Polinceusz, M. Pomykała (red.), *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Rzeszów 2015, s. 342.

tożsamości; 7) przeszukiwania osób i pomieszczeń; 8) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych; 9) dokonywania kontroli osobistej, jak również przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 10) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych, a także dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; 11) żądania koniecznej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, jak też przedsiębiorców prowadzących działalność w sferze użyteczności publicznej; 12) zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak też zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa²⁶. Ze względu na zakres działania Policji oraz charakter realizowanych przez nią zadań, dysponuje ona możliwością stosowania klasycznych form działania administracji publicznej, jak też innych, specyficznych form działania, które są właściwe wyłącznie administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁷. Czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe należą do szczególnych form prawnych działania administracji publicznej, którymi może się ona posługiwać w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Funkcjonariusz Policji posiada prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, co wprost wynika z art. 15a u.p. Uprawnienie dotyczące zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie, którzy stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi nie może budzić żadnych wątpliwości²⁸. Jako przemoc w rodzinie ustawodawca rozumie jednorazowe, bądź też powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członka rodziny, w szczególności narażające go na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające jego godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na jego zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy mo-

²⁶ Zob. także: R. Socha, *Działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych. Doświadczenia. Stan obecny. Doskonalenie*, Warszawa 2013, s. 82.

²⁷ M. Polinceusz, *Prawne formy działania Policji*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo...*, s. 71.

²⁸ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 360.

ralne²⁹. Definicja ta ma znaczenie m.in. z punktu widzenia obowiązku realizacji określonych zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez organy administracji publicznej³⁰.

Z zakresu ustawowych zadań Policji wynika, że jest to podstawowa formacja odpowiedzialna za bezpieczeństwo publiczne, rozumiane jako element określonego w Konstytucji RP bezpieczeństwa państwa³¹. W związku z powyższym, to na Policji ciąży szczególna odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, co powoduje, że z realizacji powierzonych w tym zakresie zadań powinna być należycie rozliczana, a z uwagi za związek polityki z Policją, zasadniczo jest rozliczana z lojalności politycznej, a nie z jakości działań.

Powierzenie policjantom zadań o charakterze administracyjnym gwarantuje, że będą one wykonywane zgodnie z oczekiwaniami służbowych i polityczno-administracyjnych mocodawców. Powoduje to jednak, że rozszerza się zakres spraw, w których może się ujawnić arbitralny styl działania tych funkcjonariuszy, którzy są przyzwyczajeni, że instytucja, w której służą może występować „z pozycji władzy” wobec obywatela. Powyższe nie sprzyja budowaniu zaufania do organów państwa, któremu ostatecznie zadania Policji są przypisane³².

11.3. Obowiązki i prawa policjantów

W przypadku funkcjonariuszy Policji obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania odnoszące się do przestrzegania prawa i byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami, na których opiera się działanie Policji, aby fakt skazania funkcjonariusza Policji za przestępstwo nie pociągał za sobą skutków w stosunku służbowym³³. Te szczególne, rygorystyczne wymagania wynikają z zakresu właściwości, jaki jest przypisany policjantom.

²⁹ Art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

³⁰ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 85.

³¹ K. Walczuk, *Policja jako wyspecjalizowana formacja podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 121.

³² M. Kasiński, *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej współczesnego państwa*, (w:) P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 137.

³³ Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU 2002, Nr 5A, poz. 63. Konstytucyjna zasada praworządności wprost odnosi się do Policji, K. Walczuk, *Działalność Policji a konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności)*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo...*, s. 41.

Szczególny rodzaj służby rodzi szczególne obowiązki, a zatem wymagania muszą być również większe. Wpisanie w zakres obowiązków Policji kontroli przestrzegania prawa przez inne podmioty, w tym rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz wykroczeń, wymaga aby zasada praworządności była szanowana w pierwszej kolejności przez samych policjantów, jako funkcjonariuszy zobowiązanych do podjęcia działań w celu jej respektowania przez innych.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 u.p., policjant ma obowiązek dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania. W związku z powyższym powinien też zawsze mieć na względzie fakt, by swoim postępowaniem umacniać powagę oraz zaufanie do powierzonej funkcji, przy czym powinien unikać wszelkich sytuacji, które godziłyby w dobre imię Policji³⁴. Tekst rot ślubowania, który jest dla policjanta zobowiązujący, zawiera art. 27 u.p. Według tego przepisu, przed podjęciem służby policjant składa ślubowanie według następującej rot: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej”. Funkcjonariusz Policji jest zobowiązany do dochowania wierności deklaracjom, które złożył, składając ślubowanie. Treść złożonego ślubowania świadczy o tym, że policjant, z chwilą jego złożenia, zna zasady etyki zawodowej oraz jednocześnie zobowiązuje się do samodzielnego pogłębienia wiedzy na ich temat. Także poza godzinami służby jest on zobowiązany postępować w sposób, który nie budzi wątpliwości co do jego kwalifikacji etycznych. Funkcjonariusz Policji powinien zachowywać się godnie nie tylko podczas wykonywania czynności służbowych, ale również w życiu prywatnym³⁵. Nie ma tutaj konieczności dodatkowego zapoznawania funkcjonariusza z zasadami etyki, gdyż to on sam powinien wykazać się inicjatywą w zakresie ich poznania³⁶.

Policjant jest też obowiązany odmówić wykonania rozkazu, bądź też polecenia przełożonego, a także polecenia prokuratora, organu administracji państwowej lub samorządu terytorialnego, jeżeli wykonanie rozkazu lub polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. Przy czym o odmowie

³⁴ Wyrok WSA z dnia 11 czerwca 2012 r., II SA/Wa 685/12, LEX Nr 1230651.

³⁵ Wyrok WSA z dnia 10 lutego 2015 r., III SA/Łd 1038/14, LEX Nr 1767116.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, LEX Nr 1115958.

wykonania tego rozkazu lub polecenia policjant powinien zameldować Komendantowi Głównemu Policji z pominięciem drogi służbowej, co wynika z art. 58 ust. 2–3 u.p. Jest to szczególna sytuacja, gdy ustawodawca nie tylko dopuszcza, a wręcz nakazuje pominięcie drogi służbowej. W strukturach scentralizowanych zasadą jest, że obowiązuje droga służbowa i tylko w wyjątkowych sytuacjach funkcjonariusz może zwracać się nie do swojego bezpośredniego przełożonego. Z taką szczególną sytuacją mamy do czynienia w przypadku, o którym mowa w art. 58 u.p.

Za odmowę wykonania polecenia przełożonego uznaje się nie tylko bezpośrednią oraz zdecydowaną wypowiedź stanowiącą negatywną reakcję na polecenie, ale również złagodzoną formę odmowy jaką będzie m.in. odmowa przez wskazanie warunku, pod jakim polecenie by zostało wypełnione³⁷.

Obowiązek noszenia przepisowego munduru i wyposażenia w czasie służby wprowadza art. 60 ust. 1 u.p. Obowiązku noszenia munduru w czasie wykonywania czynności służbowych nie mają jednak policjanci służby kryminalnej, śledczej, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, jak też komórek wywiadowczych służby prewencyjnej, przy czym kierownik jednostki organizacyjnej Policji, kierownik komórki w jednostce organizacyjnej Policji, jego zastępca, bądź też osoba przez niego upoważniona może wydać tym policjantom polecenie noszenia munduru w czasie wykonywania czynności służbowych, jeżeli jest to niezbędne dla uzyskania właściwych rezultatów tego rodzaju czynności³⁸.

Zakaz członkostwa w partii politycznej ustanawia art. 63 u.p. Wskazuje on również, że z chwilą przyjęcia policjanta do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej. Po stronie policjanta został ustanowiony na gruncie tego przepisu również obowiązek poinformowania przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą. Przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga przy tym zezwolenia Komendanta Głównego Policji lub upoważnionego przez niego przełożonego. Ustawodawca w odniesieniu do po pierwsze zakazuje przynależności do partii politycznych, a po drugie wprowadza czynnik regulacyjny odnośnie przynależności do różnego rodzaju organizacji, w tym stowarzyszeń. Istotną ingerencją, jeżeli chodzi o przynależność do organizacji, w tym stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych, jest uzyskanie przez policjanta zezwolenia, wówczas organem decyzyjnym (zezwalającym) jest Komendant Główny Policji.

³⁷ Wyrok WSA z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Bd 752/12, LEX Nr 1248604.

³⁸ Zarządzenie Nr 1120 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie określenia przypadków, w których policjant w czasie wykonywania obowiązków służbowych nie ma obowiązku noszenia munduru (Dz.Urz.KGP Nr 18, poz. 104).

Policjant, jak stanowi art. 66 u.p., w czasie lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Z ochrony tej korzysta również policjant, który poza czasem służby działa na rzecz: 1) zapobieżenia zagrożeniu dla życia lub zdrowia ludzkiego; 2) przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; 3) ujęcia sprawcy czynu zabronionego. Ochrona przewidziana dla funkcjonariusza publicznego, w przypadku policjanta wykonującego działania związane z pełnieniem obowiązków służbowych, jest zapewniona w każdym czasie. W przypadku policjanta poza służbą ochrona taka przysługuje w ściśle określonych przypadkach: zapobieżenie zagrożeniu dla życia lub zdrowia ludzkiego, przywrócenie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, ujęcie sprawcy czynu zabronionego. Pomimo, że są to przypadki enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę, to jednak ich pojemność treściowa jest dosyć szeroka, gdyż są to pojęcia nieostre.

Policjant jest uprawniony do bezpłatnego umundurowania, co mu gwarantuje art. 70 u.p. Umundurowanie policjantów składa się z ubiorów: służbowego, wyjściowego, galowego, jak też ćwiczebnego³⁹. Policjantowi, któremu nie wydano przedmiotów umundurowania przysądza się równoważnik pieniężny⁴⁰.

Policjantowi w czasie wykonywania obowiązków służbowych, na podstawie art. 72 u.p., przysługuje wyżywienie, bądź też równoważnik pieniężny w zamian za wyżywienie. Prawodawca ustala rodzaje norm wyżywienia, które przysługują policjantowi w czasie wykonywania obowiązków służbowych, do których zalicza zasadniczą normę wyżywienia (norma szkolna oraz lotnicza) oraz dodatkową normę wyżywienia (norma uzupełniająca oraz napojów)⁴¹. Policjant, któremu rodzaj, czy warunki pełnienia służby lub też względy techniczno-organizacyjne uniemożliwiają korzystanie z wyżywienia przysługującego w naturze, otrzymuje w zamian za wyżywienie równoważnik pieniężny w wysokości równej wartości pieniężnej przysługującej mu normy wyżywienia⁴².

³⁹ § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz.U. 90, poz. 738 ze zm.).

⁴⁰ § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 marca 2010 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz.U. Nr 47, poz. 279 ze zm.). W sprawie o zwrot równoważnika pieniężnego za umundurowanie, który został wypłacony byłemu funkcjonariuszowi Policji dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym – wydziałem cywilnym tego sądu, Uchwała SN z dnia 6 lipca 2011 r., II PZP 1/11, OSNP 2012, Nr 1–2, poz. 2.

⁴¹ § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia (Dz.U. Nr 166, poz. 1366).

⁴² § 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika (Dz.U. Nr 166, poz. 1367 ze zm.).

Straż Graniczna

12.1. Status i organizacja Straży Granicznej

Jedną z zasadniczych, a zarazem najstarszych domen aktywności oraz odpowiedzialności państwa, niezależnie od jego modelu ustrojowego, czy epoki historycznej, jest ochrona granic państwowych¹. Dla realizacji tego celu powołana została Straż Graniczna.

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną, jak też uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, jak też zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji². Ustawodawca wskazuje wprost na cechy formacji, jaką jest Straż Graniczna, a będą to: jednolitość, umundurowanie oraz uzbrojenie. Dodatkowo w sposób ogólny wytycza sferę jej właściwości, wskazując, że Straż Graniczna jest przeznaczona do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

Na czele Straży Granicznej stoi Komendant Główny SG³. Według art. 3 ust. 1 u.SG jest on centralnym organem administracji rządowej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych⁴, a terenowymi organami Straży Granicznej są komendanci oddziałów Straży Granicznej oraz komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej, co z kolei wynika z art. 5 ust. 1 u.SG⁵. Administracja graniczna jest zorganizowana zarówno

¹ A. Pakuła, *Pozycja Komendanta Głównego Straży Granicznej w strukturze rządowej administracji publicznej*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 241.

² Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

³ Zob. także: M. Bładoszewska, *Instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne*, (w:) R. Socha, M. Koziński (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Słupsk 2013, s. 88.

⁴ Zob. także: M. Karpiuk, *Status prawny Komendanta Głównego Straży Granicznej jako centralnego organu administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2010, Nr 3, s. 196.

⁵ Zob. także: R. Adamczyk, K. Walczuk, *Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu jako formacje podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych w systemie bezpieczeństwa publicznego*,

na szczeblu centralnym, jak też w terenie. Opiera się ona na personalnym, kierowniczym czynniku monokratycznym, co podyktowane jest potrzebą podejmowania często szybkich działań leżących w sferze właściwości Straży Granicznej.

12.2. Zadania i kompetencje Straży Granicznej

Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie oraz na morzu, a także za kontrolę ruchu granicznego. Zadania te wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej⁶.

Katalog zadań Straży Granicznej zawiera art. 1 ust. 2 u.SG, w świetle którego do jej właściwości należy: 1) ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu; 2) organizowanie oraz dokonywanie kontroli ruchu granicznego; 3) zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji; 4) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz; 5) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej; 6) zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, jak też w strefie nadgranicznej; 7) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa: a) w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, b) w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego, jak też rzeczno przejścia granicznego, c) w portach lotniczych; 8) zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów; 9) współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałania tym zagrożeniom; 10) osadzanie, jak też utrzymywanie znaków granicznych na lądzie i sporządzanie, aktualizacja oraz przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; 11) ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej; 12) gromadzenie oraz przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym; 13) nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz prze-

(w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 145. Z uwagi na szczególny obszar działania terenowych organów Straży Granicznej, który jest związany z ochroną granicy państwowej oraz kontrolą ruchu granicznego, uzasadnione jest wyodrębnienie tej formacji w ramach niezespolonej administracji rządowej, J. Kostrubiec, *Niezespolona administracja graniczna*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespolona administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 207.

⁶ Art. 7 Ustawy z dnia 12 października 2009 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.).

strzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach; 14) ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych, jak też obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych RP; 15) zapobieganie transportowaniu bez wymaganego zezwolenia, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych; 16) zapobieganie przemieszczaniu bez wymaganego zezwolenia, przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych; 17) przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom⁷. Do realizacji wszystkich wyżej wymienionych zadań została powołana Straż Graniczna, jako formacja wyspecjalizowana⁸. Ustawodawca szczególnie może przewidzieć inne zadania Straży Granicznej, zatem katalog z art. 1 ust. 2 u.SG nie będzie zamknięty. Katalog zadań Straży Granicznej jest rozbudowany i mieści się w przestrzeni trzech obszarów: ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

W celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, leżących w zakresie właściwości Straży Granicznej, funkcjonariusze Straży Granicznej pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze⁹ oraz administracyjno-porząd-

⁷ Zob. także: Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2015, s. 235, czy M. Karnowska-Werner, *Rola Straży Granicznej w bezpieczeństwie Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 242–244.

⁸ M. Pomykała, J. Rajchel, K. Rajchel, (w:) K. Rajchel (red.), *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawnorganizacyjnych Policji*, Warszawa 2009, s. 303.

⁹ Czynności operacyjno-rozpoznawcze popadają często w konflikt z prawem do ochrony prywatności, wolnością i ochroną tajemnicy komunikowania się, jak też autonomią informacyjną, to jednak mogą być uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, czy też ochronę wolności i praw innych osób. Dopuszczalność zastosowania kontroli operacyjnej, jak również gromadzenia oraz przetwarzania danych telekomunikacyjnych jest uzależnione od przestrzegania konstytucyjnych wymagań, które mają za zadanie chronić jednostki przed nadużyciami w stosowaniu prawa, czy też nadmiernym wkroczeniem w sferę ich prywatności oraz zabezpieczać przed wpływaniem służb policyjnych i ochrony państwa na demokratyczny mechanizm sprawowania władzy w państwie. Wymagania te stają się tym surowsze, im bardziej dane czynności, w szczególności prowadzone w warunkach niejawności oraz poza ramami postępowania sądowego, stanowią ingerencję w konstytucyjnie chroniony status człowieka i obywatela, Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK ZU 2014, Nr 7A, poz. 80.

kowe, a także prowadzą postępowania przygotowawcze, czy też wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w przepisach szczególnych, o czym stanowi art. 9 ust. 1 u.SG. W zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania czynów zabronionych, mieszczących się w sferze właściwości Straży Granicznej, ustawodawca wyposażył funkcjonariuszy tej formacji w kompetencje przysługujące administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Czynności polegające na złożeniu propozycji, bądź też na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów, które pochodzą z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, czy przewożenie lub którymi obrót są zabronione, przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, jak również obietnicy udzielenia lub przyjęcia tej korzyści przeprowadza się poprzez: 1) złożenie propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia takich przedmiotów, poprzedzone w razie potrzeby stosownymi do okoliczności obietnicami lub negocjacjami; 2) nabycie polegające na odpłatnym lub nieodpłatnym przeniesieniu posiadania takich przedmiotów, poprzedzone w razie potrzeby stosownymi do okoliczności propozycjami, obietnicami lub też negocjacjami; 3) zbycie polegające na odpłatnym lub nieodpłatnym przeniesieniu posiadania powyżej określonych przedmiotów, poprzedzone w razie potrzeby stosownymi do okoliczności propozycjami, obietnicami lub negocjacjami; 4) przejęcie polegające na wejściu w posiadanie tych przedmiotów, w tym także pieniędzy oraz przedmiotów, które stanowią wynagrodzenie za przestępstwa związane z przekroczeniem granicy państwowej, dokonane stosownie do okoliczności za wiedzą, czy też bez wiedzy osoby posiadającej te przedmioty oraz w razie potrzeby z użyciem środków przymusu bezpośredniego; 5) przyjęcie, bądź też wręczenie korzyści majątkowej w postaci krajowych środków płatniczych albo wartości dewizowych w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, praw majątkowych lub rzeczy ruchomych, albo nieruchomości, a także przyjęcie, bądź złożenie obietnicy udzielenia tych korzyści, poprzedzone w razie potrzeby propozycjami lub negocjacjami. W czasie przeprowadzania czynności podejmuje się działania oraz stosuje środki, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy Straży Granicznej, jak też osób udzielających Straży Granicznej pomocy¹⁰.

W przypadku polecenia wykonania określonych czynności zleconych wobec osoby albo przedmiotu zawartego w dokumencie urzędowym sądu,

¹⁰ § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Straż Graniczną niektórych czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz sposobu postępowania z materiałami uzyskanymi podczas stosowania tych czynności (Dz.U. Nr 36, poz. 252 ze zm.).

prokuratury lub innego właściwego organu państwowego, jego wykonanie może polegać na: 1) zatrzymaniu osoby i przekazaniu jej właściwemu organowi wskazanemu w zleceniu; 2) niedopuszczeniu do przekroczenia granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną UE, przez osobę wobec której został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju; 3) zatrzymaniu przedmiotu w związku z prawomocnym orzeczeniem lub decyzją administracyjną; 4) doręczeniu wezwania osobie; 5) ustaleniu miejsca pobytu osoby; 6) wykonaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych; 7) udzieleniu informacji o osobie kontrolowanej lub pojeździe; 8) wykonaniu innych czynności niż powyżej wskazane przez właściwy organ zlecający¹¹. Powyższy katalog kompetencji ma charakter przykładowy.

Funkcjonariusze Straży Granicznej wykonują również działania specjalne. Działania te polegają na: 1) zapewnieniu bezpieczeństwa przy zatrzymywaniu osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia posiadania przez te osoby broni, amunicji, bądź też materiałów wybuchowych; 2) zapewnieniu bezpieczeństwa w czasie realizacji zadań związanych z bezpośrednim zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia znacznej wartości; 3) uczestniczeniu w przedsięwzięciach, które mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem; 4) zabezpieczeniu pod względem bezpieczeństwa wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, bądź też dochodowo-śledczych oraz czynności, które są związane z prowadzeniem kontroli legalności pobytu lub zatrudnienia cudzoziemców na terytorium RP; 5) zapewnieniu bezpieczeństwa funkcjonariuszy Straży Granicznej grup kontrolnych z jednostek pływających Straży Granicznej, gdy istnieje możliwość wystąpienia agresji, oporu, groźby użycia broni, czy też innych niebezpiecznych narzędzi ze strony osób przebywających na pokładzie kontrolowanych statków; 6) zabezpieczeniu uroczystości oraz przedsięwzięć państwowych mających znaczenie krajowe i międzynarodowe, zabezpieczeniu osób uprzywilejowanych oraz szczególnie traktowanych ze względu na status dyplomatyczny, bądź też pełniącą funkcję, jak też osób objętych szczególnym poziomem bezpieczeństwa na wniosek uprawnionych podmiotów; 7) udziale w realizacji przedsięwzięć, które mają na celu przeciwdziałanie bezprawnym zamachom na obiekty Straży Granicznej, jak też obiekty służące obronności państwa, ochronie granicy państwowej, bądź ważne dla gospodarki narodowej; 8) realizacji innych czynności wymagających umiejętności, wiedzy specjalistycznej funkcjonariuszy komórki właściwej w przedmiocie zabezpieczenia działań przy użyciu sprzętu specjalistycznego oraz środków tech-

¹¹ § 5 Zarządzenia Nr 49 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania przez Straż Graniczną czynności zleconych przez właściwe organy państwowe (Dz.Urz.KGSG z 2014 r., poz. 69).

nicznych¹². Ważną formułę aktywności w przestrzeni bezpieczeństwa państwa stanowią działania specjalne wykonywane przez Straż Graniczną. Działania te określa w drodze aktu wewnętrznego (zarządzenia) centralny organ administracji rządowej – Komendant Główny SG. Ze względu na charakter tego aktu normatywnego, jego treść odnosi się wyłącznie do podmiotów usytuowanych w ramach organizacyjnej struktury wewnętrznej Straży Granicznej.

W celu realizacji zadań, funkcjonariusze mogą m.in. organizować oraz podejmować działania pościgowe oraz blokadowe. W trakcie działań pościgowych (działania pościgowe – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i technicznych, podejmowanych przez jednostki organizacyjne SG i komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej w celu realizacji czynności, które są związane z prowadzeniem pościgu krajowego, bądź też pościgu transgranicznego) można stosować: 1) okrażenie (okrażenie – działanie, które uniemożliwia przemieszczanie się osoby ściganej, znajdującej się w określonym obszarze); 2) zasadzkę (zasadka – działanie, które polega na ukryciu się funkcjonariuszy we wcześniej ustalonym rejonie i czasie, w którym prawdopodobnie będzie przebywać osoba ścigana, w celu jej zatrzymania); 3) posterunek kontrolny; 4) posterunek blokadowy; 5) patrolowanie oraz rozpoznanie określonego terenu. W czasie prowadzenia pościgu (pościg – działanie, które jest podejmowane przez funkcjonariusza zmierzające do ujęcia osoby ściganej); należy kierować się następującymi zasadami: 1) jednoosobowego kierowania; 2) celowości, szybkości i ciągłości działania; 3) zachowania sprawnego obiegu i wymiany informacji; 4) minimalizacji ryzyka utraty życia, bądź też doznania uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy prowadzących pościg, osoby ściganej, jak również osób postronnych znajdujących się w obszarze działań pościgowych. W zależności od rodzaju działań lub prowadzonego pościgu, a także posiadanych informacji, organizowane są blokady (blokady – system posterunków obserwacyjno-meldunkowych, kontrolnych, blokadowych oraz ostrzegających pojazdy, które są rozstawiane na prawdopodobnym kierunku ucieczki osoby ściganej, bądź też osoby, która nie zatrzymała się do kontroli) lub działania blokadowe (działania blokadowe – jest to zespół przedsięwzięć, które zmierzają do izolowania określonego obszaru poprzez organizację systemu blokad w celu zatrzymania osoby ściganej w ramach prowadzonych działań pościgowych, bądź też osoby, która nie zatrzymała się do kontroli). Organizację blokady, czy działań blokadowych zarządza kierujący działaniami lub kierujący pościgiem¹³.

¹² § 3 Zarządzenia Nr 35 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie wykonywania działań specjalnych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG z 2014 r., poz. 52).

¹³ § 5–6 i 29a Zarządzenia Nr 40 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie organizowania i prowadzenia działań pościgowych oraz działań blokadowych przez Straż Graniczną (Dz.Urz.KGSG Nr 11, poz. 39 ze zm.).

Jak stanowi art. 9g u.SG, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania określonych przestępstw, albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach, czy też przejęcia przedmiotów przestępstwa, Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej może zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, o ile nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania oraz obrotu przedmiotami przestępstwa, polega na obserwowaniu: 1) przesyłek, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że mogą zawierać przedmioty przestępstwa; 2) nieruchomości, bądź rzeczy ruchomych, w tym m.in. środków transportu, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że są wykorzystywane do wytwarzania, przemieszczania, przechowywania lub obrotu przedmiotami przestępstwa; 3) osób, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że mogą wytwarzać, przemieszczać, przechowywać, bądź też dokonywać obrotu przedmiotami przestępstwa. W czasie przeprowadzania czynności Straż Graniczna może dokonywać w sposób niejawny następujących zmian w przesyłkach lub innych rzeczach: 1) wyłączać okresowo przesyłki i inne rzeczy z obrotu, przemieszczania, przechowywania, bądź też procesu wytwarzania; 2) otwierać je w celu: a) sprawdzenia, b) oceny zawartości, c) oznakowania, d) usunięcia przedmiotu przestępstwa, bądź zastąpienia innymi przedmiotami w całości lub w części, e) ujawnienia oraz utrwalania śladów kryminalistycznych; 3) zamykać przesyłki oraz inne rzeczy po otwarciu i włączać je do obrotu, przemieszczania, przechowywania lub procesu wytwarzania. Obserwowanie może być prowadzone z użyciem środków technicznych utrwalających dźwięk lub obraz, jak również innych środków technicznych, które umożliwiają obserwowanie, w tym przez ustalanie położenia osób lub rzeczy. Sprawdzenia i oceny zawartości przesyłek oraz innych rzeczy dokonuje się metodą organoleptyczną, albo w razie potrzeby pobiera się próbki do badań właściwości fizykochemicznych lub innych cech identyfikacyjnych, istotnych z uwagi na okoliczności przeprowadzania czynności, czy też dla upewnienia się, że prowadzenie czynności nie stworzy zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego¹⁴.

Organy Straży Granicznej (podobnie Policji) prowadzą kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co odbywa się w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepi-

¹⁴ § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Straż Graniczną czynności niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (Dz.U. Nr 61, poz. 312).

sów dotyczących warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium RP i pobytu na nim¹⁵.

Straż Graniczna prowadzi kontrolę legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów, które dotyczą legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, jak też powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, co wynika z art. 10d u.SG. Kontrola ta jest przeprowadzana przez co najmniej dwóch funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy wzywają podmiot kontrolowany do okazania dokumentów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca, czy też powierzania wykonywania pracy cudzoziemcowi, a w szczególności: 1) zezwolenia na pracę wydanego przez właściwy organ; 2) oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy; 3) umowy o pracę, bądź też umowy cywilnoprawnej; 4) dokumentów potwierdzających uzyskanie przez cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą wpisu do ewidencji – co mają uczynić w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia zażądania. W przypadku kontroli prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca, funkcjonariusze wzywają podmiot kontrolowany do okazania dokumentu podróży razem z dokumentem, który uprawnia do pobytu na terytorium RP cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą¹⁶.

Jak określa art. 9c u.SG, w związku z wykonywaniem ustawowych zadań Straż Graniczna zapewnia ochronę form oraz metod realizacji zadań, informacji, jak też własnych obiektów¹⁷ i danych identyfikujących funkcjonariuszy. Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcyj-

¹⁵ Art. 289 ust. 1 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).

¹⁶ § 2 i 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom (Dz.U. Nr 36, poz. 284).

¹⁷ Celem ochrony obiektów (obiekt – obiekt budowlany lub część obiektu budowlanego, bądź też zespół obiektów budowlanych oraz wygrodzony, wydzielony teren z infrastrukturą techniczną, który jest zarządzany przez Straż Graniczną) jest w szczególności: 1) zapewnienie bezpieczeństwa osobom w nich przebywającym; 2) ochrona mienia przed kradzieżą, zniszczeniem, uszkodzeniem i innymi zagrożeniami; 3) zapewnienie ochrony fizycznej informacji niejawnych, jak też danych osobowych przetwarzanych na terenie obiektu. Przy czym ochrona obiektu stanowi zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych i współzależnych przedsięwzięć, które obejmują ochronę fizyczną, jak też użycie środków technicznych i budowlanych, a także urządzeń elektronicznego systemu monitorującego stan bezpieczeństwa obiektu, § 2 Decyzji Nr 208 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2011 r. w sprawie ochrony obiektów oraz organizacji służby ochrony w Straży Granicznej (Dz.Ur. KGSG Nr 14, poz. 49 ze zm.).

nariusze mogą posługiwać się dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących funkcjonariusza Straży Granicznej, czy też środków, którymi posługuje się przy wykonywaniu zadań służbowych¹⁸. Organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek udzielania Straży Granicznej, w granicach swojej właściwości, niezbędnej pomocy w zakresie wydawania i zabezpieczania dokumentów uniemożliwiających identyfikację funkcjonariusza. Zasada jawności działania administracji publicznej nie w pełni odnosi się do Straży Granicznej, co jest podyktowane specyfiką zadań, które realizuje ta formacja, gdyż ustawowo zapewnia się nie tylko ochronę form oraz metod realizacji zadań, ale także informacji i własnych obiektów oraz danych identyfikujących funkcjonariuszy.

Szczegółowy zakres kompetencyjny został określony w art. 11 u.SG. W świetle tego przepisu funkcjonariusz Straży Granicznej ma prawo do: 1) dokonywania kontroli granicznej; 2) dokonywania kontroli osobistej¹⁹, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw, bądź też wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej albo bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji; 3) dokonywania kontroli bezpieczeństwa w przejściach granicznych, w portach lotniczych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwa w międzynarodowej komunikacji²⁰; 4) pełnienia wart ochronnych na pokładzie statku powietrznego, jak też stosowania niezbędnych środ-

¹⁸ Dokumenty zapewniające ochronę form oraz metod realizacji zadań, informacji, czy własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariusza wydaje Komendant Główny Straży Granicznej, może on jednak upoważnić swojego zastępcę do wydawania tych dokumentów w jego imieniu, § 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie dokumentów, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących funkcjonariusza Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 484).

¹⁹ Kontrola osobista jest dokonywana w przypadku: 1) zatrzymania osoby, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że popełniła ona przestępstwo lub wykroczenie; 2) ujawnienia przy osobie rzeczy, które mogą stanowić zagrożenie dotyczące bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 238, poz. 1729 ze zm.).

²⁰ Formami kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego i rzeczno-granicznego przejścia granicznego w stosunku do: 1) osób są: a) sprawdzenie przy użyciu urządzenia do wykrywania metalu, b) sprawdzenie przy użyciu urządzenia do wykrywania śladowych ilości materiałów wybuchowych, c) sprawdzenie przy użyciu innego sprzętu specjalistycznego przeznaczonego do wykrywania przedmiotów zabronionych, d) kontrola manualna, e) kontrola osobista; 2) bagaży, ładunków, przedmiotów, jak też środków komunikacji międzynarodowej właściwych dla danego rodzaju przejścia granicznego są:

ków, łącznie z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, w celu unieszkodliwienia osoby, która stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lotu, zdrowia lub życia pasażerów, albo członków załogi; 5) wydawania wiz i innych zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej; 6) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby; 7) zatrzymywania osób; 8) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; 9) doprowadzania osób; 10) przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu; 11) nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia; 12) obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych; 13) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu w pomieszczeniach strzeżonych ośrodków, aresztów dla cudzoziemców, czy też w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych, jak również w innych wykorzystywanych przez Straż Graniczną obiektach i obszarach – w celu zapewnienia bezpieczeństwa przebywającym w nich osobom; 14) zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego; 15) zatrzymywania oraz cofania z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych, czy odpadów; 16) przebywania oraz poruszania się na gruntach bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników oraz przechodzenia przez pola uprawne w czasie bezpośredniego pościgu, również z użyciem psa służbowego, jeżeli nie ma możliwości korzystania z dróg; 17) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa; 18) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak też zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa²¹.

a) przeglądanie i ręczne sprawdzenie, b) sprawdzenie za pośrednictwem urządzenia rentgenowskiego, c) sprawdzenie za pośrednictwem urządzenia do wykrywania śladowych ilości materiałów wybuchowych, d) sprawdzenie z wykorzystaniem psów służbowych, e) sprawdzenie za pośrednictwem innego sprzętu specjalistycznego przeznaczonego do wykrywania przedmiotów zabronionych, § 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 862).

²¹ Zob. także: K. Sikora, *Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 136–137.

W przypadku ujawnienia w toku wykonywania czynności legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby, zatrzymywania osób, czy też doprowadzania osób, przedmiotów stwarzających niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia ludzkiego lub mienia, funkcjonariusz Straży Granicznej, w granicach dostępnych środków, niezwłocznie podejmuje czynności ochronne, przy czym przede wszystkim zabezpiecza zagrożone miejsce przed dostępem osób postronnych oraz powiadamia odpowiednio dyżurnego operacyjnego oddziału Straży Granicznej, służbę dyżurną ośrodka Straży Granicznej, bądź dyżurnego właściwej miejscowo jednostki organizacyjnej Policji o konieczności podjęcia działań, których celem jest usunięcie tego niebezpieczeństwa²².

12.3. Obowiązki i prawa funkcjonariuszy Straży Granicznej

Według art. 63 u.SG funkcjonariusz SG ma obowiązek dochować obowiązków, które wynikają z roty złożonego ślubowania. Jest on również zobowiązany do odmówienia wykonania rozkazu lub innego polecenia, o ile ich wykonanie łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. O odmowie wykonania rozkazu lub innego polecenia funkcjonariusz SG powinien w formie pisemnej zameldować Komendantowi Głównemu Straży Granicznej z pominięciem drogi służbowej. Rota ślubowania wyznacza więc zakres obowiązków funkcjonariusza SG, nie stanowi zatem tylko formułki, która ma być wypowiedziana.

Funkcjonariusz SG otrzymuje bezpłatnie umundurowanie typu wojskowego, co określa art. 65 ust. 1–2 u.SG²³. Straż Graniczna jest formacją umundurowaną oraz uzbrojoną, przy czym umundurowanie ma charakter umundurowania wojskowego.

Umundurowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej składa się z następujących rodzajów ubiorów: 1) ubioru służbowego; 2) ubioru wyjściowego;

²² § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1297).

²³ Wysokość i warunki przyznawania funkcjonariuszowi Straży Granicznej w służbie stałej lub przygotowawczej równoważnika pieniężnego w zamian za przedmioty umundurowania niewydane w naturze; podstawę obliczania równoważnika pieniężnego; przedmioty umundurowania, za które przysługuje równoważnik pieniężny; przypadki, gdy równoważnik pieniężny nie przysługuje lub w których jego wypłata jest zawieszana; warunki zwrotu równoważnika pieniężnego; termin wypłaty równoważnika pieniężnego; podmioty właściwe w sprawach, które są związane z wypłatą równoważnika pieniężnego, określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszowi Straży Granicznej równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz.U. Nr 70, poz. 374 ze zm.).

3) ubioru galowego; 4) ubioru polowego²⁴. Umundurowanie specjalistyczne dostosowane do warunków pełnienia służby może zostać przydzielone funkcjonariuszom SG, którym jest ono potrzebne w celu właściwego wykonywania przez nich zadań służbowych na zajmowanych stanowiskach służbowych, jak też jednostce organizacyjnej Straży Granicznej i komórce organizacyjnej Straży Granicznej, bądź komórce organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej, w której funkcjonariusze ci pełnią służbę²⁵.

Szczególne warunki służby mogą uzasadniać przydzielenie dodatkowych przedmiotów umundurowania, co dotyczy funkcjonariusza SG: 1) pełniącego służbę graniczną i wykonującego działania graniczne w umundurowaniu wyjściowym; 2) pełniącego służbę graniczną oraz wykonującego działania graniczne, jak też realizującego inne zadania służbowe w umundurowaniu polowym; 3) wchodzącego w skład orkiestry reprezentacyjnej Straży Granicznej; 4) wchodzącego w skład orkiestry reprezentacyjnej Morskiego Oddziału Straży Granicznej; 5) Pododdziału Odwodowego (Reprezentacyjnego) Straży Granicznej, nieetatowej kompani reprezentacyjnej oddziału, bądź też ośrodka szkolenia Straży Granicznej oraz wchodzącego w skład pocztów sztandarowych i pocztów flagowych, czy również będącego dowódcą pododdziałów²⁶.

Funkcjonariusz Straży Granicznej nie ma obowiązku noszenia umundurowania w czasie wykonywania obowiązków służbowych, w przypadku: 1) wykonywania czynności operacyjno-śledczych; 2) pełnienia służby granicznej w formie patrolowania lub prowadzenia rozpoznania wymagających użycia ubioru cywilnego, na polecenie właściwego przełożonego; 3) przeprowadzania badań psychologicznych lub psychofizjologicznych; 4) kierowania pojazdem pozostającym w dyspozycji funkcjonariusza wykonującego czynności operacyjno-śledcze; 5) kierowania pojazdem pozostającym w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej lub jego zastępców; 6) wykonywania w ubiorze sportowym czynności szkoleniowych w zakresie kultury fizycznej; 7) wykonywania czynności w ubiorze roboczym lub ochronnym, gdy przepisy szczególne tak stanowią. W innych niż wskazanych powyżej przypadkach, Komendant Główny Straży Granicznej, bądź też jego zastępcy, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant ośrodka szkolenia Straży Granicznej, komendant ośrodka Straży Granicznej oraz kierownicy ko-

²⁴ § 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 70, poz. 375 ze zm.).

²⁵ § 3 ust. 1 Zarządzenia Nr 38 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie umundurowania specjalistycznego funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG Nr 7, poz. 43 ze zm.).

²⁶ § 3 Zarządzenia Nr 40 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie dodatkowych przedmiotów umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG Nr 7, poz. 45 ze zm.).

mórek organizacyjnych Komendy Głównej Straży Granicznej mogą zwolnić podległych im funkcjonariuszy z obowiązku noszenia umundurowania w czasie wykonywania obowiązków służbowych, przy czym jest ono udzielane na czas określony oraz nie może wpływać negatywnie na wykonywanie powierzonych obowiązków służbowych²⁷. Obowiązek noszenia umundurowania nie ma charakteru absolutnego, może zatem w niektórych przypadkach, uzasadnionych właściwymi okolicznościami, być wyłączony. Należy jednak podkreślić, że sytuacje, kiedy noszenie umundurowania nie jest obowiązkowe musi wyraźnie przewidywać prawodawca.

Funkcjonariusz SG, jeżeli jest nieumundurowany, ma stosowne obowiązki, którym powinien uczynić zadość przy wykonywaniu czynności służbowych. Jak wynika z art. 66 u.SG przy wykonywaniu czynności służbowych nieumundurowany funkcjonariusz SG jest zobowiązany na żądanie obywatela okazać legitymację służbową w taki sposób, aby zainteresowany miał możliwość odczytać oraz zanotować numer legitymacji i organ, który ją wydał, jak też nazwisko funkcjonariusza SG. Z kolei przy wykonywaniu czynności administracyjno-porządkowych jest on zobowiązany okazać na żądanie legitymację służbową, bądź znak identyfikacyjny w sposób umożliwiający odczytanie i zanotowanie danych w nim zawartych. Funkcjonariusz SG posługuje się legitymacją oraz znakiem, jeżeli został mu wydany, podczas wykonywania obowiązków służbowych w celu potwierdzenia tożsamości funkcjonariusza i jego ustawowych uprawnień. Nosi on podczas wykonywania czynności służbowych legitymację oraz znak identyfikacyjny przy sobie, z wyjątkiem przypadków, które są uzasadnione charakterem wykonywanych czynności²⁸. Obowiązek okazania legitymacji służbowej, czy znaku identyfikacyjnego funkcjonariusz SG wykonuje na żądanie, zatem nie wymaga się od niego legitymowania się, czy okazywania znaku identyfikacyjnego w każdej sytuacji, a gdy następuje stosowne żądanie.

²⁷ § 1 Zarządzenia Nr 17 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie określenia przypadków, w których funkcjonariusz Straży Granicznej w czasie wykonywania obowiązków służbowych nie ma obowiązku noszenia umundurowania (Dz.Urz.KGSG Nr 3, poz. 14 ze zm.).

²⁸ § 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie legitymacji służbowych oraz znaków identyfikacyjnych funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 983).

Biuro Ochrony Rządu

13.1. Status i zadania Biura Ochrony Rządu

Biuro Ochrony Rządu ustawodawca tworzy jako jednolitą, umundurowaną, jak też uzbrojoną formację, która wykonuje zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń¹. Jest to zatem uzbrojona formacja o charakterze wyspecjalizowanym wykonująca zadania w przestrzeni ochrony osób, obiektów i urządzeń o szczególnym statusie, co jest bezpośrednio związane z właściwym funkcjonowaniem państwa, jego bezpieczeństwem².

Katalog zadań BOR, który wynika z art. 1 ust. 1 u.BOR uszczegóławia art. 2 ust. 1 u.BOR, wskazując, że do zadań tej formacji należy ochrona: 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych³; 2) innych osób ze względu na dobro państwa; 3) byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej⁴; 4) delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 5) polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej; 6) obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania;

¹ Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.).

² M. Kucharski, *Śłużby ochrony władz*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 305 i n.

³ Osoby te objęte są obligatoryjną ochroną BOR, R. Adamczyk, K. Walczuk, *Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu jako formacje podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych w systemie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 142.

⁴ Ochrona ta dotyczy byłych Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej wybranych po raz pierwszy od 1989 r. w wyborach powszechnych lub przez Zgromadzenie Narodowe, art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 75, poz. 356 ze zm.).

7) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu; 8) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych⁵. W przypadku zapewnienia ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, o której jest mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.BOR, to zadania funkcjonariuszy BOR związane z ochroną fizyczną tych placówek polegają na: 1) zewnętrznym i wewnętrznym kontrolowaniu stanu obiektów placówki; 2) obsłudze technicznych systemów zabezpieczających obiekty placówki; 3) obserwowaniu otoczenia placówki; 4) zapobieganiu dostępowi osób nieuprawnionych na teren placówki; 5) kontroli i zapobieganiu wnoszeniu na teren placówki przedmiotów mogących zagrażać bezpieczeństwu przebywających w niej osób, w tym sprawdzaniu przesyłek otrzymywanych za pośrednictwem poczty; 6) obserwowaniu ruchu pojazdów i zachowania osób za pośrednictwem luster, systemu telewizji przemysłowej oraz innych urządzeń; 7) zabezpieczeniu śladów wskazujących na próbę lub dokonanie włamania lub penetracji; 8) dokumentowaniu czynności związanych z ochroną placówki; 9) podejmowaniu interwencji w przypadku zagrożenia placówki⁶.

Z punktu widzenia skuteczności podejmowanych przez BOR działań w zakresie realizacji powierzonych przez prawodawcę zadań niezmiennie ważne staje się współdziałanie właściwych w dziedzinie bezpieczeństwa podmiotów. Koordynacja taka powinna się przyczyniać do skuteczności wykonywania ochrony przez funkcjonariuszy BOR, a nawet jest w niektórych sytuacjach niezbędna ze względu na status osoby, obiektu, bądź urządzenia ochranianego.

Jedną z formacji, która powinna współdziałać w zakresie bezpieczeństwa państwa z BOR, jest Policja. Policja udziela pomocy BOR w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach pobytu osób ochranianych przez BOR, na pisemne żądanie kierownika komórki organizacyjnej BOR lub upoważnionego przez niego funkcjonariusza BOR, które zostało skierowane niezwłocznie po uzyskaniu informacji o planowanym pobycie osób ochranianych do właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (sto-

⁵ Zob. także: D. Lebowa, *Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 69.

⁶ § 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 stycznia 2012 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu wykonywania zadań ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 92).

łecznego) Policji. Zakres zadań, które są realizowane podczas działań ochronnych w strefach pobytu osób ochraniających obejmuje: 1) działania ochronne wykonywane wyłącznie przez funkcjonariuszy BOR, a w szczególności: a) ochronę bezpośrednią, b) nadzór nad stanem sanitarnym żywności i żywienia, c) zabezpieczenie recepcyjne, d) koordynację zabezpieczenia medycznego; 2) działania ochronne wykonywane przez funkcjonariuszy BOR we współpracy z właściwą komórką organizacyjną Policji, przy czym funkcjonariusze BOR pełnią rolę koordynującą, a w szczególności: a) rozpoznanie i zabezpieczenie miejsca czasowego pobytu, b) organizację i przeprowadzanie rozpoznania pirotechniczno-biochemicznego, c) przeprowadzanie działań profilaktycznych w stosunku do osób, które mogą znaleźć się w strefach pobytu osób ochraniających i mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo w trakcie realizacji działań ochronnych BOR⁷.

Podmiotem z którym współdziała BOR w przypadku realizacji nałożonych zadań jest także Żandarmeria Wojskowa. Współdziałanie ŻW z BOR organizują każdorazowo Komendant Główny i Komendant Oddziału Specjalnego ŻW. Na wniosek Szefa BOR oraz w celu koordynacji działań ochronnych realizowanych na terenie jednostek wojskowych, może być powołany zespół kierowania, który składa się z żołnierzy ŻW i funkcjonariuszy BOR. Zabezpieczeniem ochronnym na terenie jednostek wojskowych wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów, jak też osób oraz delegacji ochraniających przez BOR, kierują wspólnie: 1) w fazie przygotowania i organizacji działań: a) dowódca grupy przygotowania działań ŻW, b) dowódca grupy przygotowania działań BOR; 2) w fazie realizacji działań: a) dowódca grupy ochronnej BOR, b) dowódca grupy ochronnej ŻW⁸.

W świetle art. 12 ust. 2 u.BOR BOR w zakresie koniecznym do zapewnienia ochrony osób, obiektów i urządzeń korzysta z pomocy i informacji uzyskanych w szczególności przez: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Żandarmerię Wojskową. Podmioty te przekazują Biuru Ochrony Rządu informacje uzyskane w czasie wykonywania czynności służbowych w zakresie niezbędnym do: 1) wykonywania usta-

⁷ § 1–2 Porozumienia Komendanta Głównego Policji i Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach pobytu osób ochraniających przez Biuro Ochrony Rządu (Dz.Urz.KGP Nr 13, poz. 105).

⁸ § 8–10 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie osób, w stosunku do których Żandarmeria Wojskowa wykonuje czynności ochronne, oraz zakresu i trybu współdziałania Żandarmerii Wojskowej z Biurem Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 277).

wowych zadań; 2) porównania, czy posiadane informacje są kompletne i aktualne lub zgodne ze stanem faktycznym. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Straż Graniczna, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa mogą odmówić przekazania informacji lub ograniczyć ich zakres, jeżeli mogłoby to uniemożliwić realizację ich ustawowych zadań, przy czym odmowa przekazania informacji lub ograniczenie ich zakresu wymaga pisemnego uzasadnienia⁹.

Ogólnie aspekt koordynacyjny określa również art. 3 u.BOR, wskazując generalnie na określone w tym przepisie obowiązki właściwych podmiotów. Według tego przepisu organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne zapewniają BOR niezbędne warunki do wykonywania ustawowych zadań. BOR realizuje zadania, które mieszczą się w sferze wykonywania administracji publicznej, a dokładniej należą do kategorii działań administracji rządowej wykonywanych w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego¹⁰. Nakaz współdziałania z BOR w zakresie zagwarantowania tej formacji koniecznych warunków do wykonywania przez nią powierzonych ustawowo zadań, na gruncie art. 3 u.BOR, stanowi klauzulę generalną, która daje wyraz wadze zadań i kompetencji wykonywanych w sferze bezpieczeństwa państwa. Klauzula ta nie formułuje konkretnych obowiązków, które to należy wywieść z ustaw szczególnych kształtujących status podmiotów zobowiązanych w zakresie ich właściwości.

13.2. Organizacja, formy działania oraz zakres uprawnień Biura Ochrony Rządu

Jak stanowi art. 6 u.BOR Szef BOR podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest on przełożonym funkcjonariuszy BOR, jak też pracowników zatrudnionych w BOR. Powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Szefa BOR, na wniosek Szefa BOR, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W razie opróżnienia stanowiska Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowe-

⁹ § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Biuru Ochrony Rządu informacji uzyskanych przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Żandarmerię Wojskową (Dz.U. Nr 41, poz. 243 ze zm.).

¹⁰ J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25.

go szefa, powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jednemu z jego zastępców, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Natomiast w przypadku czasowego braku możliwości sprawowania funkcji przez Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego szefa, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jednemu z jego zastępców. Szef BOR na gruncie omawianej regulacji posiada status kierowniczy, zatem jest on zwierzchnikiem służbowym funkcjonariuszy BOR i pracowników zatrudnionych w BOR, w związku z czym może im wydawać polecenia służbowe.

Podstawę do odwołania ze stanowiska zastępcy Szefa BOR stanowi dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych wniosek Szefa BOR. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że Szef BOR ma prawo doboru na stanowisko swojego zastępcy osoby, która według jego uznania zapewni najlepsze wykonywanie powierzanych zadań. Uznanie to jest ograniczone jedynie regulacjami prawnymi, które wskazują na wymogi jakie powinien spełniać funkcjonariusz na określonym stanowisku. Zatem powołanie funkcjonariusza na stanowisko kierownicze, z jednej strony opiera się na stosownych kwalifikacjach zawodowych oraz doświadczeniu w służbie, z drugiej zaś jest uwarunkowane subiektywnymi kryteriami oceny przełożonego (zaufanie, lojalność, zbieżny sposób działania, podobne metody pracy itp.) Uprawnienie Szefa BOR do swobodnego doboru najbliższych współpracowników wynika z tego, że Szef BOR kieruje BOR oraz zapewnia sprawne, jak też efektywne wykonywanie powierzonych przez ustawodawcę zadań, w szczególności poprzez prowadzenie polityki kadrowej¹¹. Podległość służbowa w administracji publicznej i w służbach mundurowych realizuje odmienny cel, jak też odwołuje się do innego systemu wartości niż ochrona interesów i praw podmiotowych, które są usytuowane na zewnątrz administracji a poszukują tej ochrony w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. To ogólne założenie potwierdzają przepisach szczególne, określające ustrój, zadania oraz sposób działania poszczególnych służb publicznych¹².

W świetle art. 7 u.BOR Szef BOR kieruje tą formacją oraz zapewnia efektywne wykonywanie zadań, m.in. poprzez: 1) organizowanie ochrony; 2) prowadzenie polityki kadrowej; 3) określanie oraz wykonywanie programu szkolenia funkcjonariuszy i doskonalenia zawodowego pracowników, a także zapewnianie im właściwych warunków i trybu szkolenia; 4) współdziałanie z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi oraz nadzorowanymi przez ministra wła-

¹¹ Wyrok WSA z dnia 11 września 2007 r., II SA/Wa 1096/07, LEX Nr 469840.

¹² Wyrok WSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1910/11, LEX Nr 1153558.

ściwego do spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej oraz innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie zadań realizowanych przez BOR i te organy. Przepis ten upoważnia Szefa BOR do wytyczania kierunków działania formacji w taki sposób, aby zapewnić sprawne oraz efektywne realizowanie nałożonych zadań¹³.

Szef BOR, w celu realizacji zadań z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń BOR, może zarządzić o zastosowaniu urządzeń, które uniemożliwiają telekomunikację na określonym obszarze, przez czas niezbędny do wykonywania czynności przez BOR, z uwzględnieniem konieczności minimalizacji skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych. O zastosowaniu tych urządzeń Szef BOR niezwłocznie informuje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, co wprost wynika z art. 7a u.BOR. Uniemożliwienie telekomunikacji na określonym terenie należy do uprawnień Szefa BOR. Jest ono determinowane potrzebą realizacji zadań tej formacji, przy czym kompetencje w tym zakresie nie są obwarowane jakimiś szczególnymi warunkami, ma być jedynie uwzględniona minimalizacja skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych, a okres uniemożliwienia telekomunikacji nie może być dłuższy niż czas niezbędny do wykonywania stosownych czynności przez BOR, przy czym właściwa informacja o zastosowaniu urządzeń zakłócających musi być niezwłocznie przekazana Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który zawiaduje sferą telekomunikacji.

Telekomunikacja, jako pojęcie ustawowe oznacza nadawanie, odbiór lub transmisję informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną¹⁴. Telekomunikacja została określona jako działanie techniczne, które stanowi określony sposób komunikowania poprzez wskazanie kilku cech, których łączne występowanie pozwala zakwalifikować określone działanie jako telekomunikację: 1) jest to rodzaj czynności (nadawanie, odbiór, transmisja); 2) przedmiot tej czynności (informacja przybierająca formę znaków, sygnałów, pisma, obrazów, dźwięków); 3) medium transmisyjne (przewody, fale radiowe, optyczne, inne środki); 4) fizyczna zasada przekazu (za pośrednictwem energii elektromagnetycznej)¹⁵.

Jak stanowi art. 8 u.BOR Szef BOR wykonuje zadania bezpośrednio, jak też przy pomocy swoich zastępców i szefów komórek organizacyjnych. Szefa BOR podczas jego nieobecności zastępuje wyznaczony przez niego jeden

¹³ J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa...*, s. 31.

¹⁴ Art. 2 pkt 42 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.). Zob. także: A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 66–67.

¹⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 69–70.

z jego zastępców. Szef BOR może również upoważnić swoich zastępców, a także innych funkcjonariuszy, do podejmowania decyzji w określonych sprawach. Zastępcy Szefa BOR oraz szefowie komórek organizacyjnych wykonują zadania zgodnie z zakresami zadań określonymi przez Szefa BOR. Kompetencja Szefa BOR do wydawania decyzji jest kompetencją delegacyjną, upoważnionym przez niego do wydawania decyzji może być każdy funkcjonariusz. Ze względu na strukturę zhierarchizowaną to właśnie Szef BOR jako zwierzchnik służbowy określa zakres zadań swoich zastępców oraz szefów komórek organizacyjnych.

Ze względu na konieczność zapewnienia ochrony osób, obiektów i urządzeń BOR szczególności: 1) planuje zabezpieczenie osób, obiektów i urządzeń; 2) rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia; 3) zapobiega powstawaniu zagrożeń; 4) koordynuje realizację działań ochronnych; 5) wykonuje bezpośrednią ochronę; 6) zabezpiecza obiekty i urządzenia; 7) doskonali metody pracy. Powyższe wynika z art. 11 u.BOR. Katalog ten ma charakter otwarty, ustawodawca podaje jedynie przykładowy zakres właściwości BOR, która jest determinowana potrzebą zapewnienia ochrony osób, obiektów i urządzeń o szczególnym, ważnym z punktu widzenia funkcjonowania państwa charakterze.

Jak stanowi art. 12 ust. 1 u.BOR w zakresie swoich zadań formacja ta wykonuje czynności administracyjno-porządkowe, jak też podejmuje działania profilaktyczne. W toku wykonywania czynności służbowych funkcjonariusz jest zobowiązany do respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Przy podejmowaniu czynności służbowych godność ludzka stanowi tę sferę, która nie może być naruszana, co wynika również z szerszej, konstytucyjnej perspektywy. W świetle art. 30 Konstytucji RP¹⁶ przyrodzona, jak też niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Godności nie można człowieka pozbawić, ani też nie można się jej wyrzec¹⁷. Czynności służbowe funkcjonariuszy BOR ogranicza również sfera praw człowieka, w którą ingerencja jest możliwa tylko w szczególnych przypadkach.

Katalog czynności administracyjno-porządkowych z jednoczesnym wskazaniem przesłanek ich stosowania został określony w art. 13 u.BOR¹⁸. Na gruncie art. 13 ust. 1 u.BOR funkcjonariusz, wykonując ustawowe zadania ma prawo: 1) wydawać polecenia osobom, których zachowanie może stwo-

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 79.

¹⁸ J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa...*, s. 38.

rzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, obiektów i urządzeń podlegających ochronie BOR, a w szczególności wydawać polecenia: a) opuszczenia przez osoby miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania, b) zatrzymania pojazdu, c) usunięcia pojazdu z miejsca postoju; 2) legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości; 3) zatrzymywać osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia, a także osoby w sposób rażący naruszające porządek publiczny¹⁹; 4) dokonywać kontroli osobistej, a także przeglądać zawartość bagaży i sprawdzać ładunki i pomieszczenia, w sytuacjach, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochranianych osób, obiektów i urządzeń; 5) żądać niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej (podmioty te mają obowiązek udzielania pomocy w zakresie swojego działania); 6) zwracać się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracać się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy. Katalog kompetencyjny określony przez ustawodawcę cechuje się znacznym stopniem ingerencyjności, w szczególności w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. W związku z powyższym realizacja tych kompetencji musi odbywać się z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, a w szczególności zasady praworządności, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) oraz zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw)²⁰.

¹⁹ Badanie lekarskie osoby zatrzymanej przez funkcjonariuszy BOR przeprowadza się na jej prośbę, bądź też, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że osoba ta znajduje się w stanie zagrażającym jej życiu lub zdrowiu. Badanie takie przeprowadza się po dokonaniu przez BOR niezbędnych czynności związanych z zatrzymaniem, chyba że osoba ta ma widoczne obrażenia ciała lub utraciła przytomność i wymaga udzielenia pierwszej pomocy medycznej. Przeprowadza się je po wyrażeniu na nie zgody przez tę osobę. Zgoda taka nie jest jednak wymagana, jeżeli stan zdrowia osoby zatrzymanej uniemożliwia złożenie przez nią oświadczenia w tym przedmiocie lub jeżeli wynika to z przepisów szczególnych, § 2–3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2002 r. w sprawie trybu przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 151, poz. 1259).

²⁰ W konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności chodzi o to, żeby ingerencja w zakres prawa lub wolności nie była nadmierna, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 181.

Funkcjonariusz BOR przystępując do czynności służbowych wynikających z art. 13 ust. 1 u.BOR ma obowiązek: 1) podać stopień oraz imię i nazwisko (funkcjonariusz, który nie jest umundurowany okazuje również legitymację służbową w sposób umożliwiający odczytanie i zanotowanie nazwiska funkcjonariusza i nazwy organu, który wydał legitymację); 2) podać podstawę prawną oraz przyczynę podjęcia czynności służbowej. Funkcjonariusz, który jest umundurowany może odstąpić od powyższego obowiązku, gdy jego realizacja mogłaby spowodować bezpośrednie zagrożenie dla osób, obiektów i urządzeń podlegających ochronie tej formacji²¹. Zasadą jest obowiązek informacyjny, którego wyłączenie następuje jedynie w przypadku, gdy jego realizacja mogłaby spowodować bezpośrednie zagrożenie dla osób, obiektów i urządzeń podlegających ochronie tej formacji, przy czym wyjątek ten należy interpretować ściśle.

BOR w zakresie działań związanych z realizacją zadań z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń, co wynika z art. 16 u.BOR: 1) zapobiega popełnianiu przestępstw przeciwko osobom ochranianym; 2) ujawnia osoby i zdarzenia oraz rozpoznaje miejsca i zjawiska, które mogą mieć związek z zagrożeniem osób ochranianych oraz bezpieczeństwa obiektów i urządzeń objętych ochroną; 3) współdziała z Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną oraz Państwową Strażą Pożarną w zakresie uzyskiwania informacji o zagrożeniach dla osób lub obiektów i urządzeń chronionych; 4) utrzymuje kontakty z osobami, które mogłyby udzielić mu pomocy. Powyższe działania muszą mieć związek z realizacją nałożonych przez ustawodawcę zadań, które determinują zakres właściwości BOR i powodują, że formacja ta posiada legitymacją do podejmowania tego rodzaju czynności.

13.3. Służba w Biurze Ochrony Rządu

Ze względu na status realizowanych przez BOR zadań, jak też środki, w jakie zostali wyposażeni funkcjonariusze tej formacji dla ich efektywnego wykonania, ustawodawca zdecydował, że służbę w BOR powinny pełnić osoby, które posiadają szczególne przymioty²². Przymioty te określa art. 20 u.BOR, według którego służbę w BOR może pełnić osoba posiadająca obywatelstwo polskie, nieposzlakowaną opinię, niekarana za popełnienie przestępstwa,

²¹ § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz korzystania przez nich z pomocy innych podmiotów (Dz.U. Nr 57, poz. 519).

²² J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa...*, s. 53.

korzystająca z pełni praw publicznych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie, jak też zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacji uzbrojonej i gotowa podporządkować się dyscyplinie służbowej. Szef BOR może jednak wyrazić zgodę na pełnienie służby kandydackiej w BOR przez kandydata, który nie posiada wykształcenia średniego, jeżeli w toku postępowania kwalifikacyjnego stwierdzono, że kandydat wykazuje szczególne predyspozycje do tej służby. W postępowaniu kwalifikacyjnym do służby przygotowawczej oraz do służby kandydackiej w BOR ustala się spełnienie wymogów określonych w art. 20 ust. 1 i 2 u.BOR przez osoby ubiegające się o przyjęcie do tej służby. Postępowanie kwalifikacyjne jest prowadzone w dwóch etapach. Etap pierwszy obejmuje przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej z kandydatem, która pozwala na ustalenie jego umiejętności autoprezentacji, poprawności w formułowaniu myśli, umiejętności nawiązania kontaktu oraz motywacji do podjęcia służby, i kończy się oceną przydatności kandydata do służby zamieszczaną w kwestionariuszu. Z kolei etap drugi obejmuje: 1) przeprowadzenie testów psychologicznych określających warunki intelektualne oraz cechy osobowościowe kandydata; 2) przeprowadzenie egzaminu sprawności fizycznej kandydata; 3) sprawdzenie w rejestrach, ewidencjach, kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu; 4) uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa; 5) ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Przy czym kandydaci do służby kandydackiej nie podlegają testom psychologicznym, egzaminom sprawności fizycznej, ustaleniu zdolności fizycznej i psychicznej do służby²³.

²³ § 1 i 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do służby przygotowawczej oraz do służby kandydackiej w Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 37, poz. 338).

Stan wojenny

14.1. Stan wojenny jako kategoria stanu nadzwyczajnego

Stan wojenny jest jedną z trzech kategorii stanu nadzwyczajnego przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (obok stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej). Sama instytucja stanu nadzwyczajnego sięga początków nowożytnego konstytucjonalizmu, zaś jej prawzorów można dopatrywać się w czasach antycznych². Jest często spotykana w państwach demokratycznych³, albowiem możliwość wystąpienia zagrożeń potencjalnie godzących w byt państwa jest zjawiskiem uniwersalnym. Współcześnie stan nadzwyczajny jest również instytucją służącą ochronie najbardziej podstawowych praw i wolności jednostki. Inaczej było w przeszłości (do połowy XX wieku), gdyż jej istoty upatrywano przede wszystkim w kategoriach zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu aparatu państwowego. Dlatego też aktualnie stan nadzwyczajny należy rozumieć jako reżim prawny ustanawiany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze. Reżim ten cechuje się przede wszystkim ograniczeniem (zawieszeniem) określonych praw i wolności jednostki. Może również wystąpić przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Wprowadzanie nadzwyczajnych uregulowań na czas zagrożenia jest instytucją sięgającą czasów republiki rzymskiej. W razie potrzeby władzę obejmował tam na okres najwyżej sześciu miesięcy specjalny urzędnik zwany dyktatorem (*dictator*). Jego zadaniem było odparcie najazdu wroga (rzadziej usunięcie zagrożenia wewnętrznego). W tym celu dysponował on praktycznie nieograniczoną władzą, ale nie mógł zmienić ustroju państwa. Zob. więcej: K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 27 i n.

³ Spośród najnowszej literatury przedmiotu zob. zwłaszcza K. Complak, *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, (w:) R. Mojak, W. Skrzydło (red.), *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, Lublin 2014, s. 49 i n.

lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia⁴.

W Konstytucji RP z 1997 r. stany nadzwyczajne zostały uregulowane w rozdziale XI. W rozdziale tym nie został umieszczony przepis o stanie wojny⁵. Artykuł 116 Konstytucji, regulujący instytucję stanu wojny, mieści się w rozdziale IV o Sejmie i Senacie. Dlatego też stanu wojny nie można uznać za kategorię stanu nadzwyczajnego. Zgodnie z decyzją ustrojodawcy konsekwencje ogłoszenia stanu wojny w stosunkach wewnątrz krajowych ma regulować stan wojenny, który z reguły towarzyszy ogłoszeniu stanu wojny⁶. Stan wojny odnosi się tylko do międzynarodowych stosunków Rzeczypospolitej Polskiej i nie powoduje co do zasady bezpośrednich zmian w prawie wewnętrznym. Następuje to dopiero wraz z wprowadzeniem stanu wojennego⁷.

Ścisły związek ze stanem wojennym wykazuje również czas wojny, o którym mowa w art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji⁸, choć nie można traktować jego zaistnienia w kategoriach stanu nadzwyczajnego. Czas wojny interpretowany jest jako okres faktycznych działań zbrojnych toczących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Takie pojmowanie czasu wojny wynika ze skutków, jakie ustrojodawca wiąże z jego zaistnieniem. Jest nim powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (czy też ściślej: objęcie przez niego obowiązków w zakresie obrony kraju) oraz możliwość uruchomienia jurysdykcji sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego¹⁰. O ile pierwsza z konstytucyjnych konsekwencji zaistnienia czasu wojny ma charakter obligatoryjny, o tyle poddanie obywateli Rzeczypospolitej jurysdykcji sądów wyjątkowych (względnie prowadzenie przewodu sądowego w trybie doraźnym) jest jedynie możliwością przewidzianą przez ustrojodawcę.

⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 9; por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 13.

⁵ Zob. P. Bała, *Stan wojny i stan wojenny w polskim prawie ustrojowym*, (w:) M. Fałdowska, A. Wielomski (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej myśli politycznej*, Warszawa 2015, s. 24–27.

⁶ Wyjątkowo można zaniechać wprowadzenia stanu wojennego, jeżeli stan wojny został ogłoszony ze względu na konieczność wywiązania się z zobowiązań sojuszniczych wobec innego państwa i działania wojenne toczą się z dala od granic Rzeczypospolitej Polskiej lub mają ograniczony charakter.

⁷ Na temat różnic między stanem wojennym a stanem wojny zob. więcej: K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 3, s. 23 i n.

⁸ M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, Nr 2, s. 95 i n.

⁹ Stan wojny może natomiast obowiązywać w relacjach między państwami, mimo że działania zbrojne uległy zakończeniu.

¹⁰ W. Kozieliwicz, *Sądy wyjątkowe w czasie wojny oraz postępowanie karne wojenne – uwagi de lege ferenda*, (w:) K. Dunaj, M. Stepnowska (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 96 i n.

Na mocy przeprowadzonej kilka miesięcy temu nowelizacji u.p.o.o.¹¹ Prezydent otrzymał kompetencję ustalenia, że zaistniał lub skończył się czas wojny. Należy uznać, że ustawodawca przekroczył w tym przypadku swoje uprawnienia z racji na fakt, że Konstytucja dość wyraźnie wypowiada się w przedmiocie automatycznego zaistnienia czasu wojny, nie ma więc powodu, dla którego Prezydent miałby dysponować takim uprawnieniem. Co więcej, zaniechanie przez Prezydenta ogłoszenia czasu wojny może przynieść niepowetowane szkody, jeżeli przystąpienie Naczelnego Dowódcy do realizacji jego ustawowych zadań miałyby być uzależnione od wydania odpowiedniego postanowienia przez Prezydenta. Trzeba również mieć na uwadze, że ogłoszenie czasu wojny z konieczności musi nastąpić po faktycznej napaści wroga na terytorium Rzeczypospolitej, zaś Naczelnny Dowódca musi mieć możliwość udzielenia natychmiastowej odpowiedzi na dokonany akt przy pomocy podległych mu jednostek Sił Zbrojnych. Nowelizując u.p.o.o. ustawodawca postawił Naczelnego Dowódcę przed następującym wyborem: albo popełni delikt konstytucyjny, za który może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji) albo narazi państwo polskie na utratę niepodległości lub przynajmniej na zagrożenie integralności terytorialnej w imię respektowania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji)¹².

14.2. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego

Wyróżnienie kategorii stanu nadzwyczajnego w Konstytucji RP nastąpiło stosownie do kryterium źródła zagrożenia. Stan wojenny jest instytucją służącą ochronie przed klasycznym zagrożeniem zewnętrznym (napaścią zbrojną ze strony innego państwa). Stosownie do postanowień art. 229 Konstytucji może być wprowadzony w razie zaistnienia jednej z trzech przesłanek: zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub też wynikającej z umowy międzynarodowej konieczności wywiązania się z obowiązku wspólnej obrony przeciwko agresji. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego muszą być interpretowane w kontekście art. 228 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego postanowieniami stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko w razie wystąpienia sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. W przypadku stanu wojennego oznacza to tyle, że nie można

¹¹ Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 529).

¹² Por. M. Szewczyk, *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2, s. 91–92.

go wprowadzić, dopóki terytorium Rzeczypospolitej nie stanie się obiektem zbrojnej agresji i to o takich rozmiarach, że do odparcia napaści nie wystarczą siły służące ochronie granicy państwowej (Straż Graniczna, ewentualnie oddziały lub pododdziały Sił Zbrojnych przeznaczone do jej wsparcia). Trudno natomiast w kontekście stanu wojennego mówić o niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych, skoro zagrożenie ma charakter zewnętrzny, a możliwości przeciwstawienia się mu – za wyjątkiem środków dyplomatycznych – są ograniczone.

Pierwsza z przesłanek wprowadzenia stanu wojennego, o której mowa w art. 229 Konstytucji, tj. zewnętrzne zagrożenie państwa, nie poddaje się ścisłej interpretacji. Oceny tej nie zmienia dość nieudolna próba jej sprecyzowania przez ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Z pewnością przesłanka zewnętrznego zagrożenia państwa ma charakter prewencyjny, tzn. umożliwia wprowadzenie stanu wojennego, zanim działania zbrojne obejmą terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Może być również i tak, że państwo polskie nie jest wprost narażone na agresję (nie ma w przepisie przesłanki bezpośredniości jak w przypadku art. 136 Konstytucji¹⁴). Natomiast nie powinien ulegać wątpliwości militarny charakter owego zagrożenia¹⁵. Dlatego też nad wyraz krytycznie należy ocenić decyzję ustawodawcy, który na mocy nowelizacji u.s.woj. z 2011 r.¹⁶ uznał, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa należy rozumieć m.in. działania godzące w ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej. Zastrzeżenia, choć zupełnie innej natury, budzi również wprowadzony do ustawy przepis o „działaniach w cyberprzestrzeni”¹⁷. Pustą wartość normatywną stanowi przepis o możliwości zaistnienia zewnętrznego zagrożenia wskutek działań terrorystycznych. Z punktu widzenia wykładni przepisów konstytucyjnych źródłem zagrożenia mogą być działania o różnym charakterze (również w przestrzeni informatycznej, ale

¹³ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.

¹⁴ Przepis ten traktuje o możliwości podjęcia przez Prezydenta – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – decyzji o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa lub ogłoszenia powszechnej (częściowej) mobilizacji w razie zaistnienia zewnętrznego, bezpośredniego zagrożenia państwa.

¹⁵ Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 176.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).

¹⁷ Z najnowszej literatury przedmiotu zob. zwłaszcza J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Stany nadzwyczajne w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w cyberprzestrzeni*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 5, s. 131 i n.

nie w rzeczywistości wirtualnej – jak chce tego ustawodawca), zaś podkreślanie możliwości ich wystąpienia przez ustawodawcę bardziej przypomina zaklinanie rzeczywistości niż rzeczywistą próbę legislacyjnego zmierzenia się z możliwymi zagrożeniami (przede wszystkim terrorystycznymi)¹⁸.

Ocena powstałego zagrożenia należy do organów władzy państwowej podejmujących decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego, tj. do Rady Ministrów i Prezydenta. Niezależnie od interpretacji zewnętrznego zagrożenia oraz jego wyjątkowości ocenianej z perspektywy ogólnych przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego należy wziąć pod uwagę zasadę proporcjonalności i celowości (art. 228 ust. 5 Konstytucji)¹⁹. Wymaga więc odpowiedzi pytanie, czy akt wprowadzenia stanu wojennego odpowiada stopniowi zagrożenia oraz czy służy przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa²⁰. Ponieważ jednak przesłanka zewnętrznego zagrożenia państwa ma charakter ogólnikowy, Rada Ministrów i Prezydent dysponują dość szerokim zakresem swobody.

W miarę ściśle można natomiast zinterpretować dwie pozostałe przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Pomocą służy posłużenie się przez twórców Konstytucji identyczną przesłanką zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zobowiązaniem do wspólnej obrony przeciwko agresji do określenia warunków ogłoszenia stanu wojny (art. 116 Konstytucji)²¹. Ustro-

¹⁸ Zob. także M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 2, s. 132–133; M. Szyłkowska, *Wybrane regulacje prawne cyberbezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Administracja” 2014, Nr 4, s. 127 i n.; M. Berdel-Dudzińska, *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 2, s. 19 i n.; M. Frańczuk, *Zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego działaniami w cyberprzestrzeni jako przesłanka wprowadzenia stanów nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa finansowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, Nr 2, s. 71 i n.

¹⁹ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 173–175.

²⁰ Literalnie rzecz ujmując, do momentu dokonania zbrojnej napaści państwo funkcjonuje (względnie) normalnie. Z tego też powodu zapewne ustrojodawca w art. 228 ust. 5 – konstruując istotę zasady celowości – traktuje o działaniach podjętych w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Niemniej w doktrynie zostało już dawno ustalone, że zasadę celowości (podobnie jak zasadę proporcjonalności) należy traktować maksymalnie szeroko, tzn. w odniesieniu do każdego aktu podjętego w związku z reżimem stanu nadzwyczajnego, a więc również jego wprowadzenia. Podtrzymując przychylny stosunek do tej tezy autor w rozważanym problemie pragnie wskazać, że również samo pojęcie „normalności” należy ujmować szeroko. Trudno mówić o normalnym funkcjonowaniu państwa w warunkach psychozy wojennej, spodziewanego ataku, a zwłaszcza ogłoszonej mobilizacji, która może poprzedzać wprowadzenie stanu wojennego.

²¹ Różnica między postanowieniami art. 116 i 228 Konstytucji dotyczy użycia w pierwszym z tych przepisów liczby mnogiej („...gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”), podczas gdy przesłanka wprowadzenia stanu wojennego została określona następująco: „...gdy z umowy międzynarodowej wynika

jodawca nawiązuje w ten sposób do uznanego przez prawo międzynarodowe prawa każdego państwa do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej (art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych). Dlatego też pomocą przy interpretacji warunków ogłoszenia stanu wojny (wprowadzenia stanu wojennego) jest Rezolucja Nr 3314 Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1974) w sprawie definicji agresji²².

14.3. Tryb wprowadzenia stanu wojennego

O wprowadzeniu stanu wojennego decyduje Prezydent na wniosek Rady Ministrów (art. 229 Konstytucji), zaś decyzja egzekutywy podlega weryfikacji przez Sejm w trybie art. 231 Konstytucji. Ciężar i główna odpowiedzialność za wprowadzenie stanu wojennego spoczywa w pierwszej kolejności na barkach Rady Ministrów. Jest ona organem uruchamiającym tryb wprowadzenia stanu wojennego, co wynika z faktu, że zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4, pkt 8 i 11 Konstytucji). W momencie, gdy powstałe zagrożenie przybiera charakter szczególny i nie da się go usunąć przy pomocy zwykłych środków konstytucyjnych (art. 228 ust. 1) prawem i obowiązkiem rządu jest zainicjowanie działań zmierzających do uruchomienia środków ekstraordynaryjnych²³. Decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmuje jednak Prezydent, gdyż pełni on funkcję strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Konieczność osiągnięcia porozumienia między dwoma organami egzekutywy stanowi zabezpieczenie przed pochopnością działań ze strony rządzących²⁴.

Stan wojenny, zgodnie z postanowieniami art. 228 ust. i art. 229, jest wprowadzany w drodze rozporządzenia, podlegającego dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Dlatego też Rada Ministrów, kierując do Prezydenta wniosek²⁵, powinna dołączyć projekt rozporządzenia o wprowadze-

zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Z rozbieżności owej nie należy jednak wyciągać zbyt daleko idących konsekwencji. Próba podjęta w tym kierunku może bowiem prowadzić do paradoksalnych wniosków, np. że w świetle art. 116 Traktat Północnoatlantycki nie jest wystarczającą podstawą do wywiązania się z zobowiązań wobec sojuszników z NATO, skoro jest jedną umową. Nie jest chyba tak, że ustrojodawca oczekuje potwierdzenia postanowień Traktatu w umowach bilateralnych.

²² Zob. więcej: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 51–52.

²³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP...*, s. 174.

²⁴ Tamże, s. 176–177.

²⁵ Ustawa o stanie wojennym określa obligatoryjną treść wniosku Rady Ministrów, zob. M. Czuryk, *Podstawy normatywne wprowadzenia, obowiązywania oraz zniesienia stanu wojennego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitzler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 271.

niu stanu wojennego. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek Rady Ministrów i wydaje rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu wojennego albo odmawia jego wydania. W rozporządzeniu Prezydent określa przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, jego zasięg terytorialny, a także – w zakresie dopuszczonym przez ustawę – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie Prezydenta wprowadzające stan wojenny podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów.

Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw. Niezależnie od tego treść rozporządzenia podawana jest – jak wspomniano – w sposób dodatkowy do publicznej wiadomości. Szczegółowe formy owej publikacji regulują przepisy ustawowe: chodzi o obwieszczenia wojewody, rozplakatowanie w miejscach publicznych oraz w inny sposób, zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Minister Spraw Zagranicznych obowiązany jest notyfikować Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie. Obowiązek ten, przewidziany w art. 6 u.s.woj., wynika z zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontroli Sejmu (art. 231 Konstytucji). Rozporządzenie musi być w ciągu 48 godzin od momentu podpisania go przez Prezydenta przedstawione Sejmowi, który „niezwłocznie” rozpatruje ten akt. Sejm może odrzucić rozporządzenie bezwzględną większością głosów²⁶. Uchwała Sejmu jest publikowana w Dzienniku Ustaw. Jej podjęcie równoznaczne jest z zakończeniem stanu wojennego, z mocą *ex nunc*, tzn. od momentu wejścia w życie (ogłoszenia) uchwały. Jeżeli więc reżim stanu wojennego zaczął obowiązywać, wszystkie skutki prawne związane z tym faktem zachowują ważność.

14.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego

Wprowadzenie stanu wojennego skutkuje zmianą funkcjonowania całego aparatu państwowego. Niemniej Konstytucja RP nie przewiduje zasadniczych zmian w organizacji władz państwowych w czasie stanu wojennego. Szczególną troską ustrojodawcy cieszy się ochrona pozycji parlamentu, jako że cechą stanu nadzwyczajnego jest naturalna tendencja do sku-

²⁶ Por. N. Moch, *Kompetencyjne aspekty kierowania bezpieczeństwem narodowym przez organy władzy ustawodawczej w stanie wojennym*, „Bezpieczeństwo i Administracja” 2014, Nr 4, s. 18.

piania władzy państwowej w rękach egzekutywy²⁷. Dlatego też Konstytucja RP zakazuje w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu skrócenia kadencji Sejmu²⁸, a jeżeli na ten okres wypadalby koniec kadencji parlamentu, nie mogą być przeprowadzone wybory i kadencja ulega odpowiedniemu przedłużeniu²⁹. Sejm w czasie stanu wojennego ma do wypełnienia ważną rolę, zwłaszcza na polu kontrolowania działań egzekutywy w sferze obrony państwa. Niemniej Konstytucja przewiduje również pewne ograniczenie jego kompetencji. Mianowicie z mocy postanowień art. 228 ust. 6 Sejm nie może zmienić Konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej³⁰, jak również ustaw o stanach nadzwyczajnych³¹. Sejm nie może również zarządzić referendum ogólnokrajowego³².

Konstytucja przewiduje sytuację, w której Sejm nie będzie miał fizycznej możliwości wypełniania swoich funkcji z powodu braku możliwości zebrania się na posiedzenie. W takich okolicznościach z mocy art. 234 Konstytucji Prezydent – działając na wniosek Rady Ministrów – wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5³³.

²⁷ M. Brzeziński, *Konstytucjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 375.

²⁸ Zakaz ten ma charakter bezwzględny, odnosi się również do sytuacji określonej w art. 155 ust. 2 Konstytucji, tj. skrócenia kadencji Sejmu przez Prezydenta w razie nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów powołanej w trzeciej, ostatniej przewidzianej przez Konstytucję procedurze. W normalnych warunkach funkcjonowania państwa na Prezydencie ciąży konstytucyjny obowiązek skrócenia kadencji Sejmu w razie zaistnienia powyższej okoliczności.

²⁹ Jest to jedyna okoliczność umożliwiająca przedłużenie kadencji Sejmu w świetle postanowień Konstytucji RP.

³⁰ Po wejściu w życie Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) nie istnieją już ordynacje wyborcze określające tryb wyboru poszczególnych organów władzy publicznej.

³¹ Zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych budzi pewne kontrowersje. Na pozytywną ocenę zasługuje powstrzymanie w ten sposób ustawodawcy od przyznawania dodatkowych uprawnień organom władzy wykonawczej, a zwłaszcza nieuzasadnionych ograniczeń praw i wolności jednostki. Można jednak przewidzieć, że ustanowione regulacje ustawy o stanie wojennym okażą się nieskuteczne, a nie będzie możliwości ich modyfikacji. Inną kwestią jest związek komentowanego zakazu z wykładnią art. 234 ust. 1 Konstytucji w obszarze materii rozporządzeń z mocą ustawy. Zob. K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, Nr 3, s. 54–55.

³² Zakaz taki wynika z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP.

³³ K. Eckhardt, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) J. Buczkowski, J. Poślusznny (red.), *Prawo – administracja – gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemysł 2001, s. 126 i n.; M. Radajewski, *Rozporządzenie z mocą ustawy – wybrane problemy*,

Wskazany przepis jest jedynym – na tle Konstytucji RP z 1997 r. – przejawem tzw. ustawodawstwa delegowanego, czyli prawa wydawania aktów o randze ustawy (dekretów) przez organy egzekutywy. Oprócz wprowadzenia stanu wojennego potrzebne jest również stwierdzenie, że zaistniał drugi – wspomniany wyżej – warunek, o którym mowa w art. 234 ust. 1, tj. niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Warto podkreślić, że chodzi tu tylko o Sejm, a nie Senat. Należy uznać, że Sejm nie może zebrać się na posiedzenie wtedy, gdy nie jest w stanie (z powodów faktycznych, a nie prawnych) zebrać się grupa dwustu trzydziestu posłów, gdyż tylko wtedy Sejm zdolny jest do uchwalania ustaw (art. 120 Konstytucji)³⁴.

Jeżeli zajdą oba wspomniane warunki, Rada Ministrów może wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy o określonej treści. Rozporządzenia podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu i mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁵. Moc prawna rozporządzeń z mocą ustawy jest równa ustawom, niemniej pamiętać należy, że są one stanowione w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji. Oznacza to w szczególności, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą określać zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu wojennego. Nie mogą jednak, zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji, dokonywać zmian w ustawie o stanie wojennym.

Poza możliwością realizacji uprawnień ustawodawczych przez egzekutywę Konstytucja RP nie przewiduje zasadniczych zmian w funkcjonowaniu aparatu państwowego³⁶. Nawet w razie dokonania zbrojnej agresji przejęcie obowiązków przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych oraz możliwość uruchomienia sądownictwa wyjątkowego lub trybu doraźnego formalnie wiąże się – jak wskazano wyżej – z zaistnieniem czasu wojny, a nie wprowadzeniem stanu wojennego. W każdej innej sferze funkcjonowania państwa organy władzy publicznej mają funkcjonować w ramach dotychczasowych struktur i kompetencji, zaś ustawa – stosownie do dyspozycji art. 228 ust. 3 Konstytucji – może określać jedynie zasady ich działania w czasie stanu

(w:) M. Zubik, R. Puchta (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 89 i n.

³⁴ Podobnie należy odczytywać ten warunek w art. 116 Konstytucji, w świetle którego niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie oznacza możliwość ogłoszenia stanu wojny przez Prezydenta.

³⁵ J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 145; P. Bała, *Stan wojny...*, s. 19.

³⁶ M. Bożek, *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 76 i n.

wojennego. Rola ustawodawcy jest więc ograniczona. Nie może on przewidywać zmian w strukturze aparatu państwowego, a jedynie określać „zasady działania” organów władzy publicznej.

Najważniejsze znaczenie mają przepisy określające zasady kierowania obroną państwa w razie dokonania zbrojnej agresji. Jak wiadomo, Konstytucja przewiduje na wypadek zaistnienia takiej okoliczności, obowiązek powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4). Ustrojodawca nie określa natomiast tak istotnej rzeczy, jak kierowanie obroną państwa, pozostawiając ją do uregulowania w akcie niższego rzędu.

Na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 4b u.p.o.o. Prezydent kieruje obroną państwa³⁷, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia³⁸. Szczegółowe kompetencje Prezydenta związane z obroną państwa określa art. 10 ust. 2 u.s.woj. Zgodnie z jego postanowieniami Prezydent, działając na wniosek Rady Ministrów, postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania oraz o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych, jak również określa zadania Sił Zbrojnych. Z kolei działając na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Prezydent zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych oraz uznaje określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych³⁹.

Rada Ministrów, jako organ współdziałający z Prezydentem w obronie państwa, zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej. Ponadto Rada Ministrów określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich dzia-

³⁷ Z punktu widzenia teoretycznego kierowanie obroną państwa polega na podejmowaniu działań przez organy egzekutywy w zakresie koordynacji wykorzystania sił i środków będących w dyspozycji państwa, N. Moch, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, obroną narodową i obroną państwa – pojęcia i wzajemne relacje*, (w:) W. Kitler, M. Marszałek (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, Warszawa 2014, s. 35.

³⁸ Przepis został wprowadzony na mocy ustawy nowelizującej z dnia 5 marca 2015 r. Równocześnie ustawodawca skreślił art. 10 ust. 1 u.s.woj. zgodnie z którym jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpiła konieczność obrony państwa, obroną tą kierował Prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów. Trudno zrozumieć racjonalność tej zmiany. Formalnie rzecz biorąc zerwanie związku obrony państwa ze stanem wojennym odpowiada duchowi art. 136 Konstytucji, który pozwala na użycie Sił Zbrojnych bez związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Z drugiej jednak strony, trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Prezydent kierowałby obroną państwa (co jest równoznaczne z zaistnieniem czasu wojny), nie wprowadzając równocześnie stanu wojennego. Musi też niepokoić związanie kierowania obroną państwa z przejęciem dowodzenia Siłami Zbrojnymi przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, zwłaszcza jeśli zaszłaby zwłoka w jego powołaniu.

³⁹ Zob. także: M. Karpiuk, *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, Nr 3, s. 5.

łań wojennych. Może także zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych⁴⁰. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów.

Ustawa o stanie wojennym określa również kompetencje Ministra Obrony Narodowej. W świetle art. 12 dokonuje on oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych, formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa, koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz sił zbrojnych i obrony państwa, sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego oraz organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych⁴¹.

Na terenie województwa realizacją zadań obronnych i obroną cywilną kieruje wojewoda. Do niego należy ocena zagrożeń, wprowadzanie niezbędnych ograniczeń praw i wolności jednostki, koordynowanie i kontrolowanie zadań wynikających z przepisów stanu wojennego. Wojewoda może także nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków (art. 13 u.s.woj.). W zakresie wymienionych działań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną.

Artykuł 14 ustawy o stanie wojennym przewiduje, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Ko-

⁴⁰ Art. 11 ust. 1 u.s.woj.

⁴¹ Zob. M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w czasie stanów nadzwyczajnych – ujęcie normatywne*, (w:) W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013, s. 95 i n.

misarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego⁴².

Jeżeli w czasie stanu wojennego zaistnieje czas wojny, obowiązki przejmuje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.woj. podlega on bezpośrednio (tzn. z pominięciem Ministra Obrony Narodowej – por. art. 134 ust. 2 Konstytucji) Prezydentowi. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi podporządkowanymi mu siłami w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴³ oraz zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Naczelny Dowódca ponadto określa, w ramach swojej właściwości, potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych, jak również określa ich zadania i kompetencje, chyba że zostały one ustalone przez Radę Ministrów na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.woj. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych przejmuje dowodzenie podporządkowanymi mu siłami z chwilą jego mianowania przez Prezydenta, o ile Prezydent nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia.

Niezależnie od wątpliwości związanych z prawnym ukształtowaniem pozycji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, sama jego instytucja zasługuje na zdecydowaną krytykę. Mimo że niezwykle zasłużona w przeszłości, na tle Konstytucji z 1997 r. nie znajduje uzasadnienia. Nie jest zwłaszcza jasna rola, jaką ma do odegrania Naczelny Dowódca. Jeśli poważnie traktować zasadę cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, nie może on mieć wpływu na ustalanie polityki obronnej państwa. Tymczasem ustrojodawca, przewidując konstytucyjną odpowiedzialność Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 198 ust. 1), wprowadza wrażenie, jakby miał on do odegrania jakąś rolę w tej mierze, bądź też zastąpić Ministra Obrony Narodowej w sprawowaniu bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Przyjęcie powyższej konstrukcji – choć niezwykle atrakcyjne z punktu wi-

⁴² M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 240.

⁴³ Inaczej twierdzi M. Szewczyk (*Zwierzchnictwo...*, s. 95), który uważa, że komentowany przepis upoważnia Naczelnego Dowódcę do dowodzenia całością Sił Zbrojnych.

dzenia treści art. 134 ust. 2 i 4 Konstytucji – jest niemożliwe, jako że Naczelny Dowódca, jako zawodowy wojskowy, jest sam częścią Sił Zbrojnych, w związku z tym nie może pełnić funkcji ich zwierzchnika.

Odrzucenie tezy o możliwości współudziału Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych we współkształtowaniu polityki obronnej państwa lub sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny, powoduje, że jego rola w czasie konfliktu zbrojnego jest niezwykle problematyczna. Jeśli bowiem ma tylko „naczelnie dowodzić” wojskiem, to funkcję tę może z powodzeniem sprawować inny dowódca. Do niedawna – tj. reformy z 2013 r.⁴⁴ – można było jednoznacznie wskazać na Szefa Sztabu Generalnego. W obecnym stanie prawnym w ogóle nie ma żadnego dowódcy, który w czasie pokoju dowodzi Siłami Zbrojnymi w imieniu Ministra Obrony Narodowej. W ten oto sposób stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w wyniku przeprowadzonych zmian ustawodawczych nagle zyskało sens, co nie usuwa wątpliwości związanych z konstytucyjnością wzmiankowanej ustawy.

Z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP na temat instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych rodzą się interesujące zagadnienia związane z użyciem jednostek Wojska Polskiego do wspólnej obrony przeciwko agresji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jest to kolejna wątpliwość wiążąca się z potrzebą utrzymywania instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Jak wskazano wyżej, jest on powoływany – zgodnie z dyspozycją art. 134 ust. 4 – przez Prezydenta na wniosek Prezesa RM na „czas wojny”, czyli okres faktycznych działań zbrojnych, toczących się – o czym nie należy zapominać – na terytorium RP. Oznacza to, że samo ogłoszenie stanu wojny z powodu konieczności wywiązania się ze zobowiązań do wspólnej obrony przeciwko agresji, a nawet użycie jednostek Wojska Polskiego w działaniach zbrojnych na terytorium innego państwa nie pozwala na powołanie Naczelnego Dowódcy. Może to nastąpić dopiero w momencie przeniesienia walk na terytorium państwa polskiego.

Niezależnie od praktycznej użyteczności tejże konstrukcji rodzą się określone problemy natury prawnej. Skoro Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych powoływany jest dopiero na „czas wojny”, jak ma wyglądać jego relacja względem jednostek podległych dowództwu Sojuszu Północnoatlantyckiego? Z ogółu przepisów konstytucyjnych wynikałoby bowiem, że Naczelny Dowódca powoływany jest w celu obrony integralności terytorialnej RP. Z chwilą przeniesienia działań wojennych poza granice państwa polskiego nie istnieją dalej podstawy do podtrzymywania jego działalności. Współczesne techniki wojenne pozwalają na objęcie działaniami zbrojnymi terytorium w każdej chwili

⁴⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852).

każdego państwa, zwłaszcza o takim położeniu geograficznym jak Polska. Odczytując tekst Konstytucji można dojść do wniosku, że jeżeli uda się wyprzeć wroga oddziały z granic RP, kończy się „czas wojny”. A co np. w sytuacji ostrzału rakietowego dokonanego z obszaru odległego od granic Polski? Czy na jego czas i ewentualnie działania odwetowe należy powołać Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, a potem go odwołać? Rozważania te prowadzą niebezpiecznie w kierunku *argumentum ad absurdum*. Jedynym wyjściem jest przyjęcie – na tle art. 134 ust. 4 – innego rozumienia pojęcia „czas wojny” niż w art. 175 ust. 2. Należałoby je rozciągnąć również na okres użycia jednostek Wojska Polskiego za granicą, zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami sojusznicznymi. Taka wykładnia stoi jednak w sprzeczności z dyrektywą tożsamości znaczeniowej, przez co jest stosunkowo łatwa do obalenia.

Dlatego też – w przekonaniu piszącego te słowa – nie ma merytorycznych (konstytucyjnych) przesłanek do utrzymywania instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W czasie działań wojennych, niezależnie od tego, czy toczą się na obszarze terytorium RP, powinna obowiązywać struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi taka jak w czasie pokoju, łącznie z utrzymaniem bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi przez Ministra Obrony Narodowej. Zupełnie inną kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi stworzona w wyniku przeprowadzonej reformy jest racjonalna i zda egzamin w warunkach prowadzenia wojny obronnej.

14.5. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego

Najważniejszym skutkiem wprowadzenia stanu wojennego jest ograniczenie praw i wolności jednostki⁴⁵. Do przeszłości należą już czasy, gdy interes jednostki musiał bezwzględnie ustąpić przed interesem państwa zgodnie z zasadą *salus rei publicae suprema lex esto*⁴⁶. Od połowy XX wieku podstawowe prawa i wolności jednostki podlegają ochronie międzynarodowoprawnej. Na szczególną uwagę zasługują pod tym względem dwa akty: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejska Konwencja

⁴⁵ K. Eckhardt, *Stan...*, s. 208 i n.; R. Kostrubiec, *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 67 i 69.

⁴⁶ M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, (w:) M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014, s. 337 i n.

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Oba przewidują możliwość zawieszenia podstawowych praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego w formie tzw. klauzuli derogacyjnej (art. 4 Paktu oraz art. 15 Konwencji). Mowa w nich o „wyjątkowym niebezpieczeństwie publicznym zagrażającym życiu narodu”, które uzasadnia derogację⁴⁷.

Zgodnie z art. 15 ust. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka państwo-strona Konwencji może uchylić się od stosowania zobowiązań wynikających z tejże Konwencji w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji oraz pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Z art. 15 wywodzi się również zakaz dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego oraz konieczność publicznego ogłoszenia faktu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Do praw niederogowalnych z art. 15 należy prawo do życia (z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych), zakaz tortur lub innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania, zakaz niewolnictwa i poddaństwa oraz zakaz retroakcji prawa karnego. Państwo-strona Konwencji, korzystając z prawa do uchylenia się od zobowiązań, musi wyczerpująco poinformować sekretarza generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania. Musi także poinformować, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie w pełni stosowane.

Uchwalony w 1966 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wzorował klauzulę derogacyjną na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, chociaż istnieją między nimi różnice. W świetle art. 4 ust. 1 państwa-strony mogą zawiesić stosowanie zobowiązań wynikających z Paktu w sytuacji, gdy „wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża życiu narodu”, ale pod warunkiem, że zawieszenie zostało urzędowo ogłoszone, nie jest sprzeczne z innymi zobowiązaniami państw wynikającymi z prawa międzynarodowego, ściśle odpowiada wymogom sytuacji oraz nie pociąga za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Katalog praw niederogowalnych w Pakcie jest znacznie szerszy niż w Konwencji. Należy do nich: prawo do życia, zakaz poddawania torturom, okrutnemu, niehumanitarnemu albo poniżającemu traktowaniu lub karaniu, zakaz niewolnictwa i poddaństwa, zakaz orzekania kary więzienia za długi, zakaz karania bez podstawy prawnej, prawo do uznawania

⁴⁷ R. Wajszczak, *Problemy realizacji standardów i problemy w zakresie ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na bezpieczeństwo państwa*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny system ochrony praw człowieka*, t. I, Toruń 2015, s. 269 i n.

podmiotowości prawnej oraz prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. W związku z szerszym katalogiem praw niederogowalnych w Pakcie zauważono, że stanowi on „inne zobowiązanie międzynarodowe wynikające z prawa międzynarodowego” i musi podlegać poszanowaniu przez państwa-strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁸.

Zobowiązania międzynarodowoprawne są punktem wyjścia przy analizie przepisów Konstytucji RP dopuszczających możliwość ograniczenia praw i wolności jednostki. Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji enumeratywnie wymienia te prawa i wolności, które nie mogą być ograniczone w czasie stanu wojennego (klauzula negatywna). Chodzi o prawa i wolności określone w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)⁴⁹. Ponadto, zgodnie z art. 233 ust. 2 Konstytucji, niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku⁵⁰.

Posłużenie się przez ustrojodawcę w art. 233 ust. 1 klauzulą negatywną przy określaniu zakresu ograniczeń praw i wolności jednostki oznacza, że ustawa o stanie wojennym może przewidywać ograniczenie wszystkich pozostałych praw i wolności, które nie zostały wymienione w art. 233 ust. 1, o ile tylko nie stanowi ono formy dyskryminacji zgodnie z postanowieniami art. 232 ust. 2.

Na tle art. 233 Konstytucji powstał w doktrynie spór fundamentalnej natury, mianowicie o stosunek tegoż przepisu do art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji, zgodnie z którym zakres przyjętych przez ustawodawcę ograniczeń praw i wolności jednostki nie może naruszać ich istoty. Na tym tle zgłoszono w literaturze naukowej dwa stanowiska. W świetle jednego z nich przepis art. 31 ust. 3 zd. drugie obowiązuje również w czasie stanu nadzwyczajnego, o czym świadczy fakt, iż ustrojodawca posługuje się w przepisach

⁴⁸ T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, (w:) C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 62.

⁴⁹ Jest to katalog szerszy niż w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych.

⁵⁰ M. Paździor, *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 420–422; K. Eckhardt, *Dopuszczalność derogacji prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji w czasie stanów nadzwyczajnych*, (w:) H. Zięba-Załuśka, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie. Konferencja naukowa Rzeszów, 16 października 2003 r.*, Rzeszów 2004, s. 58 i n.; K. Eckhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2, s. 87 i n.

rozdziału XI kategorią „ograniczenia”, a nie „zawieszenia” praw i wolności jednostki. Pogląd alternatywny głosi, iż „ograniczenie” praw i wolności jednostki na tle przepisów rozdziału XI jest faktycznie ich „zawieszeniem”, gdyż wyłączeniu ulega art. 31 ust. 3 zd. drugie. Odpowiedź na pytanie, któremu z tych dwóch stanowisk przyznać rację, nie jest prosta. Wynika ona częściowo z decyzji ustrojodawcy, który konsekwentnie w rozdziale XI traktuje o „ograniczeniu”, a nie „zawieszeniu” praw i wolności jednostki. Dla porównania dodajmy, iż przepisy ustaw o stanach nadzwyczajnych posługują się jedną, jak i drugą kategorią. Niemniej – biorąc pod uwagę reguły rządzące wykładnią prawa – nie można dokonywać interpretacji przepisów konstytucyjnych przez pryzmat przepisów ustawowych, z uwagi na szczególną (najwyższą) moc prawną konstytucji. Rozwiązania nakreślonego wyżej dylematu można dokonać jedynie z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych.

Zdaniem piszącego te słowa należy stanąć na stanowisku utożsamiającym „ograniczenie” praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego z ich „zawieszeniem”. W innym bowiem przypadku przepisy o stanach nadzwyczajnych utraciłyby swoją skuteczność, a nawet można byłoby podważyć sens instytucji stanu nadzwyczajnego, skoro jego jedynym wyróżnikiem byłyby szersze ograniczenia praw i wolności jednostki. Zabiegu tego mógłby dokonać parlament uchwalając ustawę ograniczającą prawa i wolności jednostki ze względu na zagrożenie państwa lub porządku publicznego (por. art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji). Tytułem przykładu, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego niemożliwe byłoby naruszenie istoty prawa własności (wywłaszczenie nieruchomości) bez „słusznego odszkodowania” (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W czasie stanu nadzwyczajnego dzięki możliwości zawieszenia prawa własności władze publiczne zostają obowiązane jedynie do ewentualnej rekompensaty, zgodnie z ustawą określającą zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, ale nie musi to być odszkodowanie „słuszne” (pełne), gdyż każdy obywatel w czasie stanu nadzwyczajnego powinien się spodziewać, iż jego prawa i wolności mogą zostać ograniczone. Reasumując ten wątek należy dodać, iż przyjęcie stanowiska niepozwalającego na zawieszenie określonych praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego byłoby równoznaczne z uznaniem niekonstytucyjności szeregu przepisów ustaw o stanach nadzwyczajnych, które wielokrotnie pozwalają na zawieszenie praw i wolności (naruszenie ich istoty)⁵¹.

⁵¹ Zob. na ten temat również uwagi A. Niżnik-Muchy, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 213–214; por. A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 4, s. 131 i n.

Jak wskazano, zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w przepisach u.s.woj. jest bardzo poważny. Dotyczą one wszystkich kategorii, tzn. praw i wolności osobistych, politycznych i społeczno-ekonomicznych.

Na podstawie art. 20 u.s.woj. możliwe jest naruszenie nietykalności osobistej oraz nienaruszalności mieszkania. W przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, można dokonać przeszukania tych osób lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności.

Bardzo poważne są ograniczenia w korzystaniu z wolności słowa i tajemnicy korespondencji (art. 21). W czasie stanu wojennego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz kontrola zawartości przesyłek, listów i paczek. Możliwe jest również ustanowienie kontroli treści rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych oraz emisji sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych lub telewizyjnych. Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Spośród wolności osobistych należy ponadto wskazać na możliwość ograniczenia wolności przemieszczania się (art. 26–28). W czasie stanu wojennego może być wprowadzony całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej. Możliwe jest ustanowienie całkowitego albo częściowego zakazu lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz zakaz lub ograniczenie ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych. Ponadto można wprowadzić całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych oraz obowiązek wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Oprócz tego w czasie stanu wojennego można zamykać lub ograniczać ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne, wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich do przekraczania granicy państwowej oraz wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej oraz przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa przewiduje również możliwość nałożenia na obywateli obowiązku posiadania dowodu tożsamości w miejscu publicznym (art. 23 ust. 1).

W zakresie praw politycznych najważniejsze znaczenie mają ograniczenia wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się (art. 22). Ustawa przewi-

duje możliwość zawieszenia prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, organizowania i przeprowadzania imprez masowych, zrzeszania się poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych organizacji społecznych, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych.

Oddzielnym zagadnieniem są ograniczenia w zakresie praw społeczno-ekonomicznych, a zwłaszcza wolności działalności gospodarczej (art. 24–25). W czasie stanu wojennego można nakazać okresowe zaniechanie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, nałożyć na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności, jak również wprowadzić zarząd komisaryczny dla przedsiębiorców, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Ponadto w czasie stanu wojennego można wprowadzić ograniczenia w obrocie krajowymi środkami płatniczymi, obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej.

Na osoby fizyczne i osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne można nałożyć obowiązek wykonywania świadczeń polegających na dostawach określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt. Można ograniczyć dostęp do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności.

W czasie stanu wojennego możliwe jest również ograniczenie prawa własności. Ustawa umożliwia wprowadzenie najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków. W uzasadnionych przypadkach można także dokwaterować osoby do lokalu mieszkalnego lub budynku oraz zdecydować o zajęciu nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa. W czasie stanu wojennego można ponadto zająć lub zarekwirować na potrzeby obronne państwa środki transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej. Ustawa przewiduje również możliwość nałożenia na obywateli obowiązku złożenia do depozytu broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów (art. 24 ust. 6).

W art. 19 ustawa przewiduje możliwość zawieszenia prawa do strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników oraz akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje.

Na podstawie art. 29 u.s.woj. może zostać wprowadzony oraz powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne. Ograniczenie to wprowadza Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określając kategorie osób niepodlegających powszechnemu obowiązkowi wykonywania pracy oraz tryb i warunki dokonywania przeniesień osób do pracy w innych miejscowościach, uwzględniając minimalizację uciążliwości wynikających dla tych osób ze stosowania tego ograniczenia.

Ustawa o stanie wojennym przewiduje ograniczenie prawa do nauki (art. 24 ust. 1 pkt 3) przez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych.

Szczegółowy zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu wojennego zostanie określony w praktyce przez rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu tego stanu. Na tej podstawie są wydawane kolejne akty podstawowe, których celem jest wprowadzenie przewidzianych ograniczeń w życie. Organem uprawnionym do wydania takiego rozporządzenia – oprócz Rady Ministrów i ministrów kierujących działami administracji rządowej – jest również wojewoda. Pojawia się wobec tego zasadnicze pytanie o zgodność tego typu regulacji z konstytucyjną zasadą zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym. Otóż należy przyjąć, że taka niezgodność nie występuje, gdyż rozporządzenie, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.woj. i innych przepisach ustaw o stanach nadzwyczajnych, nie są rozporządzeniami wykonawczymi w rozumieniu art. 92 Konstytucji. Są to rozporządzenia, które mają wprowadzić w życie – w granicach określonych przez rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny – przepisy ustaw o stanach nadzwyczajnych, a nie rozwijać ich postanowienia. W rozporządzeniach tych określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszary, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

14.6. Koniec obowiązywania stanu wojennego

Konstytucja nie reguluje trybu zakończenia stanu wojennego, dlatego też ustawodawca słusznie przyjmuje tryb analogiczny do jego wprowadzenia. Stosownie do postanowień art. 8 u.s.woj. Rada Ministrów powinna wystąpić z odpowiednim wnioskiem do Prezydenta, do którego należy decyzja

o zniesieniu stanu wojennego. Prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Może podjąć decyzję o odmowie zniesienia stanu wojennego co do całości, jak i części wniosku. Oznacza to, że Prezydent może zakończyć stan wojenny tylko na części proponowanego terytorium. Prezydent nie może natomiast wyjść poza wniosek Rady Ministrów, a więc zakończyć stan wojenny na terytorium kraju nie objętym wnioskiem. Reżim stanu wojennego ustaje w dniu ogłoszenia rozporządzenia znoszącego ten stan w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie Prezydenta o zniesieniu stanu wojennego podaje się do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Stan wyjątkowy

15.1. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego

Regulacja stanu wyjątkowego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ zbliżona jest w wielu miejscach do przepisów o stanie wojennym, a niektóre z nich (art. 228, art. 231 i art. 233) są wspólne dla obu tych instytucji. Podstawowa różnica wynika jednak z przesłanek wprowadzenia obu stanów. Jak wspomniano wyżej, przesłanki wprowadzenia stanu wojennego są charakterystyczne dla zagrożeń, które mają charakter zewnętrzny. W przeciwieństwie do tego przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, wymienione w art. 230 Konstytucji, wskazują, że stan wyjątkowy może być wprowadzony w razie zagrożenia wewnętrznego. Są one następujące: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz zagrożenie porządku publicznego. Dodać należy, iż w świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym² powyższe zagrożenia mogą być spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym.

Wyróżnienie trzech kategorii stanu nadzwyczajnego w Konstytucji RP (tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej) zostało oparte przez ustrojodawcę na kryterium źródła zagrożenia. Zgodnie z tym podejściem stan wojenny ma być odpowiedzią na zagrożenia natury zewnętrznej, stan wyjątkowy – wewnętrznej, zaś stan klęski żywiołowej – na zagrożenia związane z działaniem sił natury niezależnych od woli człowieka. Alternatywnym wyjściem byłoby oparcie podziału różnych kategorii stanu nadzwyczajnego na stopniu zagrożenia³. Jest ono spotykane w wielu pań-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191.

³ Możliwość taką rozpatrywała niegdyś Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Zob. K. Prokop, *Problematyka stanów nadzwyczajnych w pracach nad Konstytucją RP w latach 1994–1997*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2005, Nr 2, s. 130–133.

stwach europejskich⁴. Niemniej w Polsce od 1983 r. obowiązuje regulacja, która wiąże stan wojenny z zagrożeniem zewnętrznym, zaś stan wyjątkowy z zagrożeniem wewnętrznym. Za przyjęciem źródła zagrożenia przemawia jeszcze jeden argument. Wprowadzenie różnych kategorii stanu nadzwyczajnego w oparciu o stopień zagrożenia rodzi po stronie egzekutywy znaczny zakres swobody interpretacyjnej, co wpływa negatywnie na konstytucyjne gwarancje zachowania praw i wolności jednostki. Biorąc to pod uwagę podział stanów nadzwyczajnych ze względu na źródło zagrożenia należy ocenić pozytywnie.

Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego (zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz zagrożenie porządku publicznego) są trudno definiowalne. Nie posiadają oparcia w obowiązującym prawodawstwie (brak definicji legalnych), co w praktyce daje organom egzekutywy większe możliwości wprowadzenia tej kategorii stanu nadzwyczajnego.

Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa powstaje w sytuacji zamachu na instytucje rangi konstytucyjnej. Klasycznym przejawem takiego zagrożenia jest zbrojny zamach stanu (pucz wojskowy). Można też sobie wyobrazić sytuację, w której zamachu na ustrój konstytucyjny dokonuje się bez użycia przemocy (parlamentarny zamach stanu, w szczególności nielegalna zmiana Konstytucji). Na drugim miejscu art. 230 stawia przesłankę zagrożenia bezpieczeństwa obywateli. Zagrożenie to powstaje w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia lub mienia w znacznym rozmiarach, np. w razie rozruchów chuligańskich na dużą skalę⁵. Więcej wątpliwości wzbudza przesłanka zagrożenia porządku publicznego. Mimo że pojęcie „porządku publicznego” znane jest w różnych gałęziach prawa (np. w prawie karnym, a zwłaszcza w prawie administracyjnym, również w międzynarodowych paktach praw człowieka jako klauzula limitacyjna – por. art. 31 ust. 3 Konstytucji), jest ono wyjątkowo nieostre. Wydaje się, że na przesłankę zagrożenia porządku publicznego można powołać się jedynie wtedy, gdy sytuacja faktyczna uzasadniająca wprowadzenie stanu wyjątkowego jest na tyle złożona, że nie da się jej uzasadnić tylko zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa, czy bezpieczeństwa obywateli⁶. Warto dodać, że ustawa zasadnicza z 1997 r.

⁴ Zob. K. Prokop, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)*, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 125–126.

⁵ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 253; K. Działocha, *Komentarz do art. 230*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2–3; M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 113.

⁶ Okolicznością uzasadniającą wprowadzenie stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie porządku publicznego może być np. ciężki kryzys gospodarczy lub kryzys finansów

jako pierwsza z polskich konstytucji wymienia zagrożenie porządku publicznego jako przesłankę wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Mając na względzie złożony charakter przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego należy ponowić postulat wprowadzenia do Konstytucji jeszcze jednej kategorii stanu nadzwyczajnego, mianowicie stanu zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, przy równoczesnym ograniczeniu stanu wyjątkowego do zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Piszący te słowa uważa ów postulat za wart podtrzymania (został zgłoszony, bez szerszego odzewu, już dawniej⁷), przede wszystkim ze względu na zakres środków nadzwyczajnych koniecznych do zwalczania zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa. Weźmy np. pod uwagę przepis art. 16 ust. 1 pkt 6 u.s.wyj. W świetle jego postanowień w czasie trwania tego stanu możliwe jest ograniczenie wolności zrzeszania się, w tym również tworzenia i działania partii politycznych. Ograniczeniu doznaje w ten sposób jedna z najważniejszych zasad konstytucyjnych, mianowicie zasada pluralizmu politycznego (art. 11), która jest podstawą funkcjonowania demokratycznego systemu rządów. Można postawić pytanie, jaki związek ma ograniczenie tejże wolności ze stanem wyjątkowym wprowadzonym ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego? Nawet jeśli istniałaby organizacja, która podburzałaby do wywoływania zamieszek, istnieją mechanizmy konstytucyjne pozwalające na jej delegalizację (art. 13). Na tle obecnych rozwiązań konstytucyjnych można byłoby rozwiązać ten problem przez stworzenie podwójnej regulacji prawnej (ustawowej) stanu wyjątkowego.

15.2. Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego

Podobnie jak w przypadku stanu wojennego z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego występuje Rada Ministrów. Decyzję podejmuje Prezydent, który może nie uwzględnić tego wniosku. Rozporządzenie Prezydenta podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów oraz dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości⁸. Rozporządzenie Prezydenta podlega

publicznych, zob. L. Mażewski, *Instytucje nadzwyczajne w warunkach kryzysu gospodarki na przykładzie Polski*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, Nr 2, s. 3 i n.; K. Prokop, *Kryzys finansowy jako przesłanka wprowadzenia stanu nadzwyczajnego*, (w:) P. Sitek (red.), *Polska a Unia Bankowa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015, s. 60 i n.

⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 76–77; por. M. Kaszuba, *Regulacje stanów nadzwyczajnych*, (w:) P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 109.

⁸ Zob. M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, Nr 6, s. 108 i n.

kontroli Sejmu w trybie określonym w art. 231 Konstytucji. Prezydent przedstawia Sejmowi rozporządzenie o wprowadzeniu wyjątkowego w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W praktyce może zaistnieć większe prawdopodobieństwo uchynienia rozporządzenia Prezydenta, z uwagi na fakt, że wprowadzenie stanu wyjątkowego obarczone jest dużo większym ryzykiem politycznym niż w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych. Nieostrość przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego zwiększa bowiem ryzyko wystąpienia różnicy zdań między Prezydentem a Radą Ministrów przy podejmowaniu decyzji o jego wprowadzeniu⁹.

Inaczej niż w przypadku stanu wojennego zarówno wniosek Rady Ministrów, jak i wydane przez Prezydenta rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, muszą dodatkowo określać czas, na jaki jest wprowadzany stan wyjątkowy (art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 u.s.wyj.)¹⁰. Zgodnie z art. 230 ust. 2 Konstytucji stan wyjątkowy może być wprowadzony na czas nie dłuższy niż 90 dni i przedłużony tylko raz, za zgodą Sejmu, na maksymalnie kolejne 60 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego następuje na mocy rozporządzenia Prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów, jeżeli pomimo zbliżającego się czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa¹¹. Rozporządzenie Prezydenta przedłużające stan wyjątkowy podlega kontroli Sejmu w trybie art. 231 Konstytucji.

15.3. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wyjątkowego

Konstytucja nie przewiduje żadnych zmian w organizacji aparatu państwowego na wypadek wprowadzenia stanu wyjątkowego¹². Należy zwłaszcza podkreślić, że niemożliwe jest wydawanie w czasie stanu wyjątkowego rozporządzeń z mocą ustawy w razie niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie. Trudno w pełni poprzeć decyzję ustrojodawcy w tym względzie.

⁹ M. Karpiuk, *Kształtowanie się...*, s. 173; W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 93.

¹⁰ W przypadku stanu wojennego zagrożenie spowodowane działaniami wojennymi, może się utrzymywać przez długi okres. Dlatego Konstytucja nie określa terminu, na jaki może być wprowadzony stan wojenny.

¹¹ Art. 5 ust. 1 u.s.wyj.

¹² Por. art. 8 u.s.wyj., zgodnie z którym w czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przyśługujących im kompetencji, chyba że ustawa wprowadza szczególne zasady ich działania.

Jak zaznaczono wyżej, zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa może być na tyle poważne, że będzie zbliżało się swoją skalą do zagrożenia działaniami wojennymi¹³. Twórcy Konstytucji przewidzieli zresztą taką możliwość w obszarze potencjalnych ograniczeń praw i wolności jednostki. Klauzula derogacyjna określona w art. 233 ust. 1 przewiduje identyczny zakres ograniczeń praw i wolności w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Tym bardziej dziwi, że art. 234 Konstytucji nie ma zastosowania w czasie stanu wyjątkowego. Do stanu wyjątkowego w pełni natomiast odnoszą przepisy art. 228 ust. 7 chroniące pozycję ustrojową parlamentu i przewidujące jego ograniczenia w zakresie zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczych oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych.

W czasie stanu wyjątkowego modyfikacji mogą ulec jedynie zasady działania organów władzy publicznej w zakresie określonym przez ustawodawcę (art. 233 ust. 3 Konstytucji). Ustawa o stanie wyjątkowym w art. 9 przewiduje, że w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa Prezes Rady Ministrów podejmuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. W przypadku zaś wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa, zadania te wykonuje właściwy wojewoda. Ustawa w ten sposób określiła funkcję administratora stanu wyjątkowego, w zależności od zasięgu terytorialnego obowiązywania jego reżimu.

Artykuł 10 ustawy o stanie wyjątkowym nakłada na Prezesa RM obowiązek bieżącego informowania Prezydenta o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Przepis ten pozwala Prezydentowi, w razie wystąpienia sprzyjających okoliczności, na podejmowanie działań zmierzających do zakończenia stanu wyjątkowego lub ograniczenia jego rygorów.

W razie wprowadzenia stanu wyjątkowego możliwe jest wprowadzenie zarządu komisarycznego w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 12). Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności¹⁴ w wykonywaniu zadań wynikających z przepi-

¹³ Podobne wątpliwości zgłasza również W. Kitler, *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2014, Nr 4, s. 36.

¹⁴ Krytycznie: M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 169. Autor słusznie podnosi, że ustawodawca użył pojęcia wyjątkowo nieostrego. Ponadto efekty podjętych działań mogą pojawić się z opóźnieniem. W rezultacie Prezes Rady Ministrów (jak i wojewoda) może podejmować decyzje arbitralne.

sów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Z dniem powołania komisarz przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów, bądź też – z mocy prawa – z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

Na podstawie art. 11 u.s.wyj. w czasie stanu wyjątkowego Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane¹⁵. Przepis ten pozostaje w zgodzie z art. 26 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Siły Zbrojne służą zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, a więc również bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁶. Ponadto kolejne (pozakonstytucyjne) zadania Sił Zbrojnych mogą wynikać z ustaw, jeśli tylko wypełnianie owych zadań nie stoi na przeszkodzie realizacji zadań konstytucyjnych¹⁷. Dlatego też w ustawie o stanie wyjątkowym zastrzega, że użycie Sił Zbrojnych nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 11 ust. 2). Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15–17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸. Szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r.¹⁹

¹⁵ M. Bożek, *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 105; J. Falecki, *Współpraca wojska ze służbami i administracją publiczną w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych*, (w:) A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Bielsko-Biała 2008, s. 86–87.

¹⁶ Por. W. Kitler, *Aspekty kompetencyjne...*, s. 39.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 162 i n.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1733.

Oprócz tego, w czasie stanu wyjątkowego, organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą wkraczać na teren szkoły wyższej – w celu przywrócenia porządku publicznego – bez wezwania przez rektora, którego należy niezwłocznie o tym zawiadomić²⁰.

15.4. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego

Konstytucyjna regulacja zasad ograniczeń praw i wolności jednostki określona jest (podobnie jak w przypadku stanu wojennego) w art. 233 ust. 1–2 Konstytucji. Podobnie więc jak w przypadku stanu wojennego, ustawodawca może wprowadzić ograniczenia praw i wolności jednostki, które nie zostały wymienione w art. 233 ust. 1²¹. Związany on jest również klauzulą antydyskryminacyjną określoną postanowieniami art. 233 ust. 2.

Zgodnie z art. 15 u.s.wyj. na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Kluczowe znaczenie w czasie stanu wyjątkowego ma ograniczenie nietykalności (wolności) osobistej. Polega ono przede wszystkim na ustanowieniu instytucji internowania, czy też – jak chce ustawodawca – odosobnienia²². Jej istota sprowadza się do czasowego pozbawienia wolności nie na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego, lecz decyzji organu administracji publicznej. Odosobnieniu podlega osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnie-

²⁰ Art. 13 u.s.wyj.

²¹ M. Zdyb, *Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014, s. 17 i n.

²² R. Giętkowski, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, Nr 12, s. 39 i n.

nie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Odosobniona może być również osoba, która ukończyła 17 lat, jeżeli przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna.

Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Wojewoda wszczyna postępowanie w sprawach odosobnienia na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzję w sprawie odosobnienia doręcza się osobie odosobnionej niezwłocznie, nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania. Ustawa nakazuje niezwłoczne uchylene decyzji o odosobnieniu, jeżeli ustaną przyczyny uzasadniające jej wydanie. Decyzje w sprawach odosobnienia są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd wyznacza rozprawę w terminie siedmiu dni od daty otrzymania skargi. W czasie odosobnienia nie może być rozwiązany stosunek pracy z osobą odosobnioną, chyba że przed odosobnieniem zaistniały z jej winy okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje również możliwość przeprowadzenia rozmowy ostrzegawczej (art. 19). Polega ona na udzieleniu pouczenia o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku prawnego oraz niestosowania się do ustalonych na czas stanu wyjątkowego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Do udziału w niej może zostać zobowiązana osoba mająca ukończone 17 lat. Wezwanie mogą wystosować organy prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Do udziału w rozmowie ostrzegawczej można wezwać tylko taką osobę, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego. Jeżeli osoba wezwana na rozmowę ostrzegawczą nie zgłosi się dobrowolnie na wskazane miejsce, a fakt otrzymania wezwania nie budzi wątpliwości, może być przymusowo doprowadzona przez organ wzywający. Jeżeli podejrzenie dotyczy osoby niemającej ukończonych 17 lat, przeprowadza się rozmowę ostrzegawczą z rodzicami lub rodzicem albo opiekunem prawnym tej osoby. Rozmowa ostrzegawcza odbywa się w obecności osoby, której podejrzenie dotyczy, jeżeli takie jest życzenie rodzica lub opiekuna prawnego tej osoby. Osoby obecne przy rozmowie potwierdzają przebieg rozmowy podpisami na protokole.

Równie dotkliwe w czasie stanu wyjątkowego może okazać się ograniczenie tajemnicy korespondencji²³. Odbywa się ono przez ustanowienie kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich oraz kontroli treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych. Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych, niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Organy cenzury i kontroli są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencja telekomunikacyjna doręczane są adresatom po zniesieniu stanu wyjątkowego, z tym że zatrzymane publikacje, przesyłki pocztowe i kurierskie oraz korespondencja telekomunikacyjna, których treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, przekazywane są przez organ cenzury i kontroli, niezwłocznie a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wyjątkowego, organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przepadku rzeczy. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W ramach reżimu stanu wyjątkowego na jednostkę może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie w miejscu publicznym dowodu osobistego (w przypadku osoby uczącej się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej) lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość²⁴, wprowadzony nakaz lub zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów²⁵, czy ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia²⁶.

Ustawodawca przewiduje możliwość ograniczenia wolności poruszania się po terytorium RP przez ustanowienie nakazu lub zakazu przebywania

²³ Art. 20 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.wyj.

²⁴ Art. 18 ust. 1 u.s.wyj.

²⁵ Art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.wyj.

lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów, konieczność uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego oraz zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości²⁷. Można wprowadzić ograniczenia w organizowaniu transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych.

Drastycznemu ograniczeniu w czasie stanu wyjątkowego ulega wolność słowa i wolność prasy²⁸. W czasie stanu wyjątkowego może zostać ustanowiona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu, obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe²⁹. Cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu, stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych. W czasie stanu wyjątkowego można również postanowić o emisji sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Może zostać ograniczone funkcjonowanie systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli albo porządkowi publicznemu.

W czasie stanu wyjątkowego zawieszeniu może ulec wolność zgromadzeń, łącznie z organizowaniem i przeprowadzaniem imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi³⁰. Powyższy zakaz nie

²⁶ Art. 21 pkt 7 u.s.wyj.

²⁷ Art. 18 ust. 2 pkt 1–3 u.s.wyj.

²⁸ Art. 20 ust. 1 pkt 1 u.s.wyj. A. Surówka, *Ograniczenia wolności słowa w stanach nadzwyczajnych*, (w:) A. Biłgorajski (red.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, Katowice 2014.

²⁹ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy materiałem prasowym jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa.

³⁰ Art. 16 ust. 1 pkt 1–2 u.s.wyj.

dotyczy zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego. Pozwolenia na zbiórki publiczne na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, mogą być udzielane tylko wówczas, gdy w ocenie organu właściwego do udzielenia pozwolenia przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje ponadto możliwość zawieszenia wolności zrzeszania się (art. 16 ust. 1 pkt 6) poprzez ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, bądź też nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Spośród praw społeczno-ekonomicznych najważniejsze znaczenie ma możliwość zawieszenia prawa do strajku³¹. Chodzi tu zarówno o strajki pracownicze i inne formy protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, jak i strajki oraz inne niż strajki akcje protestacyjnych rolników. Można również zawiesić prawo do organizowania akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje.

Drastycznemu ograniczeniu może ulec w czasie trwania stanu wyjątkowego wolność działalności gospodarczej³². Przybiera ono formę nakazania okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienia obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju. Ponadto ograniczony może zostać obrót krajowymi środkami płatniczymi, obrót dewizowy oraz działalność kantorowa.

Stan wyjątkowy pozwala na ograniczenie dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności. Należy również zwrócić uwagę na możliwość ograniczenia prawa do nauki przez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach włącznie ze

³¹ Art. 16 ust. 1 pkt 3–5 u.s.wyj.

³² Art. 21 u.s.wyj.

szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych³³.

Jak wynika z powyższej analizy ustawodawca przewiduje niezwykle restrykcyjny model reżimu stanu wyjątkowego w zakresie korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela. W niektórych sferach (zwłaszcza wolności osobistej jednostki) obostrzenia są jeszcze większe niż w wypadku wprowadzenia stanu wojennego³⁴. Pojawia się wobec tego pytanie, jakie są przyczyny tego stanu rzeczy. Sprzeciw budzi zwłaszcza możliwość drastycznego ograniczenia wolności osobistych i politycznych w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego z innych przyczyn niż zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa. Należy w związku z tym podtrzymać postulat o potrzebie wyodrębnienia ze stanu wyjątkowego kolejnej kategorii stanu nadzwyczajnego, tak by można było przewidzieć szerszy zakres ograniczeń praw i wolności jednostki ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, a węższy ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Obecne przepisy konstytucyjne i ustawowe nie pozwalają na takie rozróżnienie, a ogólna klauzula proporcjonalności i celowości (art. 228 ust. 5 Konstytucji) może w praktyce okazać się nieskuteczna.

15.5. Koniec obowiązywania stanu wyjątkowego

Stan wyjątkowy może zostać zakończony w wyniku wydania przez Prezydenta rozporządzenia znoszącego ten stan, upłynięcia terminu, na jaki został wprowadzony, niewyrażenia zgody przez Sejm na jego przedłużenie albo uchylenia przez Sejm rozporządzenia Prezydenta wprowadzającego stan wyjątkowy.

W świetle art. 5 ust. 2 u.s.wyj. Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Rozporządzenie znoszące stan wyjątkowy obowiązuje od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakotowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze³⁵.

³³ Art. 21 pkt 3 u.s.wyj.

³⁴ Nie jest możliwe w czasie trwania stanu wojennego chociażby internowanie (od osobnienie) jednostki.

³⁵ Art. 5 ust. 4 w zw. z art. 4 ust. 1 i 3 u.s.wyj.

Stan klęski żywiołowej

16.1. Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Wyodrębnienie stanu klęski żywiołowej przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ należało do najważniejszych zmian, jakie przyniosła ona w obszarze stanów nadzwyczajnych wraz z wejściem w życie². Konstytucja RP należy do niewielu, które przewidują tego typu kategorię stanu nadzwyczajnego³. Konstytucyjna regulacja stanu klęski żywiołowej wykazuje szereg odrębności od pozostałych stanów nadzwyczajnych (zwłaszcza jeśli chodzi o tryb wprowadzenia). W dużej części daje się to wytłumaczyć specyficznym charakterem zagrożeń, z którymi mają się zmierzyć organy władzy publicznej. O ile przyczyną wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego jest świadoma działalność człowieka, o tyle wystąpienie klęski żywiołowej jest na ogół niezależne od ludzkiej woli.

W świetle art. 232 Konstytucji stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁴ klęska żywiołowa jest to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Jak pisze J. Stelmasiak, „konstytucjonalizacja stanu klęski żywiołowej jako stanu nadzwyczajnego jest efektem współczesnej tendencji w prawodawstwie do szerokiego ujmowania kategorii stanów nadzwyczajnych, a jednocześnie stanowi pełną gwarancję ochrony praw i wolności jednostki w sytuacji zagrożenia”, J. Stelmasiak, *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 164–165.

³ K. Prokop, *Wokół problematyki stanu klęski żywiołowej w konstytucjach państw europejskich*, (w:) A. Nowakowski (red.), *Studia i szkice z prawa publicznego. Księga dla uczczenia pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Rzeszów 2008, s. 124 i n.

⁴ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.

skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem⁵. Katastrofa naturalna jest to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności są to wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, albo też działanie innego żywiołu⁶. Awaria techniczna jest to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości⁷. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.

16.2. Tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów, działając z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego wojewody⁸. Artykuł 232 Konstytucji daje więc Radzie Ministrów monopol na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, inaczej niż ma to miejsce w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Wyłączenie Prezydenta z tej procedury da się uzasadnić, biorąc pod uwagę funkcje i zadania głowy państwa, o których mowa w art. 126 Konstytucji, niemniej jednak warto poddać rozważeniu, czy również i w tym przypadku nie jest wskazane zgodne działanie obu organów egzekutywy, biorąc pod uwagę poważny wpływ podjętej decyzji na ograniczenia praw i wolności jednostki.

W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej Rada Ministrów określa przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie klęski żywiołowej, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5 ust. 2 u.s.k.ż.). Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa, na obszarze, na

⁵ Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż.

⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż.

⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 3 u.s.k.ż.

⁸ Art. 5 ust. 1 u.s.k.ż. Jak słusznie podkreśla M. Karpiuk, wniosek wojewody nie jest dla Rady Ministrów wiążący, M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 165.

którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Rozporządzenie wprowadzające stan klęski żywiołowej podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.

W przeciwieństwie do rozporządzenia Prezydenta wprowadzającego stan wojenny bądź stan wyjątkowy, rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzające stan klęski żywiołowej nie podlega kontroli parlamentarnej. Brak bezpośredniej możliwości podważenia decyzji Rady Ministrów przez Sejm (jak ma to miejsce w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego – art. 231 Konstytucji) należy poddać krytyce. Twórcy Konstytucji założyli, że w tym przypadku wystarczą zwykłe mechanizmy odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów i jej członków przed izbą pierwszą parlamentu. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że Sejm może obalić rządzący gabinet jedynie w drodze konstruktywnego wotum nieufności (art. 158), założenie to trzeba uznać za zbyt optymistyczne. Dlatego też art. 232 Konstytucji powinien przewidywać możliwość uchylecia przez Sejm rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni, z tym że za zgodą Sejmu może zostać przedłużony (na czas, który nie został określony w Konstytucji⁹). Regulacja owa ma swoje dobre i złe strony. Niewątpliwie na aprobatę zasługuje wstrzeźliwość ustrojodawcy w dekretowaniu czasu trwania klęski żywiołowej, niezależnej wszak od woli człowieka i wobec której organy władzy publicznej mogą dysponować ograniczonymi środkami działania. Jednakże regulacja konstytucyjna stwarza również potencjalne zagrożenia, związane zwłaszcza z możliwością nadużywania reżimu stanu klęski żywiołowej dla przekładania wyborów parlamentarnych, prezydenckich lub samorządowych¹⁰ albo procedury zmiany Konstytucji¹¹. W pierwszym przypadku nie będzie można przeprowadzić żadnych procedur przez kolejne dziesięć dni następujących po zniesieniu stanu klęski żywiołowej.

⁹ Niewątpliwym mankament konstytucyjny usiłuje naprawić u.s.k.ż., stanowiąc, że przedłużenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić tylko na czas oznaczony. Określenie owego przedłużenia powinno nastąpić za pośrednictwem dni, gdyż w taki sposób ustrojodawca określa podstawowy czas trwania stanu klęski żywiołowej (i stanu wyjątkowego), a nie za pomocą jakiegś generalnej klauzuli, np. do momentu ustąpienia klęski żywiołowej lub likwidacji jej skutków.

¹⁰ Por. art. 228 ust. 7 Konstytucji.

¹¹ Por. art. 228 ust. 6 Konstytucji.

16.3. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej

Podobnie jak w przypadku stanu wyjątkowego, Konstytucja nie określa szczególnych zasad działania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 7 u.s.k.ż. w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów u.s.k.ż.¹²

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 8 przewiduje, że działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje: minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie¹³ – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. W przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów, funkcję tę sprawuje minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli stan klęski żywiołowej występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wojewoda. Jeżeli zaś stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, działaniami tymi kieruje starosta. Z kolei w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej tylko na obszarze gminy, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Artykuł 11 u.s.k.ż. określa uprawnienia wojewody w czasie stanu klęski żywiołowej. Kieruje on działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa wojewoda podlega właściwemu ministrowi¹⁴. W razie niezdolności do kierowania

¹² Zob. M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, *passim*.

¹³ Ze względu na rodzaj klęski żywiołowej może to być np. minister właściwy do spraw ochrony zdrowia, czy też minister właściwy do spraw rolnictwa.

¹⁴ Art. 11 ust. 3 u.s.k.ż.

lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister może zawiesić uprawnienia wojewody oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami¹⁵.

Na podstawie art. 13 ust. 1 u.s.k.ż. w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, minister kierujący tymi działaniami może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego¹⁶. W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.s.k.ż. lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez: 1) organy administracji rządowej – minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia niezwłocznie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów; 2) organy samorządu terytorialnego – minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów¹⁷. Minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia jest zobowiązany do bieżącego informowania Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia¹⁸.

Artykuł 9 u.s.k.ż. reguluje uprawnienia organów zarządzających gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w czasie stanu klęski żywiołowej. Kierują oni działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (ust. 1). W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (ust. 2).

¹⁵ Por. krytyczne uwagi M. Karpiuka (*Zadania...*, s. 167), który słusznie podnosi, że niecelowe jest utrzymywanie na stanowisku osoby niekompetentnej w obszarze działań związanych z wystąpieniem klęski żywiołowej.

¹⁶ G. Pietrek, *Relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową na poziomie województwa w świetle zagrożeń naturalnych na tle powodzi 2010 roku w Polsce*, (w:) D. Plecka (red.), *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Toruń 2013, s. 252 i n.

¹⁷ Art. 13 ust. 2 u.s.k.ż.

¹⁸ Art. 16 u.s.k.ż.

W zakresie działań prowadzonych na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (ust. 3). W zakresie wyżej wymienionych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście (ust. 4). W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda – z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty – może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w art. 9 ust. 2–3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 3). Podobne uprawnienia przysługują staroście na obszarze powiatu, z tym że podlega on w tym zakresie wojewodzie (art. 10)¹⁹.

Zgodnie z art. 17 u.s.k.ż. w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Podmioty te podlegają kierownictwu organu, który sprawuje funkcję administratora stanu klęski żywiołowej.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem (art. 18 u.s.k.ż.). Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę²⁰.

¹⁹ Zob. M. Polinceusz, *Stan klęski żywiołowej – zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 79–80; T. Miłkowski, *Funkcjonowanie służb porządku i bezpieczeństwa państwa w stanach nadzwyczajnych*, (w:) T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015, s. 19–20.

²⁰ J. Falecki, *Współpraca wojska ze służbami i administracją publiczną w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych*, (w:) A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Bielsko-Biała 2008, s. 87.

16.4. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej

W przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 Konstytucji) ustrojodawca posługuje się klauzulą pozytywną, wymieniając enumeratywnie prawa i wolności, które mogą być ograniczone²¹. Ponadto – jak wspomniano wyżej – w art. 233 ust. 2 została zawarta klauzula antydyskryminacyjna. Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku²².

Artykuł 233 ust. 3 Konstytucji w sposób enumeratywny wylicza te prawa i wolności, które mogą być ograniczone w razie wprowadzenia tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że ustawodawca nie może ograniczyć żadnych innych praw i wolności, gwarantowanych w Konstytucji. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać konstytucyjne wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Stosownie do tej regulacji u.s.k.ż. w art. 21 ust. 1 przewiduje ograniczenie praw i wolności jednostki polegających na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych; 6) obowiązku poddania się kwarantannie; 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środ-

²¹ Inaczej jest w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji wymienia te prawa i wolności, których w czasie obu stanów ograniczać nie można (klauzula negatywna).

²² K. Eckhardt, *Dopuszczalność derogacji prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji w czasie stanów nadzwyczajnych*, (w:) H. Zięba-Załuśka, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie. Konferencja naukowa Rzeszów, 16 października 2003 r.*, Rzeszów 2004, s. 58 i n.

ków zapobiegawczych, niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin; 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska; 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt; 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części; 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się; 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych; 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach; 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika; 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych.

Oprócz tego, na podstawie art. 22 u.s.k.ż., może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych, które polegają na udzielaniu pierwszej pomocy, udziale w działaniu ratowniczym, wykonywaniu określonych prac, oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, przyjęciu na przechowanie mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych, zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, roślin lub nasion, pełnieniu wart, zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych lub zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje, że niektóre ograniczenia praw i wolności jednostki są wprowadzane na podstawie zarządzenia albo decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub wojewody albo pełnomocnika ustanowionego przez wojewodę (na podstawie art. 9 ust. 5 lub art. 10 ust. 5 u.s.k.ż.) lub ministra – administratora stanu klęski żywiołowej (na podstawie art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.)²³. Do decyzji stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴, z tym że podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. Mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie, odwołanie od nich wnosi się w terminie trzech dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie

²³ Art. 23 u.s.k.ż.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

decyzji wydanej ustnie, wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie trzech dni, a rozpatrzeniu – w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia mu odwołania, zaś organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda. Wojewoda może uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo pełnomocników. Podobnie minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

16.5. Koniec obowiązywania stanu klęski żywiołowej

Konstytucja nie przewiduje, podobnie jak w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego, sposobu zakończenia stanu klęski żywiołowej. Dlatego należy uznać, że stan klęski żywiołowej powinien być zniesiony przez Radę Ministrów z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego wojewody.

W świetle art. 6 ust. 2 u.s.k.ż. Rada Ministrów znosi stan klęski żywiołowej w drodze rozporządzenia, przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia, tzn. zdołano zapobiec skutkom wystąpienia katastrofy naturalnej lub awarii technicznej noszących znamiona klęski żywiołowej oraz zostały usunięte skutki wystąpienia tych zjawisk. W wypadku stanu klęski żywiołowej szczególną rolę odgrywa możliwość sukcesywnego znoszenia tego stanu na poszczególnych terytoriach. Legislacyjnym wyrazem tego stanu rzeczy jest podkreślenie w art. 6 ust. 2 u.s.k.ż., że stan klęski żywiołowej jest znoszony na całym obszarze jego obowiązywania lub na jego części²⁵.

Rozporządzenie znoszące stan klęski żywiołowej ogłasza się w Dzienniku Ustaw oraz podaje się dodatkowo do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są zobowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o zniesieniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy²⁶.

²⁵ Podobnego sformułowania brak w odpowiednich przepisach ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym.

²⁶ Art. 6 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 i 4 u.s.k.ż.

Zarządzanie kryzysowe

17.1. Istota zarządzania kryzysowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ regulując instytucję stanu nadzwyczajnego (rozdział XI) określa funkcjonowanie państwa w okresie cechującym się potrzebą podjęcia środków ekstraordynaryjnych, możliwych do zastosowania tylko wówczas, gdy zwykle środki okazują się niewystarczające. Nie ma natomiast w Konstytucji szczególnych przepisów, które regulowałyby tryb postępowania organów władzy państwowej (lub szerzej: władzy publicznej) w czasie pośrednim, tzn. w okresie kryzysu spowodowanego czy to świadomą działalnością człowieka, czy też działaniami sił natury. Dlatego też wszelkie tego rodzaju działania mieszczą się w kategorii normalnych środków konstytucyjnych, tzn. niepowodujących konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego². Rolą ustawodawcy jest zaś stworzenie odpowiednich uregulowań, które umożliwiają efektywne i szybko podejmowanie działań w warunkach kryzysu³.

Cel taki przyświecał twórcom ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴. Była ona efektem wieloletnich prac, do których impuls dała „powódź tysiąclecia” w lipcu 1997 r. Doświadczenia związane z ową katastrofą wykazały brak należytego przygotowania struktur państwowych i samorządowych do zmierzenia się z sytuacją kryzysową w dużej skali. Szczególnie dotkliwie odczuwano brak należytej koordynacji działań

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² E. Ura, *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 265–266.

³ Jak twierdzi W. Sadurski, tego rodzaju regulacje stanowią antidotum na obejście przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, tylko bez konieczności spełnienia warunków przewidzianych na tę okoliczność przez ustrojodawcę, W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, (w:) L. Kolarska-Bobińska (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 51.

⁴ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

na poziomie centralnym, związany w dużej mierze z resortowym podziałem sił i środków⁵.

Prace legislacyjne podjęte w Sejmie III kadencji zaowocowały uchwaleniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która jednak nie weszła w życie ze względu na weto Prezydenta RP (2000 r.). Kolejną próbą stworzenia systemu zarządzania kryzysowego podjęto przy okazji uchwalenia ustawy o stanie klęski żywiołowej z 2002 r. Stworzono wówczas system gminnych, powiatowych i wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego, ale siłą rzeczy przepisy ustawy odnosiły się tylko do przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Kolejne projekty ustaw o zarządzaniu kryzysowym zostały złożone w Sejmie IV kadencji (2001–2005), ale nie doczekały końca trybu ustawodawczego⁶. Stosowną ustawę uchwalono dopiero w kwietniu 2007 r.

Na mocy przepisów ustawy ustanowiono czteroszczeblową strukturę zarządzania kryzysowego. Na poziomie centralnym organem zarządzania kryzysowego jest Rada Ministrów oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej. W województwie organem zarządzania kryzysowego jest wojewoda, w powiecie – starosta, zaś w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przy tych organach zostały utworzone odpowiednie zespoły zarządzania kryzysowego jako organy opiniodawczo-doradcze. Zastąpiły one zespoły reagowania kryzysowego funkcjonujące na podstawie art. 12 u.s.k.ż. Ponadto ustawa z 2007 r. powołała do życia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz ministerialne, wojewódzkie, powiatowe i gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, z tym że w przypadku tych ostatnich ich utworzenie zależy od decyzji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta.

Pojęcie „zarządzania kryzysowego” zostało zaczerpnięte z nauk ekonomicznych. Wywodzi się z angielskiego terminu *crisis management*. Oznacza on zarządzanie w fazie narodzin, rozwoju i przesilenia kryzysu oraz powrotu do normalnej sytuacji⁷. „Kryzys” jest terminem wieloznacznym. W najogólniejszym znaczeniu oznacza punkt zwrotny (przełomowy), rozstrzygający mo-

⁵ K. Prokop, J. Radwanowicz-Wanczewska, *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce*, (w:) J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 780; J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Instytucje państwa w stanach kryzysu*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 5, s. 3.

⁶ Projekty ustaw o zarządzaniu kryzysowym omawia W. Kitler, *Działania na rzecz zbudowania systemu zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 184–194.

⁷ W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania...*, s. 24; por. J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007, s. 33; J.W. Wójcik, *Wiktymologiczne zagadnienia zarządzania sytuacją kryzysową*, (w:) T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2008, s. 522.

ment, jakościową zmianę układu lub w układzie, którym jest organizm, instytucja, organizacja (społeczeństwo)⁸. Wystąpienie kryzysu wiąże się z nieobecnością stanu normalnego, czyli tego, co uważa się za zwyczajne i powszechnie przyjęte⁹.

Zgodnie z art. 2 u.z.k. zarządzanie kryzysowe jest to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁰, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Definicja legalna pozwala na wyróżnienie czterech faz zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. W ten sposób ustawodawca tworząc definicję legalną zarządzania kryzysowego przeniósł na grunt języka prawnego ustalenia doktryny w zakresie istoty zarządzania kryzysowego.

Z definicji ustawowej wynika, że system zarządzania kryzysowego obejmuje działalność organów administracji publicznej w ramach szerszego systemu bezpieczeństwa narodowego. Celem tego systemu jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym. W myśl art. 3 pkt 1 u.z.k. sytuacja kryzysowa jest to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹¹. Zaistnienie sytuacji kryzysowej nie należy utożsamiać z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej¹².

Jak wspomniano, u.z.k. przewiduje czteropoziomowy system zarządzania kryzysowego: centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny¹³. Najważniejszą

⁸ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, s. 146.

⁹ E.W. Böckenförde, *Kryzys w porządku prawnym: stan wyjątkowy*, (w:) K. Michalski (red.), *O kryzysie*, Warszawa 1990, s. 162.

¹⁰ Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 376–382.

¹¹ Pierwotna definicja sytuacji kryzysowej określała ją jako: sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK ZU 2009, Nr 4A, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał ją za niezgodną z Konstytucją.

¹² Zob. D. Lebow, *Strategie działania RP w kontekście sytuacji kryzysowych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014, s. 89–90.

¹³ Zob. J. Pilżys, *Zarządzanie...*, s. 73.

zasadą określającą system zarządzania kryzysowego jest zasada jednoosobowego kierownictwa¹⁴. Kompetencje związane z zarządzaniem kryzysowym powierzone są organom monokratycznym: wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście, wojewodzie, ministrowi (lub kierownikowi centralnego organu administracji rządowej). Działają przy nich zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego. Na czele struktury zarządzania kryzysowego stoi Rada Ministrów, która – z upoważnienia art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji – zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny¹⁵. Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach¹⁶.

17.2. Zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.k. zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. Jednocześnie – jak wskazano wyżej – powierzenie tego zadania całemu rządowi stanowi wyłom w zasadzie jednoosobowego kierownictwa zarządzaniem kryzysowym¹⁷. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich

¹⁴ Niewątpliwie przyjęcie zasady jednoosobowego kierownictwa ma zapewnić skuteczność podejmowanych działań, jak również pozwolić na ewentualne pociągnięcie do odpowiedzialności za podjęte działania, S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 240.

¹⁵ Jest to również część funkcji prowadzenia polityki wewnętrznej przynależnej Radzie Ministrów z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji. Zob. P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) J. Widacki i J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 82–83.

¹⁶ Art. 21 u.z.k. K. Bojarski, *Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 74.

¹⁷ Trudno jednak byłoby powierzyć sprawowanie zarządzania kryzysowego organowi monokratycznemu. Prezes Rady Ministrów nie został wyposażony przez ustrojodawcę w odpowiedni zakres uprawnień w zakresie utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego, zaś Prezydent został odsunięty od wykonywania funkcji rządzenia przez powierzenie mu funkcji strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, tzn. organu podejmującego działania dopiero w razie naruszenia owego bezpieczeństwa. Zob. więcej rozdział II i III niniejszej monografii.

działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Na podstawie art. 8 u.z.k. przy Radzie Ministrów funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Jest to organ pomocniczy (wewnętrzny) Rady Ministrów¹⁸. Jako taki pełni on funkcje inicjatorskie, wnioskodawcze, projektodawcze i opiniujące. Działa w sferze zadań i kompetencji Rady Ministrów. Kompetencje decyzyjne przysługują wyłącznie Radzie Ministrów.

W składzie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁹ można wyróżnić kilka kategorii członków. Po pierwsze, obligatoryjnie w skład Zespołu wchodzi: Prezes Rady Ministrów (jako przewodniczący Zespołu), Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych (jako zastępcy przewodniczącego), Minister Spraw Zagranicznych, minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany w skład Rady Ministrów²⁰.

Pozostali członkowie wchodzi fakultatywnie w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²¹. Zgodnie z wolą ustawodawcy w posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, mogą brać udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, organy administracji rządowej, określone w art. 8 ust. 3 ustawy²². W pracach Zespołu na prawach członka

¹⁸ Możliwość tworzenia organów wewnętrznych Rady Ministrów stwarza art. 12 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

¹⁹ Art. 8 ust. 2–8 u.z.k.

²⁰ Jest to minister, któremu premier powierzył wykonywanie określonych obowiązków (tzw. minister bez teki – art. 149 ust. 1 zd. pierwsze konstytucji). Jeżeli premier nie podejmie decyzji o jego powołaniu w skład Rady Ministrów, nie wchodzi on do Zespołu.

²¹ Na temat składu organów wewnętrznych Rady Ministrów, zwłaszcza w kontekście udziału osób spoza grona członków rządu, zob. uwagi R. Mojaka, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 354.

²² Ustawodawca wymienia w związku z tym ministrów kierujących działami administracji rządowej (budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, łączność, oświata i wychowanie, rolnictwo, sprawiedliwość, środowisko, transport, zdrowie, praca, zabezpieczenie społeczne lub Skarb Państwa) oraz centralne organy administracji rządowej (Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Lekarz Weterynarii, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szef Służby Wywiadu Wojskowego).

może uczestniczyć również Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego bądź też inna osoba wyznaczona przez Prezydenta RP. Przewodniczący może zaprosić do udziału w posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, także inne osoby. Członkowie Zespołu mogą wyznaczać do udziału w jego pracach swoich przedstawicieli: Prezes Rady Ministrów – wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie – sekretarza lub podsekretarza stanu, zaś pozostałe organy – swoich zastępców.

W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami Zespołu kieruje wyznaczony przez niego zastępca albo członek Zespołu, w którego właściwości – wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej – pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej. Sekretarzem Zespołu jest dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów.

Na podstawie art. 9 ust. 3 u.z.k. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie Nr 67 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²³. Zgodnie z przepisami tegoż zarządzenia posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbywają się w terminach określonych przez przewodniczącego Zespołu, który ustala również – w ramach przepisów ustawy – uczestników posiedzenia, biorąc pod uwagę rodzaj sytuacji kryzysowej lub zagadnienia wymagającego omówienia na posiedzeniu Zespołu. Przewodniczący, za pośrednictwem sekretarza Zespołu, zawiadamia uczestników posiedzenia oraz Prezydenta o terminie, miejscu oraz przedmiocie posiedzenia Zespołu niezwłocznie po podjęciu decyzji o jego zwołaniu. Posiedzenia Zespołu odbywają się w siedzibie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, chyba że przewodniczący Zespołu wskaże inne miejsce. Decyzje Zespołu zapadają w drodze uzgodnienia. Zarządzenie przewiduje również możliwość podjęcia decyzji przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (tj. w trybie obiegowym). Projekt dokumentu uważa się w takim przypadku za przyjęty, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag. W razie zgłoszenia uwag do projektu dokumentu, które nie zostały uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu wymaga rozpatrzenia przez Zespół na posiedzeniu.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy: 1) przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; 2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; 3) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym; 4) opiniowanie potrzeb w za-

²³ M.P. z 2014 r., poz. 926.

kresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru; 5) opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego; 6) opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, określającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie²⁴.

Ustawa powołała również do życia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów²⁵. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Dyrektor Centrum pełni funkcję sekretarza Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Zastępców dyrektora Centrum powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek dyrektora Centrum.

Na podstawie art. 10 ust. 4 u.z.k. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa²⁶. Zgodnie z jego przepisami w skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wchodzi dyrektor i zastępcy dyrektora, Biuro Analiz i Reagowania, Biuro Logistyki i Finansów, Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli. W biurach mogą być tworzone wydziały, sekcje lub jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy. W Centrum mogą być tworzone jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio dyrektorowi Centrum lub jego zastępcom.

Do zadań dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy: 1) powoływanie i odwoływanie szefa Samodzielnego Wydziału Ochrony i Kontroli; 2) udzielanie pełnomocnictw osobom fizycznym i prawnym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych; 3) reprezentowanie Centrum na zewnątrz w sprawach dotyczących zakresu jego działania, a także na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów; 4) planowanie, organizowanie, koordynowanie i sprawowanie kontroli wewnętrznej wykonywania zadań przez komórki organizacyjne Centrum; 5) ustalanie zakresu obowiązków pracowników Centrum na poszczególnych stanowiskach; 6) prowadzenie polityki kadrowej Centrum oraz nadzór nad przestrzeganiem przez podległych pracowników dyscypliny pracy; 7) podejmowanie działań na rzecz rozwoju Centrum, podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia wyposażenia technicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

²⁴ Art. 9 ust. 1 u.z.k.

²⁵ Art. 10 u.z.k. M. Kucharski, *Rządowe organy konsultacyjno-doradcze*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 78–87.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 508.

Dyrektor Centrum może: 1) tworzyć zespoły doradcze i opiniodawcze niezbędne do realizacji poszczególnych zadań Centrum; 2) w zakresie niezbędnym do realizacji zadań Centrum zlecać przeprowadzanie ekspertyz, analiz oraz innych opracowań; 3) zlecać podległym pracownikom wykonywanie innych zadań niż określone w zakresie czynności na zajmowanym stanowisku; 4) wydawać decyzje i wytyczne w sprawach związanych z zakresem działania Centrum.

Funkcja krajowego centrum zarządzania kryzysowego jest realizowana w Centrum przez pełnienie całodobowego dyżuru. Centrum pracuje w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób w nim zatrudnionych w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz występowania sytuacji kryzysowej, w których działania podejmuje właściwy organ zarządzania kryzysowego obsługiwany przez Centrum. Dyrektor Centrum może wprowadzić tryb pracy ciągłej w sytuacji prowadzenia lub udziału w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego, a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Działalność Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ma służyć integracji różnych przedsięwzięć, które do czasu wejścia w życie u.z.k. były rozdzielone między poszczególne resorty²⁷. W świetle art. 11 u.z.k. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Do zadań Centrum należy przede wszystkim planowanie cywilne²⁸, w tym: przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ogra-

²⁷ Z. Piątek, *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, (w:) T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 446.

²⁸ Planowanie cywilne obejmuje całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 u.z.k.). Zgodnie z decyzją ustawodawcy (art. 4 u.z.k.) zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują: 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego; 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych; 3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego; 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów. Zadania z zakresu planowania cywilnego powinny uwzględniać: 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej; 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej; 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń; 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych; 5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

niczania ich skutków, opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów, wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań przewidzianych przez art. 25 ust. 3 u.z.k. oraz planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych.

Do zadań Centrum należy również: 1) monitorowanie potencjalnych zagrożeń; 2) uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych; 3) przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym; 4) przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Zespołu; 5) przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Zespołu; 6) zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej; 7) współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej; 8) organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych; 9) zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego; 10) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 11) realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 12) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 13) realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej; 14) przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego; 15) informowanie, zgodnie z właściwością, podmiotów, wchodzących w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzys-

wego o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy; 16) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej. Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów mogą ponadto zlecić Centrum dodatkowe zadania związane z zarządzaniem kryzysowym.

Na szczeblu centralnym funkcjonują również resortowe organy zarządzania kryzysowego, którymi są ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych²⁹. Opracowują oni plany zarządzania kryzysowego, w których uwzględnia się: 1) analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej sporządzonym przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa; 2) szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków; 3) organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa; 4) organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Powyższe plany są uzgadniane z dyrektorem Centrum i stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

Najważniejsze obowiązki wynikające z ustawy spoczywają na ministrze właściwym do spraw wewnętrznych. Jak wspomniano wyżej, w przypadkach niecierpiących zwłoki sprawuje on zarządzanie kryzysowe, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów³⁰. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – działając na podstawie art. 14 ust. 3 i 4 u.z.k. – wydaje wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje³¹. Szczególne uprawnienia spoczywają również na Ministrze Obrony Narodowej. Działając na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające (art. 25 ust. 1).

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kry-

²⁹ Art. 12 u.z.k.

³⁰ Art. 7 ust. 2 i 3 u.z.k.

³¹ Zgodnie ze wskazanym przepisem wytyczne wydaje minister właściwy do spraw administracji publicznej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Jak wiadomo, od końca 2015 r. przywrócono rozwiązanie, zgodnie z którym resortami tymi kieruje jeden minister.

zysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika, a także inne osoby przez nich wskazane³². Do zadań zespołów należy: 1) dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego; 2) opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów lub kierowników urzędów centralnych; 3) opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości; 4) wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych określają, w drodze zarządzenia, organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy zespołów zarządzania kryzysowego.

Na podstawie art. 13 u.z.k. ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego. Do zadań centrów należy: 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; 8) współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu. Obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego uznaje się za spełniony jeżeli organ utworzył komórkę organizacyjną w urzędzie go obsługującym lub jednostkę organizacyjną jemu podległą lub nadzorowaną, odpowiedzialną za pełnienie całodobowych dyżurów i stwarzającą gwarancję realizacji wyżej wymienionych zadań, które mają spełniać centra zarządzania kryzysowego.

³² Należy również wskazać, iż zgodnie z art. 22 u.z.k. ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie i wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mogą powoływać ekspertów do udziału w pracach właściwych zespołów zarządzania kryzysowego.

17.3. Zarządzanie kryzysowe w województwie, powiecie i gminie

Sprawy zarządzania kryzysowego realizuje się na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa³³. Na terenie województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda (art. 14 u.z.k.)³⁴. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 2) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 3) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Należy dodać, że w przypadku szczególnych zagrożeń wojewoda może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na określonym obszarze³⁵.

Ważną częścią zadań wojewody z zakresu zarządzania kryzysowego jest realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego. Wojewoda – na podstawie wytycznych wydanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – przygotowuje wojewódzki plan zarządzania kryzysowego. Plan podlega następnie zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa³⁶. Jako organ zarządzania kryzysowego wojewoda ponadto wydaje starostom zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdza powiatowe plany zarządzania kryzysowego.

³³ M. Karpiuk, *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, Nr 1, s. 75.

³⁴ Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji (art. 15 u.z.k.).

³⁵ Art. 5 ust. 1 u.s.k.ż.

³⁶ Zatwierdzeniu przez ministra podlegają również aktualizacje wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy w szczególności: 1) gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa; 2) monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; 3) dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa; 4) współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; 5) zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac; 6) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 7) opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; 8) przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; 9) opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; 10) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa; 11) planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; 12) planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; 13) planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel. W skład zespołu wojewódzkiego może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa, jak również inne osoby zaproszone przez przewodniczącego.

Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności: 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Przy wojewodzie funkcjonują wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich³⁷. Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy: 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Na terenie powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17 u.z.k.). Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 3) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 4) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 5) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W ramach realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego do zadań starosty należy: 1) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego; 2) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, 3) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, 4) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

³⁷ Art. 16 u.z.k.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Starosta ustala jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, jak również powołuje członków. Zgodnie z ustawą w skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę. Ustawodawca nie określa odrębnych zadań zespołu powiatowego, stanowiące jedynie, iż zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Przy staroście działają powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują na obszarze powiatu odpowiednio zadania centrów wojewódzkich. Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

Na terenie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta³⁸. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; 3) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 4) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 5) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Organ gminy realizuje również zadania z zakresu planowania

³⁸ Art. 19 u.z.k.

cywilnego, w tym realizuje zalecenia do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowuje i przedkłada staroście do zatwierdzenia gminny plan zarządzania kryzysowego.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Na podstawie art. 20 u.z.k. wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: 1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. W celu realizacji powyższych zadań wójt, burmistrz lub prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

17.4. Uprawnienia organów władzy publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego

Jednym z najważniejszych zadań organów zarządzania kryzysowego jest ochrona infrastruktury krytycznej. Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 2 u.z.k. pod tym pojęciem należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urzą-

dzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych³⁹. Z kolei ochrona infrastruktury krytycznej obejmuje wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie⁴⁰.

Na podstawie art. 5b u.z.k. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie: 1) zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 2) przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną; 3) reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 4) odtwarzania infrastruktury krytycznej. Program przygotowuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych.

Zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują: 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej; 2) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej; 3) odtwarzanie infrastruktury krytycznej; 4) współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz

³⁹ Ustawodawca definiuje również pojęcie europejskiej infrastruktury krytycznej. Zgodnie z art. 3 pkt 2a u.z.k. należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa oraz w systemach transportowych, w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałoby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie.

⁴⁰ Art. 3 pkt 3 u.z.k.

posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony⁴¹. Ustawa nakłada na właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia⁴².

Na podstawie art. 20a u.z.k. organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa mają prawo żądania udzielenia informacji, gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do realizacji zadań określonych w ustawie.

W zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w drodze zarządzenia, mogą wprowadzić odpowiedni stopień alarmowy, jak również go zmienić lub odwołać. Rodzaje stopni alarmowych, warunki ich wprowadzenia oraz zadania wykonywane w ramach poszczególnych stopni alarmowych określa się w wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego określonego w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 7 ust. 4 u.z.k. Wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni⁴³.

Ustawodawca przewiduje możliwość użycia Sił Zbrojnych do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁴⁴. Decyzję w tej sprawie podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody⁴⁵. Użycie Sił Zbrojnych jest możliwe wówczas, gdy w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Oddziały lub pododdziały Sił Zbrojnych przekazane do dyspozycji wojewody zostają skierowane do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Plan podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

Do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego realizowanych przez Siły Zbrojne należy: 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń; 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze wystę-

⁴¹ Art. 6 ust. 1 u.z.k.

⁴² Art. 6 ust. 5 u.z.k. M. Nepelski, *Gwarancje zarządzania kryzysowego. Wybrane zagadnienia*, Szczytno 2014, s. 19–20.

⁴³ Art. 23 u.z.k.

powania zagrożeń; 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych; 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; 6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach; 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych; 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych; 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; 14) współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych; 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwdemicznych⁴⁶.

Oddziały Sił Zbrojnych mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Koordynowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewnia odpowiednio wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Zadania dla oddziałów Sił Zbrojnych wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje wyłącznie ich dowódcom. Dowodzenie oddziałami Sił Zbrojnych odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

⁴⁴ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.

⁴⁵ Art. 25 u.z.k.

⁴⁶ T. Miłkowski, *Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice*, (w:) T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015, s. 51–53; P. Ruczkowski, *Zarządzanie kryzysowe*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s. 223–224.

Na podstawie art. 12a u.z.k. zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym są realizowane we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach, w szczególności z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu, informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, może udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o podjętych działaniach informuje dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje – zasadniczo rzecz biorąc – ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. W razie zaistnienia sytuacji kryzysowej działania w tej mierze podejmowane są na podstawie innych przepisów ustawowych⁴⁷. W przypadku wystąpienia stanu poważnej awarii bądź też jakiegokolwiek innej klęski żywiołowej organy administracji publicznej mogą podejmować działania na podstawie dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁴⁸. Przepisy dekretu umożliwiają nakładanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych. Polegają one na udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, udostępnieniu pomieszczenia poszkodowanym na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia, przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia poszkodowanych, zabezpieczeniu zagrożonego inwentarza żywego (dostarczenie paszy i pomieszczenia), pełnieniu warty w celu zapobieżenia rozszerzaniu się klęski, wykonywaniu określo-

⁴⁷ Należy zwłaszcza podkreślić, że w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy wydane na podstawie art. 228 ust. 3 Konstytucji (zob. rozdziały XIV, XV i XVI niniejszej monografii).

⁴⁸ Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.

nych robót, dostarczeniu narzędzi potrzebnych przy prowadzeniu akcji oraz dostarczeniu środków przewozowych wraz z niezbędnym inwentarzem pociagowym. Jeżeli środki, na które pozwala dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych bądź też inne ustawy, okażą się niewystarczające, Rada Ministrów może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Broń i amunicja

18.1. Ogólne zasady posiadania broni i amunicji

Przepisy konstytucyjne i ustawowe nie dają podstawy do skonstruowania prawa obywatela (jednostki) do posiadania broni i amunicji. Wręcz przeciwnie, można sformułować tezę o generalnym zakazie posiadania oraz zbywania broni i amunicji, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Uprawnienie do posiadania broni i amunicji jest ściśle reglamentowane i uzależnione od zgody wydanej przez odpowiedni organ. Posiadanie broni bez odpowiedniego zezwolenia stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, gdyż nie ma możliwości sprawowania przez właściwy organ nadzoru nad prawidłowością jej używania i przechowywania¹.

Ograniczenia dotyczą również korzystania z uprawnienia przyznanego już wcześniej ostateczną decyzją administracyjną. Dlatego dopuszczalna jest możliwość cofnięcia pozwolenia na posiadanie broni. Nie może być ona postrzegana jako zamach na wolność jednostki, lecz jako działanie prewencyjne, prowadzące do zapewniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa². Pozwolenie na broń palną jest uprawnieniem wyjątkowym, będącym atrybutem władztwa państwowego i z tego względu jego posiadacz musi być osobą dającą rękojmię, że swoim postępowaniem nie zagrozi bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu³.

Zasady wydawania i cofania pozwoleń na broń, jak również nabywania, rejestracji, przechowywania, zbywania i deponowania broni i amunicji określa ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁴. Przepisy ustawy regulują również zasady przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przywozu z zagranicy i wywozu za granicę broni i amunicji, zasady

¹ Wyrok WSA z dnia 16 października 2007 r., VI SA/Wa 1502/07, LEX Nr 399259.

² Wyrok NSA z dnia 18 maja 2012 r., II OSK 364/11, LEX Nr 1219142.

³ Uchwała NSA z dnia 18 listopada 2009 r., II OPS 4/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 5.

⁴ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.

posiadania broni i amunicji przez cudzoziemców oraz zasady funkcjonowania strzelnic. Poza u.b.a. unormowania dotyczące broni znajdują się w wielu innych aktach normatywnych⁵.

Przepisów u.b.a. nie stosuje się do broni i amunicji stanowiących uzbrojenie Sił Zbrojnych, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Służby Celnej, Służby Więziennej oraz innych państwowych formacji uzbrojonych, w odniesieniu do których dostęp do broni i amunicji regulują odrębne przepisy. Ustawa nie znajduje również zastosowania do: 1) broni i amunicji stanowiących uzbrojenie żołnierzy armii państw obcych przebywających na terytorium państwa polskiego w związku z przedsięwzięciami wojskowymi realizowanymi wspólnie z Siłami Zbrojnymi RP, a także na podstawie umów i porozumień międzynarodowych; 2) broni i amunicji stanowiących uzbrojenie funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich Unii Europejskiej przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem zadań określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej; 3) broni i amunicji stanowiących uzbrojenie zagranicznych funkcjonariuszy biorących udział we wspólnej operacji, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁶; 4) obrotu z zagranicą bronią i amunicją, technologiami i usługami mającymi znaczenie dla obronności, bezpieczeństwa lub ważnych interesów państwa oraz wytwarzania, przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przywozu z zagranicy i wywozu za granicę broni i amunicji w celach przemysłowych lub handlowych, a także obrotu nimi na podstawie odrębnych przepisów; 5) przemieszczania amunicji przez przedsiębiorców oraz przedsiębiorców zagranicznych, w rozumieniu ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

Dla stosowania przepisów ustawy nie ma znaczenia możliwość posiadania niektórych rodzajów broni w innych państwach. Cudzoziemiec przekra-

⁵ Chodzi tu o Ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1099 ze zm.), Ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1100 ze zm.) oraz Ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1017 ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 295. Chodzi o wspólne działania prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z udziałem zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników państw członkowskich Unii Europejskiej lub innych państw stosujących dorobek Schengen.

czający granicę Rzeczypospolitej Polskiej obowiązany jest stosować się do regulacji u.b.a.⁷.

18.2. Pojęcie broni i amunicji

Artykuł 4 u.b.a. określa definicję legalną broni i amunicji. Pod pojęciem broni ustawodawca każe rozumieć broń palną, w tym broń bojową, myśliwską, sportową, gazową⁸, alarmową i sygnałową, broń pneumatyczną⁹ oraz miotacze gazu obezwładniającego. Bronią są również narzędzia i urządzenia, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu. Chodzi o broń białą (w postaci ostrzy ukrytych w przedmiotach niemających wyglądu broni, kasetów i nunczaków, pałek posiadających zakończenie z ciężkiego i twardego materiału lub zawierających wkładki z takiego materiału¹⁰, pałek wykonanych z drewna lub innego ciężkiego i twardego materiału, imitujących kij bejsbolowy), broń cięciwową w postaci kuszy oraz przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Bronią palną w rozumieniu ustawy jest każda przenośna broń lufowa, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może być przystosowana do miotania jednego lub większej liczby pocisków lub substancji w wyniku działania materiału miotającego (art. 7 ust. 1 u.b.a.)¹¹. Za dający się przystosować do miotania jednego lub większej liczby pocisków lub substancji w wyniku działania materiału miotającego uznaje się przedmiot, który ze względu na swoją budowę lub materiał, z którego jest wykonany, może być łatwo przerobiony w celu miotania¹². Bronią palną sygnałową w rozumieniu ustawy jest urządzenie wielokrotnego użycia, które w wyniku działania sprężonych gazów, powstających na skutek spalania materiału miotającego, jest zdolne do wystrzelenia z lufy o kalibrze nie mniejszym niż 25 mm substancji

⁷ S. Maj, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 31.

⁸ Zaliczenie broni gazowej do kategorii broni palnej należy uznać bez wątpienia za dyskusyjne.

⁹ W rozumieniu u.b.a. bronią pneumatyczną jest niebezpieczne dla życia lub zdrowia urządzenie, które w wyniku działania sprężonego gazu jest zdolne do wystrzelenia pocisku z lufy lub elementu ją zastępującego i przez to zdolne do rażenia celu na odległość, a energia kinetyczna pocisku opuszczającego lufę lub element ją zastępujący przekracza 17 J (art. 8 u.b.a.).

¹⁰ Słusznie zwraca się uwagę, że sformułowanie „ciężki” i „twardy” materiał, pozostawia szerokie możliwości interpretacyjne. S. Maj, *Ustawa...*, s. 70.

¹¹ Bronią palną jest również tzw. broń samodiałowa, tj. wytwarzana domowym sposobem. C. Sońta, *Broń palna – główne problemy wykładni przepisów kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 5, s. 29.

¹² R. Jancewicz, L.A. Niewiński, *Pojęcie broni palnej i amunicji w prawie polskim*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, Nr 3, s. 24 i n.

w postaci ładunku pirotechnicznego celem wywołania efektu wizualnego lub akustycznego (art. 7 ust. 2 u.b.a.). Bronią palną alarmową w rozumieniu ustawy jest urządzenie wielokrotnego użycia, które w wyniku działania sprężonych gazów, powstających na skutek spalania materiału miotającego, wywołuje efekt akustyczny, a wystrzelona z lufy lub elementu ją zastępującego substancja razi cel na odległość nie większą niż jeden metr (art. 7 ust. 3 u.b.a.)¹³.

18.3. Pozwolenie na broń

Posiadanie broni w Polsce nie ma charakteru wolnego, jest ono administracyjnie reglamentowane¹⁴. Zgodnie z art. 9 u.b.a. warunkiem posiadania broni palnej jest uzyskanie pozwolenia komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby lub siedzibę zainteresowanego podmiotu. W odniesieniu do żołnierzy zawodowych organem właściwym jest komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej. Pozwolenie wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni. Na wniosek osoby posiadającej pozwolenie na broń wydaje się zaświadczenie uprawniające do nabycia rodzaju i liczby egzemplarzy broni zgodnie z pozwoleniem i amunicji do tej broni (art. 12 u.b.a.). Pozwolenie przybiera postać: 1) pozwolenia na broń – w przypadku broni palnej i amunicji do tej broni¹⁵, jak również miotaczy gazu obojętnego oraz narzędzi i urządzeń, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu; 2) karty rejestracyjnej – wydawanej na potrzeby broni palnej pozbawionej cech użytkowych oraz broni pneumatycznej. Dokumenty te są wydawane na czas nieokreślony. Konieczność uzyskania pozwolenia na broń bez wątpienia stanowi ograniczenie w sferze realizacji prawa własności, wynikające z reglamentacji dostępu do broni¹⁶.

¹³ M. Tomaszewski, *Pojęcie broni palnej w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, Nr 10, s. 95 i n.

¹⁴ M. Karpiuk, *Zasady oraz warunki wydawania (cofania) pozwoleń na broń*, (w:) J. Pięta, B. Purski (red.), *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, Warszawa 2012, s. 293.

¹⁵ Zastosowanie przez ustawodawcę koniunkcji (spójnik „i”) powoduje, że niemożliwe jest wydanie pozwolenia wyłącznie na amunicję, B. Kurzępa, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 87. W wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Wa 2148/12, LEX Nr 1323826, WSA w Warszawie orzekł, że legalne posiadanie broni do celów kolekcjonerskich nie upoważnia jeszcze do zakupu amunicji, a dokumentem uprawniającym nie może być zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 2 u.b.a.

¹⁶ Wyrok WSA z dnia 30 listopada 2009 r., II SA/Op 278/09, LEX Nr 558709.

Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na broń palną prowadzi się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Pozwolenie na broń wydaje się w szczególności w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia, celach łowieckich, sportowych, rekonstrukcji historycznych, kolekcjonerskich, pamiątkowych lub szkoleniowych (art. 10 ust. 1–2 u.b.a.). Za ważną przyczynę posiadania broni – zgodnie z art. 10 ust. 1–2 u.b.a. – uważa się w szczególności: 1) stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia – dla pozwolenia na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia; 2) posiadanie uprawnień do wykonywania polowania, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów – dla pozwolenia na broń do celów łowieckich; 3) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego – dla pozwolenia na broń do celów sportowych; 4) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu, którego statutowym celem jest organizowanie rekonstrukcji historycznych oraz zaświadczenie potwierdzające czynny udział w działalności statutowej – dla pozwolenia na broń do celów rekonstrukcji historycznych; 5) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze kolekcjonerskim – dla pozwolenia na broń do celów kolekcjonerskich; 6) udokumentowane nabycie broni w drodze spadku, darowizny lub wyróżnienia – dla pozwolenia na broń do celów pamiątkowych; 7) posiadanie uprawnień do prowadzenia szkoleń o charakterze strzeleckim oraz udokumentowane zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie szkoleń strzeleckich – dla pozwolenia na broń do celów szkoleniowych. Jeżeli osoba ubiegająca się o pozwolenie udowodni zaistnienie okoliczności uzasadniającej wydanie pozwolenia na broń, organ Policji nie może odmówić wydania tego pozwolenia. Ma jednak prawo swobodnej oceny zebranego materiału dowodowego¹⁸. Ustawodawca detalicznie określa rodzaj broni i amunicji do niej przy wydawaniu pozwoleń ze względu na określony cel¹⁹.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 29 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1825/06, CBOSA; zob. także Z. Kopacz, *Zarys postępowania dowodowego w sprawach wydawania pozwoleń na broń palną*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 646 i n.; K. Chałupka, *Pozwolenie na posiadanie broni palnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2014, Nr 32, s. 103 i n.; A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, Nr 10, s. 64 i n.

¹⁹ Do celów ochrony osobistej wydaje się pozwolenie na posiadanie broni palnej: bojowej, gazowej, alarmowej w postaci pistoletów lub rewolwerów centralnego zapłonu o kali-

Osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, jest obowiązana zdać egzamin przed komisją powołaną przez właściwy organ Policji ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią (art. 16 u.b.a.)²⁰. Egzamin ma na celu sprawdzenie, czy kandydat dysponuje odpowiednią wiedzą teoretyczną i praktyczną niezbędną do posiadania broni²¹. Tryb przeprowadzania egzaminu określają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią²². Właściwy organ Policji odmawia wydania pozwolenia na broń osobie, która nie zdała egzaminu (art. 17 ust. 3 u.b.a.).

Pozwolenie na broń nie może być wydane na broń szczególnie niebezpieczną w postaci: 1) samoczynnej broni palnej, zdolnej do rażenia celów na odległość; 2) broni palnej wytworzonej lub przerobionej w sposób pozwalający na zatajenie jej przeznaczenia, a także broni imitującej inne przedmioty; 3) broni palnej wyposażonej w tłumik huku lub przystosowanej do strzelania

brach od 6 mm do 12 mm, jak również przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej o średniej wartości prądu w obwodzie przekraczającej 10 mA oraz miotaczy gazu obezwładniającego. Do celów ochrony osób lub mienia wydaje się pozwolenie na posiadanie broni palnej wymienionej wyżej oraz dodatkowo: pistoletów sygnałowych, pistoletów maszynowych o kalibrze od 6 mm do 12 mm, strzelb powtarzalnych o kalibrze wagiarmowym 12 oraz karabinków samoczynnych o kalibrze od 5,45 mm do 7,62 mm. Do celów sportowych wydaje się pozwolenie na posiadanie broni palnej: bocznego zapłonu z lufami gwintowanymi, o kalibrze do 6 mm, centralnego zapłonu z lufami gwintowanymi, o kalibrze do 12 mm, gładko lufowej oraz przystosowanej do strzelania wyłącznie przy pomocy prochu czarnego (dymnego). Do celów rekonstrukcji historycznych wydaje się pozwolenie na posiadanie broni alarmowej albo innej broni palnej, konstrukcyjnie przeznaczonej do strzelania wyłącznie amunicją ślepą, w tym samoczynnej.

²⁰ Od egzaminu zwolnieni są funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, funkcjonariusze lub pracownicy innych państwowych formacji uzbrojonych i żołnierze zawodowi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, członkowie Polskiego Związku Łowieckiego – w zakresie broni myśliwskiej, oraz członkowie Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego posiadający licencję zezwalającą na uprawianie strzelectwa sportowego – w zakresie broni sportowej, jeżeli zdali taki egzamin na podstawie odrębnych przepisów. Samo legitymowanie się pozwoleniem na broń palną sportową nie może stanowić okoliczności zwalniającej z egzaminu. Fakt posiadania przez stronę pozwolenia na broń palną sportową mógłby mieć znaczenie wyłącznie w przypadku, gdyby strona przed uzyskaniem takiego pozwolenia zdała egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania broni palnej sportowej oraz umiejętności posługiwania się tą bronią, albowiem istotny jest nie sam fakt posiadania pozwolenia na broń, ale fakt zdania egzaminu sprawdzającego, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2005 r. VI SA/Wa 1074/05, LEX Nr 192920.

²¹ S. Maj, *Ustawa...*, s. 236.

²² Dz.U. Nr 19, poz. 241.

z użyciem tłumika huk; 4) broni palnej, której nie można wykryć przy pomocy urządzeń przeznaczonych do kontroli osób i bagażu (art. 10 ust. 5 u.b.a.).

Podobnie ustawodawca zabrania posiadania amunicji szczególnie niebezpiecznej w postaci: 1) amunicji z pociskami wypełnionymi materiałami wybuchowymi, zapalającymi albo innymi substancjami, których działanie zagraża życiu lub zdrowiu oraz pocisków do takiej amunicji; 2) amunicji z pociskami pełnopłaszczowymi zawierającymi rdzeń wykonany z materiału twardszego niż stop ołowiu; 3) amunicji z pociskami podkalibrowymi, z płaszczem lub elementem wiodącym wykonanym z tworzyw sztucznych, z wyłączeniem amunicji przeznaczonej do strzelania z broni gładkolufowej; 4) amunicji wytworzonej niefabrycznie, w tym także takiej, do której wytworzenia wykorzystywane są fabrycznie nowe elementy amunicji, z wyłączeniem amunicji wytwarzanej na własny użytek przez osoby posiadające pozwolenie na broń myśliwską, sportową lub kolekcjonerską (art. 10 ust. 6 u.b.a.).

W świetle art. 11 u.b.a. pozwolenia na broń nie wymaga się w przypadku: 1) gromadzenia broni w zbiorach muzealnych²³; 2) używania broni w celach sportowych, szkoleniowych lub rekreacyjnych na strzelnicy działającej na podstawie zezwolenia właściwego organu; 3) używania broni palnej sygnałowej i alarmowej do celów wzywania pomocy, ratowniczych, poszukiwawczych oraz przez osoby uprawnione do sygnalizacji zawodnikom rozpoczęcia konkurencji sportowej w trakcie zawodów sportowych, jeżeli wymaga ona takiej sygnalizacji; 4) dysponowania bronią przez przedsiębiorców dokonujących obrotu bronią i amunicją na podstawie koncesji lub świadczących usługi rusznikarskie na podstawie odrębnych przepisów, o ile jest to związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności gospodarczej; 5) dysponowania bronią przekazaną w celu pozbawienia lub potwierdzenia pozbawienia cech użytkowych; 6) posiadania broni palnej pozbawionej cech użytkowych; 7) posiadania przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej o średniej wartości prądu w obwodzie nieprzekraczającej 10 mA; 8) posiadania ręcznych miotaczy gazu obezwładniającego; 9) posiadania broni pneumatycznej; 10) posiadania broni palnej rozdzielnego ładowania, wytworzonej przed rokiem 1885 oraz replik tej broni; 11) posiadania broni palnej alarmowej o kalibrze do 6 mm.

18.4. Obowiązki posiadacza broni

Artykuł 13 u.b.a nakłada na nabywcę broni obowiązek zarejestrowania jej w ciągu pięciu dni od dnia nabycia. Rejestracji dokonuje się na podstawie

²³ Dotyczy to również broni współczesnej przechowywanej w muzeum, B. Kurzępa, *Ustawa...*, s. 123.

dowodu nabycia broni, a w przypadku broni palnej pozbawionej cech użytkowych – dodatkowo po przedstawieniu potwierdzenia pozbawienia broni palnej cech użytkowych. Rejestracji broni dokonują organy właściwe do wydawania pozwoleń na broń, karty rejestracyjnej broni palnej pozbawionej cech użytkowych oraz karty rejestracyjnej broni pneumatycznej. Zarejestrowanie broni wymagającej pozwolenia potwierdza się w legitymacji posiadacza broni albo w świadectwie broni, zaś zarejestrowanie broni palnej pozbawionej cech użytkowych oraz broni pneumatycznej potwierdza się w karcie rejestracyjnej broni, która jest wydawana posiadaczowi broni. Zarejestrowanie broni palnej pozbawionej cech użytkowych nie może nastąpić na rzecz osoby, która nie ma ukończonych 18 lat. Broń pneumatyczna nie może być zarejestrowana na rzecz osoby, która: 1) nie ma ukończonych 18 lat; 2) nie przedstawi orzeczeń lekarskich i psychologicznych²⁴ lub informacji z Krajowego Rejestru Karnego stwierdzającej, że nie była ona skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu. W przypadku niespełnienia powyższych wymogów właściwy organ wydaje decyzję administracyjną o odmowie zarejestrowania broni palnej pozbawionej cech użytkowych albo broni pneumatycznej. W przypadku wydania takiej decyzji Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych – Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem przyjąć tę broń do depozytu. Koszty związane z deponowaniem broni ponosi osoba zgłaszająca broń do rejestracji.

W świetle art. 25 u.b.a. posiadacz broni w przypadku jej utraty jest zobowiązany niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od chwili stwierdzenia utraty broni, zawiadomić o tym Policję albo Żandarmerię Wojskową²⁵. Realizacja tego obowiązku nie zależy od winy posiadacza²⁶. Dobowy termin na złożenie powiadomienia biegnie od momentu stwierdzenia utraty broni, z uwzględnieniem konieczności zachowania należytej staranności, jakiej wymaga się od osób, którym przysługuje tak szczególne uprawnienie jak pozwolenie na broń²⁷.

Ustawodawca w art. 32 u.b.a. nakłada na posiadaczy broni obowiązek jej przechowywania i noszenia w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osób nieuprawnionych. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny – żaden przepis ani żadna sytuacja nie zwalnia od jego realizacji²⁸. Szczegółowe zasady i warunki przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni

²⁴ Są one wydawane przez upoważnionego lekarza i upoważnionego psychologa, potwierdzających, że mogą dysponować bronią.

²⁵ Obowiązek ten ciąży nie tylko na osobie, która otrzymała pozwolenie na broń, ale również na każdym faktycznym jej posiadaczu, B. Kurzepa, *Ustawa...*, s. 249.

²⁶ S. Maj, *Ustawa...*, s. 311.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r. II OSK 1419/11, LEX Nr 1405211.

²⁸ Wyrok WSA z dnia 24 marca 2014 r., II SA/Wa 127/14, LEX Nr 1465490.

i amunicji określają przepisy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji²⁹.

18.5. Ograniczenie uprawnień do posiadania broni

Ustawodawca określa katalog osób, którym nie wydaje się (obligatoryjnie) pozwolenia na broń (art. 15). Jeżeli zaś została już wcześniej wydana pozytywna decyzja, po stwierdzeniu zaistnienia wskazanych niżej przesłanek organ Policji musi wydać decyzję o jej cofnięciu³⁰. W pierwszej kolejności chodzi o osoby niemające ukończonych 21 lat³¹. Od tego zakazu dopuszczony jest jeden wyjątek. Mianowicie na wniosek szkoły, organizacji sportowej, Polskiego Związku Łowieckiego lub stowarzyszenia obronnego pozwolenie może być wydane osobie mającej ukończone 18 lat, jednakże tylko na broń służącą do celów sportowych lub łowieckich. Ustawodawca nie przewiduje żadnej możliwości wydania pozwolenia na broń małoletniemu.

W dalszej kolejności ustawa zakazuje wydania pozwolenia na broń osobom z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³² lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej³³, wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego³⁴, uzależnionym od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych. Osoba, która występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, lub osoba, która zgłasza do rejestru broń pneumatyczną, przedstawiają właściwemu organowi Policji odpowiednie orzeczenia lekarskie i psychologiczne, potwierdzające, że mogą dysponować bronią, wydane przez lekarza upoważnionego i psychologa upoważnionego, nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem złożenia wniosku³⁵.

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1224.

³⁰ Wyrok WSA z dnia 9 maja 2014 r. II SA/Wa 2191/13, LEX Nr 1476563.

³¹ Określenie tak wysokiej granicy wieku ma gwarantować, że pozwolenie na broń będzie wydawane osobom posiadającym już pewne doświadczenie życiowe i świadome pełnej odpowiedzialności za użycie broni.

³² T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375.

³³ Oceny sprawności psychofizycznej dokonuje na podstawie całokształtu cech fizycznych i psychicznych człowieka w ich wzajemnym powiązaniu i współzależności. S. Maj, *Ustawa...*, s. 176.

³⁴ Jak stwierdził WSA w wyroku z dnia 18 maja 2007 r., VI SA/Wa 1629/06, CBOSA, zaburzenia psychiczne i istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego są to dwie niezależne od siebie przesłanki, których zaistnienie skutkuje odmową wydania pozwolenia na broń.

³⁵ Celem badań nie jest wszechstronne przebadanie wnioskodawcy w celu ustalenia jego stanu zdrowia, a jedynie odpowiedź na pytanie, czy może dysponować bronią, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1637/06, CBOSA.

Od orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego przysługuje odwołanie, składane na podstawie art. 15h u.b.a. przez osobę ubiegającą się lub komendanta wojewódzkiego Policji do jednego z podmiotów odwoławczych, którymi są: 1) wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, a w przypadku gdy odwołanie dotyczy orzeczenia lekarskiego wydanego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy – instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy; 2) jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 3) podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej. Odwołanie wraz z jego uzasadnieniem wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem lekarza lub psychologa, który wydał orzeczenie. Organ Policji nie jest uprawniony do weryfikacji ostatecznego zaświadczenia lekarskiego (np. przez powołanie własnych biegłych)³⁶. Osobie, która nie przedstawiła orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, właściwy organ Policji odmawia wydania pozwolenia na broń (art. 17 ust. 4 u.b.a.).

W przypadku ujawnienia okoliczności dostatecznie uzasadniających podejrzenie, iż osoba posiadająca pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń pneumatyczną należy do osób, którym ustawa zakazuje wydania pozwolenia na broń z przyczyn zdrowotnych, właściwy organ Policji może zobowiązać tę osobę do niezwłocznego poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym i przedstawienia wydanych orzeczeń³⁷. W przypadku wydania negatywnego orzeczenia lekarz lub psycholog obowiązany jest zawiadomić o tym właściwy organ Policji. Niezależnie od tego osoba posiadająca pozwolenie na broń wydane w celu ochrony osobistej lub ochrony osób i mienia obowiązana jest raz na pięć lat przedstawić właściwemu organowi Policji orzeczenia lekarskie i psychologiczne, stwierdzające, że nie należy do grupy osób, którym ustawa – z przyczyn zdrowotnych – nie pozwala na uzyskanie pozwolenia³⁸. Orzeczenie musi być wystawione nie wcześniej niż trzy miesiące przed upływem pięcioletniego terminu. W przypadku wydania orzeczenia stwierdzającego, że należy ona do wspomnianej kategorii osób i że nie może dysponować bronią, lekarz upoważniony lub psycholog upoważniony są obowiązani zawiadomić o tym właściwy organ Policji³⁹.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., II OSK 1943/13, LEX Nr 1675563.

³⁷ Ocena „niezwłoczności” w tym przypadku powinna uwzględniać konieczność przeprowadzenia odpowiednich badań.

³⁸ Na posiadaczu broni ciąży obowiązek dostarczenia orzeczenia lekarskiego bez wezwania ze strony organu Policji. W razie niedopełnienia tego obowiązku organ Policji powinien wszcząć postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia, S. Maj, *Ustawa...*, s. 178.

³⁹ Powyższych zasad nie stosuje się wobec kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, ubiegających się lub posiadających dopuszczenie do posiadania broni, którzy przedstawiają orzeczenia lekarskie wydane w trybie przepisów ustawy o ochronie osób i mienia. Nie dotyczą one również funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, BOR, SG,

Nie można ponadto wydać pozwolenia na broń osobom nieposiadającym miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego⁴⁰, a mianowicie: skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe lub też skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu bądź też przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia⁴¹. Nie sposób wyprowadzić wniosku, że tylko skazanie prawomocnym uniemożliwia wydanie pozwolenia na broń, jeżeli, w konkretnym stanie faktycznym, okaże się, że wnioskodawca może stanowić zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego z innych przyczyn, a zatem sam fakt nieskazania nie stanowi pozytywnej przesłanki do wydania pozwolenia na broń⁴².

Fakultatywnie właściwy organ Policji może odmówić wydania pozwolenia na broń osobie, która naruszyła: 1) warunki określone w pozwoleniu na broń; 2) obowiązek rejestracji broni; 3) obowiązek zawiadomienia o utracie broni; 4) obowiązek zawiadomienia o zmianie miejsca stałego pobytu; 5) zasady przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji oraz ich noszenia. Właściwy organ Policji może odmówić wydania pozwolenia na broń osobie, której cofnięto pozwolenie na broń ze względu na przemieszczanie

Służby Celnej, Służby Więziennej oraz funkcjonariuszy innych państwowych formacji uzbrojonych i żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych RP, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów posiadają przydzieloną im broń służbową.

⁴⁰ Zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie musi być równoznaczne z wydaniem wyroku skazującego za popełnienie przestępstwa. Jeśli z treści postawionych zarzutów wynika np., iż osoba działając w grupie przestępczej, mając na celu osiągnięcie korzyści majątkowych, wielokrotnie groziła pozbawieniem życia, pobiciem lub popełnieniem przestępstw przeciwko mieniu, a także naruszała nietykalność cielesną różnych osób, wówczas fakt postawienia jej takich zarzutów a także ich ilość i rodzaj mogą wskazywać na realne niebezpieczeństwo zaistnienia sytuacji z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a., Wyrok NSA z dnia 7 maja 2013 r., II OSK 278/12.

⁴¹ Stan prawny ustalony Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 195). W świetle poprzednich rozwiązań katalog osób, które nie dawały należytej rękojmi właściwego użycia broni był otwarty, o czym świadczyło użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Na tym tle w praktyce pojawiły się rozbieżne interpretacje (również w orzecznictwie sądowym) co do zakresu uznania właściwego organu Policji. Aktualnie katalog ów jest zamknięty i wyklucza uznanie administracyjne. A. Herzog, *Ustawa...*, s. 70; zob. także B. Kurzępa, *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Wa 2098/11*, „Prokuratura i Prawo” 2013, Nr 3, s. 182.

⁴² Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., II OSK 1683/13, LEX Nr 1666948.

się z rozładowaną bronią albo noszenie broni w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego. Odmowa wydania pozwolenia na broń następuje w formie decyzji administracyjnej⁴³.

Na podstawie art. 18 u.b.a. właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń w razie zaistnienia okoliczności wskazanych w tym przepisie⁴⁴. Chodzi w tym przypadku o cofnięcie uprawnień już uzyskanych⁴⁵, dlatego można mówić w tym przypadku o sankcji administracyjnej⁴⁶. Obligatoryjnego cofnięcia pozwolenia na broń nie można natomiast traktować jako kary dodatkowej⁴⁷. Cofnięcie następuje, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano: 1) nie przestrzega warunków określonych w pozwoleniu na broń; 2) należy do osób, którym ustawodawca nie pozwala na wydanie pozwolenia na broń; 3) naruszyła obowiązek zawiadomienia o utracie broni; 4) przemieszcza się z rozładowaną bronią albo nosi broń, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego⁴⁸. Fakultatywnie właściwy organ Policji może cofnąć pozwolenie na broń, jeżeli ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę do jego wydania. Właściwy organ Policji może również cofnąć pozwolenie na broń w przypadku naruszenia przez osobę posiadającą pozwolenie: 1) obowiązku rejestracji broni; 2) obowiązku poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym i przedstawienia orzeczeń lekarskiego i psychologicznego; 3) obowiązku zawiadomienia właściwego organu Policji o zmianie miejsca stałego pobytu; 4) zasad przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji⁴⁹; 5) wymogu uzyskania zgody na wywóz broni i amunicji za granicę; 6) nakazu używania w celach szkoleniowych i sportowych broni palnej oraz innej broni zdolna do rażenia celów na odległość tylko na strzel-

⁴³ S. Maj, *Ustawa...*, s. 240.

⁴⁴ Zob. J. Paśnik, *Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, Nr 1, s. 42 i n.

⁴⁵ Jak orzekł WSA w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., II SA/Wa 2177/12, LEX Nr 1321477, nie można w odniesieniu do problematyki dostępu do broni palnej podnosić w sposób skuteczny twierdzeń o prawach nabytych. Wynika to ze ściśle reglamentowanego charakteru uprawnień do posiadania broni, które nie należą do zakresu praw i obowiązków obywatelskich.

⁴⁶ S. Maj, *Ustawa...*, s. 243.

⁴⁷ Wyrok WSA z dnia 16 października 2007 r., VI SA/Wa 1029/07, LEX Nr 395415; M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, Nr 1, s. 77.

⁴⁸ Osobom posiadającym zarejestrowaną broń pneumatyczną w razie zaistnienia powyższych okoliczności unieważnia się kartę rejestracyjną broni.

⁴⁹ Nawet jednorazowe bądź krótkotrwałe przechowywanie broni z naruszeniem zasad prawa bezwzględnie wiążących posiadacza broni czyni usprawiedliwionym cofnięcie pozwolenia na broń, Wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/Wa 2301/12, LEX Nr 1311232.

nicach; 7) zakazu użyczenia broni osobie nieupoważnionej⁵⁰. Osoba, której cofnięto pozwolenie na broń, dopuszczenie do posiadania broni lub której unieważniono kartę rejestracyjną broni, jest obowiązana – w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji – zwrócić dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni i amunicji do właściwego organu Policji.

Osoba, która utraciła uprawnienie do posiadania broni lub której unieważniono kartę rejestracyjną broni pneumatycznej, jest obowiązana – na podstawie art. 22 u.b.a. – niezwłocznie zbyć broń i amunicję do tej broni. Za wykonanie tego obowiązku uważa się także pozbawienie broni palnej cech użytkowych. Zbycie broni może nastąpić za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do obrotu bronią. Dopuszczalne jest również zbycie broni pomiędzy osobami posiadającymi pozwolenie na ten sam rodzaj broni. Zbывający broń i amunicję do tej broni obowiązany jest niezwłocznie powiadomić pisemnie o tym fakcie właściwy organ Policji. Jeżeli broń nie zostanie zbyta w terminie 30 dni, należy ją złożyć wraz z amunicją do depozytu właściwego organu Policji⁵¹.

Artykuł 19 u.b.a. pozwala na prewencyjne zabezpieczenie broni. Zgodnie z jego postanowieniami osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami ustawy Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać (również przymusowo) broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni w przypadku ujawnienia okoliczności, które uzasadniają obligatoryjne lub fakultatywne cofnięcie pozwolenie na broń, a zwłoka zagrażałaby bezpieczeństwu publicznemu. Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może ponadto za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.b.a., do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż trzy lata⁵². Broń oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni niezwłocznie przekazuje się do depozytu właściwemu organowi Policji albo Żandarmerii Wojskowej. Powyższe uprawnienia i obowiązki realizuje także Straż Graniczna na obszarze przejścia granicznego i w strefie nadgranicznej⁵³.

⁵⁰ Również i w tym przypadku przepisy znajdują odpowiednie zastosowanie wobec osób posiadających zarejestrowaną broń pneumatyczną, którym unieważnia się kartę rejestracyjną broni.

⁵¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2003 r., III SA 1156/01, LEX Nr 137805, w którym Sąd nie podzielił wątpliwości co do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

⁵² B. Kurzępa, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 grudnia 2013 r., P 43/12*, „Prokuratura i Prawo” 2015, Nr 7–8, s. 273. W głosowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność komentowanego uprawnienia z ustawą zasadniczą, OTK ZU 2013, Nr 9A, poz. 139.

⁵³ Komentowane uprawnienia mogą być w praktyce realizowane przez każdego funkcjonariusza Policji, Żandarmerii Wojskowej lub Straży Granicznej, S. Maj, *Ustawa...*, s. 251.

Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej

19.1. Uprawnienie do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej

Właściwe określenie zasad użycia przez funkcjonariuszy państwowych środków przymusu bezpośredniego jest istotne ze względu na konstytucyjne gwarancje wolności jednostki¹. Uprawnienia do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej regulują przepisy ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej². Ustawa określa: 1) środki przymusu bezpośredniego używane lub wykorzystywane przez osoby uprawnione; 2) przypadki używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej; 3) zasady używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej; 4) postępowanie przed użyciem lub wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej i po ich użyciu lub wykorzystaniu; 5) dokumentowanie użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Zgodnie z art. 2 u.s.p.b. uprawnionymi do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej są: funkcjonariusze ABW, funkcjonariusze AW, funkcjonariusze BOR, funkcjonariusze celni, funkcjonariusze CBA, inspektorzy i pracownicy kontroli skarbowej, strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej, strażnicy Państwowej Straży Rybackiej, funkcjonariusze Policji, funkcjonariusze i żołnierze SKW, funkcjonariusze Służby Więziennej, funkcjonariusze i żołnierze SWW, strażnicy straży gminnych

¹ R. Szynowski, *Środki przymusu bezpośredniego w świetle obowiązujących przepisów oraz proponowane zmiany w tym zakresie*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 131.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.

(miejskich), funkcjonariusze Straży Granicznej, strażnicy Straży Leśnej, strażnicy Straży Marszałkowskiej, funkcjonariusze straży ochrony kolei, funkcjonariusze Straży Parku, żołnierze Żandarmerii Wojskowej lub wojskowych organów porządkowych, pracownicy ochrony uprawnieni do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³ oraz inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego. Uprawnieni do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego są członkowie służby porządkowej, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴ oraz pracownicy zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich lub młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Uprawniony do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej może użyć środka przymusu bezpośredniego lub broni palnej lub wykorzystać je do celów określonych w niniejszej ustawie wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym pełni służbę albo w którym jest zatrudniony.

Zgodnie z art. 6 u.ś.p.b. środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości. Broni palnej używa się lub wykorzystuje się ją wyłącznie, jeżeli użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego okazało się niewystarczające do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania lub nie jest możliwe ze względu na okoliczności zdarzenia. Na podstawie tego przepisu można sformułować zasadę celowości (stosowanie środków przymusu bezpośredniego musi wynikać z potrzeby uzasadnionej okolicznościami oraz zmierzać do osiągnięcia celu, jakim jest zmuszenie do podporządkowania się poleceniom wydanym na podstawie prawa) oraz zasadę niezbędności (stosowanie środków przymusu bezpośredniego może nastąpić tylko w granicach niezbędnych do usunięcia zagrożenia). Z kolei na podstawie art. 7 u.ś.p.b. można sformułować zasadę minimalizmu skutków, gdyż ustawodawca nakazuje takie użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego, by wyrządziły możliwie najmniejszą szkodę. Od użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej należy odstąpić, gdy cel ich użycia lub wykorzystania został osiągnięty. Przepis powyższy jest również podstawą zasady ostrożności i ostateczności: środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je z zachowaniem szczególnej ostrożności, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub

³ Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1099 ze zm.

⁴ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.

innej osoby; podejmując decyzję o użyciu lub wykorzystaniu broni palnej, należy postępować ze szczególną rozważą i traktować jej użycie jako środek ostateczny⁵.

19.2. Pojęcie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej

Ustawodawca w art. 12 u.s.p.b. określa katalog środków przymusu bezpośredniego. Należą do nich: 1) siła fizyczna w postaci technik: transportowych, obrony ataku, lub obezwładnienia; 2) kajdanki: zakładane na ręce, zakładane na nogi, lub zespolone; 3) kaftan bezpieczeństwa; 4) pas obezwładniający; 5) siatka obezwładniająca; 6) kask zabezpieczający; 7) pałka służbowa; 8) wodne środki obezwładniające; 9) pies służbowy; 10) koń służbowy; 11) pociski niepenetracyjne; 12) chemiczne środki obezwładniające w postaci: ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, plecakowych miotaczy substancji obezwładniających, granatów łzawiących, lub innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających; 13) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej; 14) cela zabezpieczająca; 15) izba izolacyjna; 16) pokój izolacyjny; 17) kolczatka drogowa i inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych; 18) pojazdy służbowe; 19) środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe; 20) środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub oślniewających.

Bronią palną w rozumieniu przepisów u.s.p.b. jest broń palna bojowa, o której mowa w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁶, tj. każda przenośna broń lufowa, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może być przystosowana do miotania jednego lub większej liczby pocisków lub substancji w wyniku działania materiału miotającego (art. 7 ust. 1 u.b.a.). Wykorzystaniem broni palnej jest oddanie strzału z zastosowaniem amunicji penetracyjnej w kierunku zwierzęcia, przedmiotu, lub w innym kierunku niestwarzającym zagrożenia dla osoby (art. 4 pkt 10 u.s.p.b.).

⁵ K. Frąckowiak, *Kontratyp stosowania służbowej broni palnej przez funkcjonariuszy państwowych w świetle ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, Nr 2, s. 63 i n.; M. Karczmarczyk, *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w aspekcie bezpieczeństwa osobiste go policjantów i innych uczestników zdarzeń nadzwyczajnych*, Szczytno 2007, s. 8–9.

⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.

19.3. Cel i procedura użycia środków przymusu bezpośredniego

Zgodnie z art. 11 u.ś.p.b. środków przymusu bezpośredniego można użyć lub wykorzystać je w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z następujących działań: 1) wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem; 2) odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; 3) przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; 4) przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego; 5) przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; 6) ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; 7) przeciwdziałania zamachowi na nienaruszalność granicy państwowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁷; 8) przeciwdziałania niszczeniu mienia; 9) zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia; 10) ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; 11) zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; 12) pokonania biernego oporu; 13) pokonania czynnego oporu; 14) przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji. Użyte środki przymusu bezpośredniego winny być dostosowane nie tylko do okoliczności ich użycia, ale również do wieku osoby, wobec której środki te są stosowane⁸. Ustawodawca precyzyjnie określa sytuacje, w których mogą być zastosowane ww. środki przymusu bezpośredniego.

Zgodnie z art. 34 u.ś.p.b. środków przymusu bezpośredniego można użyć po uprzednim bezskutecznym wezwaniu osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz po uprzedzeniu jej o zamiarze użycia tych środków. Wezwania nie stosuje się, w przypadku gdy występuje bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla dobra chronionego prawem, a środków przymusu bezpośredniego używa się prewencyjnie.

Decyzję o użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego uprawniony podejmuje samodzielnie (art. 35 ust. 1 u.ś.p.b.). Wyjątek funkcjonariuszy Służby Więziennej, pracowników zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich lub młodzieżowego ośrodka wychowawczego.

⁷ Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.

⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2015 r., VI ACa 880/14, LEX Nr 1814846.

W przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego nastąpiło zranienie osoby lub wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby, uprawniony obowiązany jest udzielić jej niezwłocznie pierwszej pomocy, a w razie potrzeby zapewnić wezwanie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podmiotów świadczących medyczne czynności ratunkowe (art. 36 ust. 1 u.ś.p.b.)⁹. Uprawniony może odstąpić od udzielenia pierwszej pomocy, w przypadku gdy udzielenie tej pomocy może zagrozić życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu uprawnionego lub innej osoby, udzielenie tej pomocy spowodowałoby konieczność zaniechania przez uprawnionego czynności ochronnych wobec osób, ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów lub w ramach konwoju lub doprowadzenia albo udzielenie pomocy osobie poszkodowanej zostało zapewnione przez inne osoby lub podmioty zobowiązane do jej udzielenia. W przypadku odstąpienia od udzielenia pierwszej pomocy lub gdy osoba poszkodowana sprzeciwia się udzieleniu tej pomocy uprawniony zapewnia wezwanie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podmiotów świadczących medyczne czynności ratunkowe. Uprawniony nie może odstąpić od zapewnienia udzielenia medycznych czynności ratunkowych kobiecie ciężarnej, wobec której użyto środków przymusu bezpośredniego.

W przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego nastąpiło zranienie osoby lub wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby albo nastąpiła jej śmierć, zranienie albo śmierć zwierzęcia albo zniszczenie mienia, uprawniony zabezpiecza miejsce zdarzenia, także przed dostępem osób postronnych, ustala świadków zdarzenia oraz powiadamia o zdarzeniu właściwego przełożonego lub osobę pełniącą służbę dyżurną. Odstępuje się od tych procedur w razie zniszczenia mienia na terenie jednostki organizacyjnej Służby Więziennej. Można również od nich odstąpić, w przypadku gdy zagroziłoby to życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu uprawnionego lub innej osoby, bądź też spowodowałoby to konieczność zaniechania przez uprawnionego czynności ochronnych wobec osób, ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów lub w ramach konwoju lub doprowadzenia – do czasu ustania tego zagrożenia lub tej konieczności (art. 37 u.ś.p.b.).

W przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez pracownika ochrony lub członka służby porządkowej nastąpiło zranienie osoby, wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby, nastąpiła śmierć osoby, nastąpiło zniszczenie mienia, nastąpiło zranienie lub śmierć zwierzęcia, uprawniony jest obowiązany do zabezpieczenia miejsca zdarzenia, także przed dostępem osób postron-

⁹ M. Karczmarczyk, *Użycie...*, s. 17–18.

nych oraz ustalenia świadków zdarzenia oraz powiadomienia o zdarzeniu właściwej miejscowo jednostki organizacyjnej Policji (art. 38 u.ś.p.b.). Uprawniony może odstąpić od podjęcia tych czynności w przypadku gdy ich podjęcie mogłoby zagrozić życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu uprawnionego lub innej osoby¹⁰.

W przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego wystąpiły objawy uzasadniające konieczność udzielenia osobie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub medycznych czynności ratunkowych albo nastąpiła śmierć tej osoby lub wyrządzona została szkoda w mieniu znacznej wartości, właściwy przełożony lub osoba pełniąca służbę dyżurną niezwłocznie: 1) zapewnia w razie potrzeby wezwanie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podmiotów świadczących medyczne czynności ratunkowe osobom poszkodowanym; 2) zapewnia zabezpieczenie śladów i dowodów użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego; 3) informuje o tym zdarzeniu właściwą miejscowo jednostkę organizacyjną Policji, a w przypadku gdy środków przymusu bezpośredniego użył uprawniony będący żołnierzem właściwą miejscowo jednostkę organizacyjną Żandarmerii Wojskowej (art. 39 u.ś.p.b.). Przełożony funkcjonariusza ABW, CBA, Policji, Straży Granicznej lub Straży Parku albo osoba pełniąca służbę dyżurną powiadamia o zdarzeniu właściwego miejscowo prokuratora. Niezależnie od powyższych obowiązków przełożony ustala, czy użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego nastąpiło zgodnie z prawem oraz niezwłoczne powiadamia właściwego przełożonego.

Na podstawie art. 40 u.ś.p.b. o użyciu środków przymusu bezpośredniego wobec nieletniego umieszczonego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, zakładzie poprawczym albo schronisku dla nieletnich dyrektor placówki niezwłocznie powiadamia sędziego rodzinnego sprawującego nadzór nad tą placówką, sąd rodzinny wykonujący środek wychowawczy albo środek poprawczy lub organ, do którego dyspozycji pozostaje nieletni umieszczony w schronisku dla nieletnich.

Środki przymusu bezpośredniego mogą być użyte lub wykorzystane przez pododdział zwarty. Zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty udzielają w przypadku: 1) Policji – Komendant Główny Policji, właściwy miejscowo komendant wojewódzki (Stołeczny) albo osoby przez nich upoważnione; 2) Straży Granicznej – Komendant Główny Straży Granicznej, właściwy miejscowo komendant oddziału Straży Granicznej albo osoby przez nich upoważnione; 3) Służby Więziennej – Dyrektor Generalny Służby Więziennej, właściwy miejscowo dyrektor okręgowy Służby Więziennej, właściwy miejscowo dyrektor zakładu karnego albo

¹⁰ Niemniej obowiązany jest zawiadomić o zdarzeniu Policję.

aresztu śledczego albo osoby przez nich upoważnione; 4) Żandarmerii Wojskowej – Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, właściwy miejscowo komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej albo osoby przez nich upoważnione. Zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty może udzielić także jego dowódca, gdy zwłoka w użyciu lub wykorzystaniu tych środków groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uprawnionego, innej osoby lub mienia lub niebezpieczeństwem zamachu na ważne obiekty, urządzenia lub obszary.

Użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty następuje na rozkaz dowódcy tego pododdziału. Bezpośrednio przed wydaniem rozkazu użycia środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty jego dowódca wzywa do zachowania zgodnego z prawem, w szczególności do porzucenia broni lub innego niebezpiecznego przedmiotu lub do zaniechania stosowania przemocy, a następnie uprzedza o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku niepodporządkowania się temu wezwaniu.

W przypadku braku możliwości nawiązania kontaktu z dowódcą lub w sytuacji zagrażającej życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby uprawniony wchodzący w skład pododdziału zwartego może użyć środków przymusu bezpośredniego lub wykorzystać te środki na zasadach określonych w u.ś.p.b. Zaprzestanie użycia środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty następuje na rozkaz dowódcy lub niezwłocznie po osiągnięciu zamierzonego celu.

W przypadku, gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty nastąpiło zranienie osoby, wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby, nastąpiła śmierć osoby, zniszczenie mienia, nastąpiło zranienie lub śmierć zwierzęci – stosuje się przepisy art. 39 u.ś.p.b. (zob. wyżej). O zdarzeniach powyższych dowódca niezwłocznie powiadamia organ lub osobę, która udzieliła zgody na użycie środków przymusu bezpośredniego, albo osobę pełniącą służbę dyżurną.

19.4. Użycie broni palnej

Artykuł 45 u.ś.p.b. enumeratywnie określa przypadki użycia broni palnej. Zgodnie z jego postanowieniami broni palnej można użyć, gdy istnieje konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na: 1) życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu; 2) ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczność przeciwdziałania

czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu; 3) mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby, albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu; 4) nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu; 5) bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia.

Dopuszczalne jest użycie broni palnej ze względu na konieczność przeciwstawienia się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby, lub osobie, która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania.

Użycie broni palnej usprawiedliwia bezpośredni pościg za osobą (lub konieczność jej ujęcia), wobec której użycie broni palnej jest dopuszczalne w przypadkach określonych w u.ś.p.b. albo istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła określonego typu przestępstwo.

Broni palnej można użyć ze względu na konieczność: 1) ujęcia osoby wymuszającej przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu lub dokonującej zamachu na bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia, jeżeli schroniła się w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności zdarzenia wynika, że może użyć broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu; 2) ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, jeżeli ucieczka tej osoby stwarza zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby, istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba ta może użyć materiałów wybuchowych, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu, pozbawienie wolności nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia określonego typu przestępstwa.

Ustawodawca dopuszcza również użycie broni palnej ze względu na konieczność ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia lub przygotowania do popełnienia określonego typu przestępstwa, jak również ze względu na konieczność udaremnienia ucieczki osoby pozbawionej wolności z aresztu śledczego lub zakładu karnego oraz osoby konwojowanej lub doprowadzanej, a także pościg za tą osobą.

Na podstawie art. 47 u.ś.p.b. broń palną można wykorzystać w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z następujących działań: 1) zatrzymanie pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu upraw-

nionego lub innej osoby lub stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów; 2) pokonanie przeszkody uniemożliwiającej lub utrudniającej ujęcie osoby albo ratowanie życia lub zdrowia uprawnionego, innej osoby lub ratowanie mienia albo w przypadku naruszenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego przez osobę pozbawioną wolności, zatrzymaną lub umieszczoną w strzeżonym ośrodku albo areszcie w celu wydalenia; 3) zaalarmowanie lub wezwanie pomocy; 4) neutralizacja przedmiotów lub urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujących jednocześnie bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia uprawnionego lub innej osoby; 5) unieszkodliwienie zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby; 6) oddanie strzału ostrzegawczego.

W świetle art. 48 u.ś.p.b. przed użyciem broni palnej uprawniony podejmuje następujące działania: 1) identyfikuje swoją formację albo służbę okrzykiem przez wskazanie jej pełnej nazwy lub ustawowego skrótu; 2) wzywa osobę do zachowania zgodnego z prawem, a w szczególności do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby, zaniechania ucieczki, lub odstąpienia od użycia przemocy. W przypadku niepodporządkowania się wezwaniom uprawniony uprzedza o użyciu broni palnej okrzykiem: „Stój, bo strzelam!”, a jeżeli wezwanie to okaże się nieskuteczne, oddaje strzał ostrzegawczy w bezpiecznym kierunku. Od powyższej procedury lub jej poszczególnych elementów, w szczególności od oddania strzału ostrzegawczego, można odstąpić, jeżeli ich zrealizowanie groziłoby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby¹¹. Przed rozpoczęciem konwoju lub doprowadzenia uprawniony uprzedza osobę pozbawioną wolności, w stosunku do której możliwe jest użycie broni palnej, o możliwości użycia w stosunku do niej broni palnej w przypadku podjęcia przez nią próby ucieczki.

Zakazane jest użycie lub wykorzystanie broni palnej przez pododdział zwarty (art. 39 u.ś.p.b.). W sytuacji zagrażającej życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby uprawniony wchodzący w skład pododdziału zwartego może użyć broni palnej lub wykorzystać ją na zasadach ogólnych.

¹¹ M. Karczmarczyk, *Użycie...*, s. 25–27.

Stosunek służby oraz pracy w sferze bezpieczeństwa państwa i wynikające stąd obowiązki

20.1. Wybór jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa

W sferze bezpieczeństwa, w drodze wyborów wyłaniany jest m.in. Prezydent RP. Jest on wybierany przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym, na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Na Prezydenta RP może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Na Prezydenta RP wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. W przypadku, gdy którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni. Na Prezydenta RP wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów¹. Wybór zatem determinuje piastowanie jednego z najważniejszych urzędów w państwie, jak też w sferze bezpieczeństwa. Ze względu na formułę sprawowania władzy, w tym władzy wykonawczej, pozy-

¹ Art. 127 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

cja Prezydenta RP nie jest nadrzędna w stosunku do Rady Ministrów i jej członków. Ważnym aspektem działania na rzecz bezpieczeństwa państwa jest kooperacja pomiędzy naczelnymi organami władzy wykonawczej, co będzie służyć poprawie tegoż bezpieczeństwa.

Według art. 128 ust. 1 Konstytucji RP kadencja Prezydenta RP rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu. W związku z powyższym rozpoczęcie przez niego kadencji nie jest związane z dniem wyboru, czy też z dniem stwierdzenia przez SN ważności wyboru, a z dniem objęcia urzędu².

Według art. 130 Konstytucji RP Prezydent RP obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgi. Przysięgę tę składa w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Prezydenta RP. Ustępujący Prezydent RP kończy urzędowanie z chwilą złożenia przysięgi przez nowo wybranego. Prezydent RP wybrany w przedterminowych wyborach (w razie opróżnienia urzędu) składa przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o stwierdzeniu ważności wyborów w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej³. Przepis ten precyzyjnie określa termin złożenia przysięgi, co pozwala zapewnić ciągłość urzędowania tego organu, a tym samym gwarantuje ciągłość władzy państwowej⁴.

20.2. Powołanie jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa

Według art. 154 Konstytucji RP Prezydent RP desygnuje Prezesa RM, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent RP powołuje Prezesa RM wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów. Prezes RM w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta RP, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwala bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Status Prezesa RM oraz pozostałych członków Rady Ministrów determinuje nie tylko instytucja powołania, gdyż jest on wyznaczany dwutorowo, obok powołania konieczne jest również udzielenie wotum zaufania przez Sejm.

² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 168.

³ Art. 291 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁴ S.J. Jaworski, (w:) K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Ry-marz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 638.

Szeffa CBA powołuje na czteroletnią kadencję, jak też odwołuje Prezes RM, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ponowne powołanie na Szeffa CBA może nastąpić tylko raz. Szef CBA pełni obowiązki do dnia powołania jego następcy. Kadencja Szeffa CBA wygasa w przypadku jego śmierci lub odwołania. Prezes RM, na wniosek Szeffa CBA, powołuje i odwołuje zastępców Szeffa CBA po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁵.

Według art. 53 ust. 1a u.CBA osobę, którą powołano na stanowisko Szeffa CBA, albo której powierzono obowiązki Szeffa CBA, mianuje się funkcjonariuszem w służbie stałej. Ustawodawca wprost rozstrzyga, że Szef CBA posiada status funkcjonariusza, a służba jest oparta na mianowaniu, chociaż art. 6 u.CBA stanowi, że Szeffa CBA powołuje Prezes RM.

Jak wynika z art. 54a u.CBA w sprawach, które wynikają ze stosunku służbowego Szeffa CBA jest właściwy Prezes RM, bądź też upoważniony przez niego minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych. Upoważnienie nie może jednak obejmować spraw personalnych powołania oraz odwołania Szeffa CBA.

Szefów ABW i AW powołuje i odwołuje Prezes RM, co czyni po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Przewodniczący RM zwracając się do Prezydenta RP o wyrażenie powyższej opinii załącza opinię Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Prezes RM, na wniosek Szeffa właściwej agencji, powołuje i odwołuje zastępców Szeffa ABW i Szeffa AW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁶. Ze względu na status ABW i AW na najważniejsze stanowiska kierownicze w tych strukturach powołuje Prezes RM.

W sprawach wynikających ze stosunku służbowego Szeffa ABW oraz Szeffa AW, o czym stanowi art. 50a u.ABW, właściwy jest Prezes RM lub upoważniony przez niego minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych. Upoważnienie nie może obejmować spraw dotyczących powoływania i odwoływania Szefów ABW i AW oraz ich zastępców.

Szefów SKW i SWW powołuje i odwołuje, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Prezes RM, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP oraz Kolegium

⁵ Art. 6 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).

⁶ Art. 14 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.). Zob. także: D. Lebowa, *Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 80.

do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Prezes RM zwracając się do Prezydenta RP o wyrażenie opinii w powyższej sprawie załącza opinie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Minister Obrony Narodowej, na wniosek szefa właściwej służby, powołuje i odwołuje zastępców Szefa SKW i Szefa SWW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁷. Powołanie na stanowisko Szefa SKW, Szefa SWW lub ich zastępców osoby, która nie jest żołnierzem zawodowym albo funkcjonariuszem SKW albo SWW, jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów k.p.⁸, co wynika z art. 15 u.s.f.SKW. Jak wynika z art. 68 k.p. stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w przepisach szczególnych. Ten stosunek pracy nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Powołanie, wymienione jako jedna z podstaw nawiązania stosunku pracy, ma z racji ograniczonej ochrony tak wykreowanego stosunku zatrudnienia wyjątkowy charakter i w myśl art. 68 § 1 k.p. może stać się podstawą nawiązania tegoż stosunku wyłącznie wtedy, jeżeli przepis odrębny zawiera regulację uprawniającą do zastosowania tej podstawy⁹.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Powołuje go Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych¹⁰.

Powołanie do zawodowej służby wojskowej następuje: 1) do służby stałej – na czas nieokreślony; 2) do służby kontraktowej – na czas określony w kontrakcie. Powołanie do zawodowej służby wojskowej może nastąpić w przypadku, gdy przemawiają za tym potrzeby Sił Zbrojnych RP. Powołanie do zawodowej służby wojskowej następuje: 1) do służby stałej – w korpusach oficerów zawodowych i podoficerów zawodowych; 2) do służby kontraktowej – w korpusach oficerów zawodowych, podoficerów zawodowych i szeregowych zawodowych. Stosunek służbowy żołnierza służby stałej powstaje w drodze powołania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby. Z kolei stosunek służbowy żołnierza służby kontraktowej powstaje w drodze powołania na podstawie kontraktu zawartego pomiędzy osobą, która

⁷ Art. 13 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

⁹ Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, LEX Nr 1621336.

¹⁰ Art. 17 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827).

dobrowolnie zgłosiła się do tej służby, a właściwym organem. Termin rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby wojskowej oraz stanowisko służbowe, na jakim będzie pełniona ta służba, określa rozkaz personalny, a w przypadku żołnierzy kontraktowych – kontrakt¹¹. Zawodowa służba wojskowa odbywa się w ramach służby stałej lub kontraktowej. Powołanie do tej pierwszej następuje na czas nieokreślony, gdy druga jest terminowa, a okres służby zawiera kontrakt.

Jak stanowi art. 10 u.s.w. rozkazy personalne o powołaniu do zawodowej służby wojskowej wydają, w odniesieniu do stanowisk służbowych: 1) o stopniach etatowych pułkownika (komandora) i generałów (admiratów) – Minister Obrony Narodowej; 2) w korpusie oficerów zawodowych, o stopniach etatowych niewymienionych powyżej, jak też w korpusach podoficerów zawodowych i szeregowych zawodowych w jednostkach wojskowych niewymienionych poniżej – dyrektor departamentu Ministerstwa Obrony Narodowej właściwego do spraw kadr; 3) w korpusach podoficerów zawodowych i szeregowych zawodowych – Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych RP, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych RP, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej i Dowódca Garnizonu Warszawa, w podległych jednostkach wojskowych; 4) w korpusie szeregowych zawodowych – dowódca jednostki wojskowej zajmujący stanowisko służbowe zaszeregowane do stopnia etatowego co najmniej pułkownika (komandora), w podległych jednostkach wojskowych.

Według art. 3 u.s.w. żołnierze zawodowi są żołnierzami w czynnej służbie wojskowej. Żołnierze zawodowi pełnią czynną służbę wojskową jako służbę stałą albo służbę kontraktową¹². Pełni oni zawodową służbę wojskową dla dobra RP, a służba ta wymaga zdyscyplinowania, lojalności oraz poświęcenia. Państwo zapewnia żołnierzom zawodowym godne warunki życia, umożliwiające oddanie się służbie narodowi i ojczyźnie, rekompensując odpowiednio trud, ograniczenia i wyrzeczenia związane z pełnieniem zawodowej służby wojskowej. Z przepisu tego wynika patos, który odnosi się do służby wojskowej, zatem trudno na jego podstawie wyprowadzić prawa podmiotowe.

Z art. 56 u.s.w. wynika, że żołnierz zawodowy nie może podejmować pracy zarobkowej oraz prowadzić działalności gospodarczej. Ustawodawca za pracę zarobkową uważa pracę świadczoną osobiście: 1) w ramach stosunku pracy; 2) na podstawie innego tytułu, jeżeli praca jest wykonywana przez

¹¹ Art. 9 Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.).

¹² Zawodowa służba wojskowa pełniona jest wyłącznie jako czynna służba stała, bądź też czynna służba kontraktowa, Wyrok WSA z dnia 5 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1495/10, LEX Nr 755215.

okres dłuższy niż jeden miesiąc. Dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz zawodowy zajmuje stanowisko służbowe, może zezwolić żołnierzowi na wykonywanie pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej, jeżeli: 1) nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych przez żołnierza; 2) wpływa na podwyższenie jego kwalifikacji; 3) nie narusza prestiżu żołnierza zawodowego; 4) prowadzona działalność gospodarcza lub działalność podmiotu, u którego będzie świadczona praca, nie dotyczy wyrobów, o których mowa w przepisach dotyczących klasyfikacji wyrobów obronnych oraz dostaw, robót budowlanych i usług, przeznaczonych na zamówienie jednostek wojskowych. Praca zarobkowa nie może być wykonywana przez żołnierza zawodowego w jednostce wojskowej, w której żołnierz ten pełni służbę oraz jednostce wojskowej bezpośrednio podległej. Żołnierz zawodowy może jednak wykonywać pracę zarobkową w tej samej lub podległej jednostce wojskowej, w której pełni służbę, niebędącej jednostką budżetową, na podstawie innej niż umowa o pracę. Podmiotem zezwalającym na pracę zarobkową (czy też na działalność gospodarczą) żołnierzowi zawodowemu jest dowódca macierzystej jednostki wojskowej, który odnośnie aprobaty tego rodzaju aktywności działa uznaniowo. W związku z powyższym nawet spełnienie ustawowych przesłanek nie oznacza, że zgoda zostanie wyrażona.

Dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz zajmuje stanowisko służbowe lub do której został skierowany w ramach pełnienia zawodowej służby wojskowej w rezerwie kadrowej lub w dyspozycji może zezwolić żołnierzowi na wykonywanie pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej na jego pisemny wniosek, skierowany drogą służbową¹³.

Do żołnierzy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych ŻW w sprawach nieuregulowanych w pragmatyce służbowej ŻW stosuje się przepisy dotyczące jednostek wojskowych i żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową¹⁴.

Powołanie na stanowisko kierownicze w formacji mundurowej charakteryzuje się osłabieniem trwałości tego stosunku w porównaniu ze stosunkiem wynikającym z mianowania. Powyższe powoduje łatwość jego zmiany przez organ powołujący. Osoba, która została powołana, może być w każdym czasie odwołana przez organ powołujący bez konieczności wykazywania przyczyn podjętej decyzji. W takim przypadku akt odwołania funkcjonariusza z zajmowanego stanowiska kierowniczego stanowi czynność prawną oderwaną od przyczyny, zatem odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Teza, że odwoła-

¹³ § 2 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie wykonywania pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 176, poz. 1366).

¹⁴ Art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.).

nie ze stanowiska wymaga uzasadnienia oraz podania funkcjonariuszowi przyczyny dokonanego odwołania nie ma oparcia w prawie i podważa praktyczny sens instytucji powołania¹⁵. Odwołanie ze stanowiska kierowniczego w administracji publicznej osoby powołanej na to stanowisko nie jest decyzją administracyjną i na ten akt nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Odwołanie ze stanowiska dotyczy sfery organizacji służby, jest ono elementem stosunku wynikającego z podległości organizacyjnej pomiędzy organem administracji publicznej a osobą powołaną¹⁶.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jest on przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji. Powołuje i odwołuje go Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym I zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji¹⁷. Poprzez personalne kształtowanie sfery bezpieczeństwa państwa Prezes RM realizuje własną politykę, wizję wykonywania zadań i kompetencji z tego zakresu¹⁸.

Jak stanowi art. 5a u.p. Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji powołuje, spośród oficerów Policji, jak też odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Zastępców Komendanta CBŚP powołuje, spośród oficerów Policji, i odwołuje Komendant Główny Policji na wniosek Komendanta CBŚP.

Z instytucją powołania mamy też do czynienia w przypadku wojewódzkiego, zespólnego organu Policji, co wynika z art. 6b u.p. Przepis ten stanowi, że komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy. Komendant Główny Policji, na wniosek komendanta wojewódzkiego lub odpowiednio Komendanta Stołecznego Policji, powołuje i odwołuje do trzech zastępców komendanta wojewódzkiego lub Komendanta Stołecznego Policji, w tym I zastępcę. Na stanowisko kome-

¹⁵ Wyrok WSA z dnia 11 września 2007 r., II SA/Wa 1096/07, LEX Nr 469840.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., I OSK 1067/10, LEX Nr 744923.

¹⁷ Art. 5 ust. 1–4 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).

¹⁸ M. Czuryk, *Prezes Rady Ministrów jako organ administracji bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 52.

danta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji oraz zastępców komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji powołuje się oficerów Policji, z wyjątkiem stanowisk zastępców do spraw służb wspomagających działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym, na które można powołać także osoby niebędące policjantami. Opinia wojewody oraz opinia Prezydenta m.st. Warszawy nie mają wiążącego charakteru¹⁹.

Jak wynika z art. 6c u.p. komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Komendanta rejonowego Policji powołuje i odwołuje Komendant Stołeczny Policji, po zasięgnięciu opinii Prezydenta m.st. Warszawy. Komendant wojewódzki Policji, na wniosek komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, powołuje i odwołuje I zastępcę i pozostałych zastępców komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Komendant Stołeczny Policji, na wniosek komendanta rejonowego Policji, powołuje i odwołuje I zastępcę i pozostałych zastępców komendanta rejonowego Policji. Na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) i komendanta rejonowego Policji oraz zastępcy komendanta powiatowego (miejskiego) i komendanta rejonowego Policji powołuje się oficerów Policji. Tryb powołania (odwołania) komendantów Policji (ich zastępców) wyraźnie wskazuje na instytucję podporządkowania wertykalnego, co z kolei potwierdza zasadę hierarchiczności struktury.

W świetle art. 6d u.p. komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Zastępców komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji na wniosek komendanta komisariatu Policji. Na stanowisko komendanta komisariatu Policji i zastępcy komendanta komisariatu Policji powołuje się oficerów lub aspirantów Policji. W procesie opiniowania uczestniczą organy wykonawcze gminy, jako organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Współdziałanie to jest jednak ograniczone, gdyż opinia ta dla organu powołującego nie jest wiążąca.

Jak stanowi art. 6e u.p. odwołać ze stanowiska komendanta CBŚP oraz jego zastępców, komendanta wojewódzkiego Policji, Komendanta Stołecznego Policji, komendanta rejonowego Policji i jego zastępców, komendanta po-

¹⁹ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 208.

wiatowego Policji i jego zastępców, komendanta komisariatu Policji i jego zastępców, można w każdym czasie. W przypadku braku stosownych opinii o kandydatach, organ uprawniony do powołania na stanowisko komendanta może odwołać odpowiednio komendantów: wojewódzkiego i stołecznego, powiatowego (miejskiego), rejonowego lub komendanta komisariatu Policji, po upływie 14 dni od dnia doręczenia wniosku o wydanie opinii²⁰.

Użyte w art. 6e ust. 1 u.p. pojęcie „w każdym czasie”, wskazuje na specyficzną procedurę w stosunku do ogólnych zasad prowadzenia postępowania administracyjnego. Zwrot ten, bez dopełnienia go materialnoprawnymi przesłankami ingerowania w stosunek służbowy sprawia, że regulacja ta zapewnia pełną uznaniowość w podejmowaniu rozstrzygnięcia przez uprawniony organ. Powyższe oznacza, że osoba wyrażająca zgodę na objęcie stanowiska komendanta policji musi się liczyć zarówno z możliwością odwołania jej w każdym czasie, jak też z brakiem pewności co do stanowiska, jakie obejmie po odwołaniu²¹. Stosunek służbowy policjanta z powołania ma charakter organizacyjny, w związku z czym nie korzysta ze szczególnej ochrony prawnej charakterystycznej dla mianowania, którego rozwiązanie jest wyłącznie możliwe w przypadkach ustawowo określonych. Brak powyższej ochrony wynika z istoty samego powołania. Powołanie następuje w celu realizacji określonych zadań oraz wiąże się zwykle ze sprawowaniem odpowiedzialnych funkcji kierowniczych, a gwarancją realizacji tych funkcji jest pełna przydatność określonej osoby na konkretnym stanowisku służbowym. Stosunek ten oparty jest na zaufaniu. Warunkiem powołania, obok fachowości, jak też doświadczenia, jest również zaufanie, jakim osobę powołaną na dane stanowisko darzy organ powołujący. W związku z powyższym uzasadnienie odwołania komendanta policji może sprowadzać się jedynie do stwierdzeń o autonomicznym prawie organu w zakresie doboru kadry, bez konieczności wykazywania braku odpowiednich kwalifikacji, zasług, osiągnięć, czy też dokonywania ocen, ponieważ te służą zupełnie innym celom. Może być

²⁰ Ustawodawca nakazuje organom policyjnym przestrzeganie czternastodniowego terminu od chwili doręczenia wniosku o przedstawienie opinii w przedmiocie odwołania m.in. komendanta komisariatu policji przez właściwy organ samorządu terytorialnego do chwili rozstrzygnięcia o odwołaniu. Daje się bowiem czas organom samorządu terytorialnego na zaznajomienie się ze sprawą i wydanie opinii, która jest zgodna ze zdaniem mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie, iż można dokonać odwołania z uchybieniem czternastodniowego terminu oznaczałoby, że organy policyjne faktycznie nie liczą się ze zdaniem organów wykonawczych samorządu terytorialnego, a zatem cały proces opiniowania jest czystą formalnością. Taka interpretacja zniechęcałaby organy samorządu terytorialnego do wydawania opinii i w rezultacie faktycznie pozbawiałby je prawa do wydawania opinii w sprawach mających znaczenie dla bezpieczeństwa mieszkańców, Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2006 r., II SA/Wa 1283/06, LEX Nr 328941.

²¹ Wyrok WSA z dnia 28 maja 2010 r., II SA/Ke 241/10, LEX Nr 665127.

zatem wyrazem braku zaufania do osoby pełniącej funkcję na danym stanowisku²².

Komendant Główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Komendant Główny Straży Granicznej jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej²³.

Według art. 5 u.SG komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje, jak też i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Zastępców komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej. Komendanta placówki i dywizjonu Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej. Komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów Straży Granicznej są przełożonymi wszystkich podległych im funkcjonariuszy. Jak wynika z analizowanego przepisu w drodze powołania wyłaniane są również terenowe organy Straży Granicznej.

Szef BOR podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i jest on przełożonym funkcjonariuszy BOR oraz pracowników zatrudnionych w BOR. Szefa BOR powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Szefa BOR, na wniosek Szefa BOR, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych²⁴. BOR, jak też i inne formacje tego rodzaju jest organizacją zhierarchizowaną, na której czele stoi kierownik, nazwany przez ustawodawcę szefem BOR²⁵.

²² Wyrok WSA z dnia 12 lipca 2007 r., II SA/Wa 517/07, LEX Nr 447280. Ustawodawca nie wprowadził żadnych warunków, od spełnienia których uzależnione byłoby odwołanie komendanta komisariatu Policji. Brak konkretnych kryteriów uzasadniających odwołanie oznacza, że uruchomienie procedury powołania, jak też odwołania komendanta pozostawione zostało uznaniu właściwego organu administracji publicznej, który w każdym czasie może odwołać osobę ze stanowiska kierowniczego jednostki, o ile ustały przesłanki uzasadniające powołanie, a tym samym pozostawienie określonej osoby na zajmowanym stanowisku, Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., I OSK 648/07, LEX Nr 472367.

²³ Art. 3 ust. 1–4 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

²⁴ Art. 6 ust. 1–4 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.).

²⁵ J. Lipski, (w:) K. Zeidler (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 27.

20.3. Mianowanie jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa

Istotne znaczenie z punktu widzenia instytucji mianowania pełni art. 54 u.CBA. Stanowi on, że Szef CBA jest właściwy do przyjmowania do służby w CBA, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego. W sprawach osobowych funkcjonariuszy innych, niż powyżej, właściwi są przełożeni, upoważnieni przez Szefa CBA. Powyższe sprawy osobowe rozstrzygane są w drodze decyzji. Mianowanie na stanowisko służbowe odbywa się z uwzględnieniem wykształcenia i kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza.

Jak stanowi art. 53 u.CBA osobę przyjętą do służby w CBA mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Osobę, którą powołano na stanowisko Szefa CBA, albo której powierzono obowiązki Szefa CBA, mianuje się funkcjonariuszem w służbie stałej. W okresie służby przygotowawczej funkcjonariusz CBA podlega szkoleniu, a po jej upływie i uzyskaniu pozytywnej oceny ogólnej w opinii służbowej funkcjonariusz zostaje mianowany funkcjonariuszem w służbie stałej. W przypadku przerwy w wykonywaniu przez funkcjonariusza obowiązków służbowych trwającej łącznie dłużej niż 30 dni Szef CBA może przedłużyć okres jego służby przygotowawczej. W uzasadnionych przypadkach Szef CBA może nawet skrócić okres służby przygotowawczej, bądź też zwolnić funkcjonariusza od odbywania tej służby.

Funkcjonariusze CBA pełnią służbę w rozkładzie czasu służby: 1) zmianowym lub równorzędnym – na stanowiskach służbowych, na których wymaga się pełnienia służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły; 2) podstawowym – na pozostałych stanowiskach służbowych. Rozkład czasu służby wprowadza kierownik jednostki organizacyjnej CBA²⁶.

Funkcjonariuszowi nie wolno pozostawać w stosunku pracy oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą, przy czym Szef CBA może zezwolić funkcjonariuszowi na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą o charakterze naukowym i naukowo-dydaktycznym, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych, co wynika z art. 72 u.CBA²⁷.

²⁶ § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1496).

²⁷ Funkcjonariusz CBA ubiegający się o zezwolenie na wykonywanie poza służbą zajęcia zarobkowego o charakterze naukowym i naukowo-dydaktycznym składa pisemny wniosek,

W świetle art. 48 u.ABW stosunek służbowy funkcjonariusza ABW albo AW powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Początek służby funkcjonariusza liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe w ABW albo AW. Mianowanie może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej albo po przeniesieniu do rezerwy.

Jak stanowi art. 49 u.ABW osobę, która została przyjęta do służby w ABW albo AW mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej oceny ogólnej w opinii służbowej funkcjonariusz zostaje mianowany na stałe. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza Szef ABW i Szef AW, każdy w zakresie swojego działania, może skrócić okres jego służby przygotowawczej albo zwolnić funkcjonariusza od odbywania tej służby. W przypadku przerwy w wykonywaniu przez funkcjonariusza obowiązków służbowych trwającej dłużej niż 3 miesiące właściwy Szef ABW lub Szef AW może przedłużyć okres jego służby przygotowawczej.

Szef ABW i Szef AW, każdy w zakresie swojego działania, jest właściwy do przyjmowania do służby w agencji, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego. W sprawach osobowych funkcjonariuszy innych, niż powyżej, są właściwi przełożeni, upoważnieni przez Szefa ABW lub Szefa AW, o czym rozstrzyga art. 50 u.ABW. Upoważnienie do rozstrzygania w sprawach osobowych, nie obejmuje spraw wyłączonych przez ustawodawcę, nawet jeżeli Szef ABW lub Szef AW upoważni przełożonego danego funkcjonariusza w zakresie przyjmowania do służby w agencji, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego, to dokonanie powyższej czynności i tak będzie dotknięte sankcją nieważności.

który zawiera następujące elementy: 1) nazwę i adres podmiotu, u którego zamierza podjąć zajęcie zarobkowe; 2) szczegółowy charakter zajęcia zarobkowego i przewidywany zakres obowiązków; 3) czas, jak też miejsce wykonywania zajęcia zarobkowego; 4) przewidywany okres trwania zajęcia zarobkowego; 5) wysokość wynagrodzenia; 6) formę prawną zajęcia zarobkowego, § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie zakresu danych przekazywanych przez funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego w przypadkach występowania z wnioskiem o udzielenie zgody na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą oraz składania oświadczeń o zaciąganych zobowiązaniach finansowych (Dz.U. Nr 214, poz. 1579).

Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, pełnią służbę w rozkładzie czasu służby: 1) zmianowym lub równorzędnym – na stanowiskach służbowych, na których wymaga się pełnienia służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły; 2) podstawowym – na pozostałych stanowiskach służbowych. Rozkład czasu służby w ABW wprowadza i zmienia Szef ABW, uwzględniając potrzebę i specyfikę służby w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ABW²⁸. Funkcjonariusze AW również pełnią służbę w rozkładzie czasu służby zmianowym lub równorzędnym, czy też podstawowym, nie mniej jednak w uzasadnionych przypadkach, wynikających w szczególności ze sposobu pełnienia służby albo szczególnego charakteru wykonywanych zadań, funkcjonariusz może pełnić służbę w indywidualnym rozkładzie czasu służby²⁹.

Funkcjonariuszowi ABW i AW, jak wynika z art. 80 u.ABW, nie wolno podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą. Przełożony posiadający uprawnienia w sprawach osobowych może jednak zezwolić funkcjonariuszowi na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą, jeśli nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych oraz nie narusza honoru, godności lub dobrego imienia służby. Zezwolenie przełożonego należy do sfery uznania, nawet jeżeli zajęcie zarobkowe poza służbą spełnia ustawowe kryteria, zatem nie koliduje z wykonywaniem przez niego zadań służbowych oraz nie narusza honoru, godności lub dobrego imienia służby, nie ma on obowiązku jego udzielenia.

Stosunek służbowy funkcjonariusza SKW albo SWW, powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Początek służby funkcjonariusza liczony jest od dnia określonego w rozkazy personalnym o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe w SKW albo SWW. Mianowanie może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojсковой albo po przeniesieniu do rezerwy. Warunek dotyczący odbycia zasadniczej służby wojсковой albo po przeniesienia do rezerwy nie ma zastosowania do kobiet. Od warunku tego można odstąpić również w stosunku do absolwentów szkół wyższych³⁰.

W świetle art. 8 u.s.f.SKW osobę przyjętą do służby w SKW albo SWW mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej oceny ogól-

²⁸ § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 935).

²⁹ § 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 86, poz. 793).

³⁰ Art. 7 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1106 ze zm.).

nej w opinii służbowej funkcjonariusz zostaje mianowany na stałe. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza Szef SKW i Szef SWW, każdy w zakresie swojego działania, może skrócić okres jego służby przygotowawczej albo zwolnić funkcjonariusza od odbywania tej służby. W przypadku przerwy w wykonywaniu przez funkcjonariusza obowiązków służbowych trwającej dłużej niż 3 miesiące Szef SKW albo Szef SWW może przedłużyć okres jego służby przygotowawczej.

Z kolei według art. 9 u.s.f.SKW Szef SKW i Szef SWW, każdy w zakresie swojego działania, jest właściwy do przyjmowania do służby, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego, te sprawy osobowe załatwiane są w drodze rozkazu personalnego. W innych niż powyżej sprawach osobowych funkcjonariuszy, właściwi są przełożeni, upoważnieni przez Szefa SKW albo Szefa SWW.

Funkcjonariusze SKW i SWW pełnią służbę w rozkładzie czasu służby: 1) zmianowym – na stanowiskach służbowych, na których jest wymagane pełnienie służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły; 2) podstawowym – na pozostałych stanowiskach służbowych. W uzasadnionych przypadkach, które w szczególności wynikają ze sposobu pełnienia służby albo szczególnego charakteru wykonywanych zadań, funkcjonariusz może pełnić służbę w indywidualnym rozkładzie czasu służby³¹.

Ograniczenia w zakresie podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariusza SKW lub SWW ustanawia art. 39 u.s.f.SKW. Przepis ten stanowi, że funkcjonariuszowi nie wolno podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą. Szef SKW albo Szef SWW może zezwolić funkcjonariuszowi na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą, jeśli nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych oraz nie narusza honoru, godności lub dobrego imienia służby. Zakaz podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą jest standardem w formacjach bezpieczeństwa. Nie ma on jednak charakteru bezwzględnego i przełożony (w tym przypadku Szef SKW albo Szef SWW) może zezwolić, jeżeli uzna to za właściwe, na wykonywanie zajęcia zarobkowego przy zachowaniu ustawowych przesłanek (nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych, jak też nie narusza honoru, godności lub dobrego imienia służby)

³¹ § 1 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1249) oraz § 1 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1248).

W świetle art. 134 ust. 3–4 Konstytucji RP Prezydent RP mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP na czas określony. Na czas wojny, na wniosek Prezesa RM, mianuje on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych RP. Mianując Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP Prezydent RP nie działa na żaden wniosek, gdy mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych RP odbywa się na wniosek Prezesa RM³². W pierwszym przypadku nie wymaga się współdziałania, aczkolwiek dobrze byłoby podjąć konsultacje w tym zakresie chociażby z Ministrem Obrony Narodowej.

Według art. 28 u.p. stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Może ono nastąpić: 1) na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej; 2) na okres służby kontraktowej; 3) na stałe. Mianowanie w służbie kontraktowej może nastąpić po zawarciu umowy (kontraktu) zawartej pomiędzy osobą, która zgłosiła się do tej służby, a przełożonym (Komendantem Głównym Policji, komendant wojewódzki oraz powiatowi (miejscy) Policji, jak też komendanci szkół policyjnych). Kontrakt zawierany jest na okres od 3 do 5 lat. Zawarcie kontraktu z tą samą osobą może nastąpić najwyżej dwukrotnie. Początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie o mianowaniu funkcjonariusza Policji. Mianowanie może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojсковой albo po przeniesieniu do rezerwy, co nie ma jednak zastosowania do kobiet, policjantów w służbie kandydackiej, a także do osób rozpoczynających naukę lub przeszkolenie zawodowe w szkołach resortu spraw wewnętrznych³³.

Stosunek służbowy policjanta nie jest stosunkiem pracy, którego istotną cechą jest równorzędność stron. Służba w Policji nie stanowi zwykłej pracy najemnej i w związku z powyższym stosunek służbowy ma charakter administracyjnoprawny, dlatego też przełożony właściwy w sprawach osobowych jednostronnie i władczo kształtuje istotne składniki tego stosunku. Z tego właśnie względu art. 28 ust. 1 u.p. stanowi, że mianowanie będące źródłem stosunku służbowego policjanta następuje na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Zatem konsensusu stron wymaga jedynie zdecydowanie o przyjęciu do służby, a nie ustalenie warunków pełnienia tej służby³⁴. Należy również podkreślić, że mianowanie policjanta na określony stopień jest aktem z zakresu sfery dyspozycyjności policjanta wobec jego władzy służbowej³⁵.

³² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 667–668.

³³ Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p. policjanta łączy z Policją stosunek służbowy, który powstaje w drodze mianowania, Wyrok NSA z dnia 12 maja 2000 r., I SA/Lu 95/99, LEX Nr 43388, czy Wyrok NSA z dnia 17 marca 2000 r., I SA/Ld 1052/98, LEX Nr 40579.

³⁴ Wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 66/06, LEX Nr 213845, zob. także: Wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., IV SA/Po 430/08, LEX Nr 484089.

³⁵ Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2001 r., II SA 2754/00, LEX Nr 54759.

Zgodnie z art. 29 u.p. osobę przyjętą do służby w Policji mianuje się policjantem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat³⁶. Po upływie okresu służby przygotowawczej policjant zostaje mianowany na stałe. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przełożony uprawniony do dokonania mianowania, z wyłączeniem komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, może skrócić okres służby przygotowawczej policjanta albo zwolnić go od odbywania tej służby. W przypadku przerwy w wykonywaniu przez policjanta obowiązków służbowych, trwającej dłużej niż 3 miesiące, przełożony może przedłużyć okres jego służby przygotowawczej. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca nie wprowadza obowiązku przedłużenia służby przygotowawczej w przypadku ponad trzymiesięcznej przerwy w wykonywaniu obowiązków. Okres służby przygotowawczej zasadniczo trwa 3 lata i tylko wyjątkowo może być skrócony, bądź też wyłączony, gdyż jest to przygotowanie do wykonywania trudnych i zarazem niebezpiecznych obowiązków. Nie będą to tylko uzasadnione przypadki umożliwiające skrócenie służby przygotowawczej (jej wyłączenie), a „szczególnie uzasadnione”.

Według art. 32 u.p. do mianowania policjanta na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk właściwi są przełożeni: Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych. Od powyższych decyzji policjantowi służy odwołanie do wyższego przełożonego. Jeżeli decyzję ustawodawca zastrzega dla Komendanta Głównego Policji, od decyzji takiej służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych³⁷.

Stosunek służbowy policjanta ma charakter administracyjnoprawny, zatem przełożony, w sprawach osobowych, jednostronnie i władczo kształtuje jego istotne składniki³⁸.

W jednostkach organizacyjnych Policji wprowadza się rozkład czasu służby: 1) zmianowy – na stanowiskach służbowych, na których wymaga się pełnienia służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły; 2) podstawowy – na pozostałych stanowiskach służbowych. Rozkład czasu służby wprowadza w podległej jednostce organizacyjnej Policji Komendant Główny Policji,

³⁶ Celem służby przygotowawczej jest przygotowanie policjanta do wykonywania pełnowartościowych czynności służbowych. Trzyletni termin wydaje się wystarczający, aby poznać zalety funkcjonariusza, które świadczą o jego przydatności do służby na stałe, W. Kottowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 513.

³⁷ Wyłącznie w sprawach wymienionych w art. 32 ust. 1 u.p., zatem dotyczących mianowania, przeniesienia i zwolnienia ze służby, organem odwoławczym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadku gdy organem orzekającym w pierwszej instancji był Komendant Główny Policji. Natomiast w pozostałych sprawach w takiej sytuacji przysługuje wyłącznie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, Wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/Wa 2038/12, LEX Nr 1321466.

³⁸ Wyrok WSA z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Wa 265/13, LEX Nr 1301212.

Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendant wojewódzki (Komendant Stołeczny) Policji, komendant powiatowy (miejski) lub rejonowy Policji, Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendant szkoły policyjnej oraz dyrektor instytutu badawczego³⁹.

Ustawodawca w art. 62 u.p. wprowadza m.in. zakaz zatrudnienia. Policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z u.p. lub podważających zaufanie do Policji. Zwrot „zajęcie zarobkowe” obejmuje wszelkie formy zatrudnienia połączone z uzyskiwaniem dochodów czyli działalność gospodarczą, stosunek pracy, stosunek służbowy oraz każdy rodzaj umowy cywilnoprawnej. W tym zakresie należy również uwzględnić członkostwo w organach statutowych jakichkolwiek instytucji jeżeli jest to połączone z uzyskiwaniem dochodów pieniężnych stałych bądź okresowych. Zajęciem zarobkowym będzie też świadczenie pracy za wynagrodzeniem bez podpisania umowy, która precyzowałaby warunki wykonywanej działalności⁴⁰. Zajęcie zarobkowe to takie zajęcie, za które według obowiązujących przepisów przysługuje wynagrodzenie. Konieczność wypłaty wynagrodzenia może również wynikać z zawartej umowy lub ogólnie przyjętych zwyczajów. Nieodebranie pieniędzy bądź scedowanie ich na inną osobę nie jest czynnością przesądzającą o tym czy dane zajęcie było zajęciem zarobkowym, czy też nie⁴¹.

Sprawy dotyczące udzielania zezwoleń na podjęcie przez policjanta zajęcia zarobkowego poza służbą należą do spraw wynikających z podległości służbowej między podwładnymi a przełożonymi⁴². W związku z czym ich kontrola jest znacznie ograniczona.

Jak stanowi art. 34 u.SG stosunek służbowy funkcjonariusza SG powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby⁴³.

³⁹ § 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz.U. Nr 131, poz. 1471 ze zm.).

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 28 października 2013 r., IV SA/GI 1104/12, LEX Nr 1663466.

⁴¹ Wyrok WSA z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Sz 99/08, LEX Nr 515274.

⁴² Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 303/06, ONSAiWSA 2006, Nr 6, poz. 179.

⁴³ Z faktu, że mianowanie będące źródłem stosunku służbowego funkcjonariusza następuje na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby, wynika, że konsensusu stron wymaga jedynie zadecydowanie o przyjęciu do służby, a nie ustalenie warunków pełnienia tej służby. W związku z czym zawarte w u.SG ograniczenia w zakresie rozstrzygnięcia o przeniesieniu funkcjonariusza na inne stanowisko służbowe należy traktować jako wyjątki od zasady dającej przełożonemu służbowemu władzę jednostronnego ustalenia treści stosunku służbowego. Poza tymi ustawowymi ograniczeniami właściwy przełożony może bez zgody funkcjonariusza przenieść go na równorzędne stanowisko służbowe, Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r., II SA 3504/01, LEX Nr 83725, czy Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r., II SA 3361/01, LEX Nr 81811.

Początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o mianowaniu funkcjonariusza. Mianowanie może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej albo po przeniesieniu do rezerwy, co nie ma jednak zastosowania do kobiet, osób podlegających kwalifikacji wojskowej skierowanych do służby kandydackiej za zgodą organów wojskowych oraz absolwentów szkół wyższych. Stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Granicznej ma charakter administracyjnoprawny. Różni się od stosunku cywilnego specyficznymi warunkami zatrudnienia, w szczególności charakteryzuje go dyspozycyjność, jak też podległość, z którą związany jest czas służby, uregulowany w odmienny sposób od ogólnie obowiązujących zasad⁴⁴.

W świetle art. 35 u.SG osobę zgłaszającą się do podjęcia służby w Straży Granicznej mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu opinii służbowej stwierdzającej przydatność do służby funkcjonariusz zostaje mianowany na stałe. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza Komendant Główny Straży Granicznej, z urzędu albo na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, ośrodka szkolenia Straży Granicznej lub ośrodka Straży Granicznej, może skrócić okres służby przygotowawczej funkcjonariusza albo zwolnić go od odbywania tej służby. W razie przerwy w wykonywaniu przez funkcjonariusza obowiązków służbowych trwającej dłużej niż 3 miesiące Komendant Główny Straży Granicznej może, z urzędu albo na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta ośrodka szkolenia Straży Granicznej lub komendanta ośrodka Straży Granicznej, przedłużyć okres służby przygotowawczej funkcjonariusza. Wniosek uprawnionego podmiotu nie oznacza automatycznie przedłużenia służby przygotowawczej, gdyż organ decyzyjny, jakim jest Komendant Główny Straży Granicznej, nie ma obowiązku uwzględnienia wniosku, „może” on przedłużyć okres służby przygotowawczej, a nie musi.

Podmioty właściwe w zakresie mianowania na stanowisko służbowe określa art. 36 u.SG. Na gruncie tego przepisu do mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przenoszenia na inne stanowisko oraz zwalniania z tego stanowiska właściwi są przełożeni: Komendant Główny Straży Granicznej, komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej oraz komendanci ośrodków Straży Granicznej. Od powyższych decyzji funkcjonariuszowi przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego oraz dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Jeżeli powyższą decyzję ustawodawca zastrzega dla Komendanta Głównego Straży Granicznej, od decyzji takiej służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przy czym minister właściwy do spraw wewnętrznych jest

⁴⁴ Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1264/06, LEX Nr 328593.

organem właściwym do rozpoznawania odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej jedynie w sprawach wymienionych w art. 36 ust.1 u.SG⁴⁵.

Zwolnienie funkcjonariusza i mianowanie na równorzędne stanowisko, czy też przeniesienie na stanowisko równorzędne, jest rozstrzygnięciem uznaniowym właściwego przełożonego. Granice tego uznania wyznaczają takie kryteria, jak interes społeczny i słuszny interes obywateli⁴⁶.

W jednostkach organizacyjnych wprowadza się rozkłady czasu służby: 1) zmianowy – na stanowiskach służbowych, na których wymaga się pełnienia służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły; 2) załogowy – na stanowiskach służbowych załóg jednostek pływających Straży Granicznej, w okresie wykonywania czynności służbowych w składzie załogi jednostki pływającej Straży Granicznej wyznaczonej do pełnienia służby granicznej lub prowadzenia działań granicznych, w okresie pełnienia tej służby lub prowadzenia tych działań; 3) lotniczy – na stanowiskach służbowych załóg i obsługi naziemnej statków powietrznych Straży Granicznej, w okresie obsługi tych statków powietrznych; 4) jednozmianowy – na pozostałych stanowiskach służbowych. Kierownik jednostki organizacyjnej oraz kierownik komórki organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej, mogą ustalić indywidualny rozkład czasu służby funkcjonariusza: 1) gdy jest to podyktowane sposobem pełnienia służby lub inną szczególną potrzebą służby, a zadania lub czynności realizowane przez funkcjonariusza nie mogą być prawidłowo realizowane w ramach rozkładów czasu służby; 2) na pisemny wniosek funkcjonariusza, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem powierzonych mu zadań służbowych⁴⁷.

Funkcjonariusz Straży Granicznej nie jest pracownikiem w rozumieniu k.p., w związku z czym nie mają do niego zastosowania, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przepisy k.p., w tym przepisy o czasie pracy i wynagrodzeniu za godziny nadliczbowe. Nie ma zatem przepisów prawa materialnego, z których można by wywieść roszczenie funkcjonariusza Straży Granicznej o ekwiwalent pieniężny z tytułu pełnienia służby w czasie wyznaczonym mu przez przełożonych, a nieprzekraczającym czasu wynikającego z rozkładu czasu służby. Jedynym takim ekwiwalentem realizującym cel określony w art. 37 ust. 1 u.SG jest czas wolny⁴⁸. Przepisy k.p. nie mogą stanowić podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń przez funkcjonariuszy

⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Wa 2468/11, LEX Nr 1145916.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., I OSK 199/11, LEX Nr 1082688.

⁴⁷ § 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 95, poz. 794 ze zm.).

⁴⁸ Wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1145/10, LEX Nr 953463.

Straży Granicznej, ponieważ ich prawa i obowiązki związane z pełnioną służbą zostały uregulowane w u.SG, a ustawa ta nie odsyła do k.p. Stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Granicznej nie jest stosunkiem pracy regulowanym przez prawo pracy, lecz ma charakter stosunku administracyjnoprawnego. Różni się od stosunku pracy specyficznymi warunkami zatrudnienia, w szczególności charakteryzuje go dyspozycyjność oraz podległość, z którą związany jest czas służby, uregulowany w odmienny sposób od ogólnie obowiązujących zasad⁴⁹.

Zakaz podejmowania bez zezwolenia przełożonego zajęcia zarobkowego poza służbą określa art. 67 u.SG, a przesłanki umożliwiające uzyskanie zgody określają przepisy wewnętrzne, według których udzielenie funkcjonariuszowi SG zezwolenia może nastąpić jeżeli zajęcie zarobkowe nie będzie: 1) kolidować z wykonywaniem zadań lub obowiązków służbowych przez funkcjonariusza; 2) pozostawać w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami; 3) naruszać prestiżu oraz dobrego imienia służby; 4) podważać zaufania do bezstronności funkcjonariusza przy wykonywaniu zadań i obowiązków służbowych; 5) sprzeczne z zasadami etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej; 6) prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych lub środków publicznych do celów pozasłużbowych, albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem; 7) prowadzić do pogorszenia zdolności fizycznej lub psychicznej funkcjonariusza do pełnienia służby⁵⁰.

Stosunek służbowy funkcjonariusza BOR powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby – art. 23 ust. 1 u.BOR, przy czym osobę zgłaszającą się do podjęcia służby w BOR mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat, a po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej opinii służbowej funkcjonariusza mianuje się na stałe (w przypadkach, które są uzasadnione szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza, Szef BOR może skrócić okres służby przygotowawczej funkcjonariusza, bądź też zwolnić go od odbywania tej służby) – art. 24 u.BOR. Podstawą nawiązania stosunku pracy z funkcjonariuszem BOR jest mianowanie (stosunek pracy z Szefem BOR i jego zastępcami powstaje na mocy powołania). Mianowanie jest decyzją administracyjną określającą prawa i obowiązki funkcjonariusza BOR. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 u.BOR podkreśla dobrowolność zgłoszenia się do służby, nie ma zatem w tym zakresie żadnego obywatelskiego obowiązku.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r., I OSK 1763/06, LEX Nr 443875.

⁵⁰ § 2 Wytycznych Nr 65 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania zezwoleń funkcjonariuszom Straży Granicznej na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą (Dz.Urz.KGSG z 2015 r., poz. 27).

Do mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk właściwy jest Szef BOR, od którego decyzji służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, co wynika z art. 25 u.BOR⁵¹. Przepis ten określa nie tylko organ właściwy w indywidualnych sprawach w nim określonych, ale również wskazuje na organ wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, czyniąc jednocześnie zadość zasadzie dwuinstancyjności tegoż postępowania.

Funkcjonariusze BOR pełnią służbę w rozkładzie czasu służby: 1) zmianowym – na stanowiskach służby operacyjnej, dyżurnej i ochronnej; 2) podstawowym – na pozostałych stanowiskach służbowych. Rozkład czasu służby wprowadza szef komórki organizacyjnej BOR za zgodą Szefa BOR⁵².

Według art. 56 u.BOR funkcjonariusz nie może bez zezwolenia przełożonego podejmować dodatkowych zajęć zarobkowych poza służbą. Przełożony może zezwolić funkcjonariuszowi na podejmowanie zajęć zarobkowych poza służbą, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych przez funkcjonariusza oraz wpływa dodatnio na podwyższenie jego kwalifikacji, a także nie narusza prestiżu służby. Funkcjonariusz BOR jest zobowiązany do złożenia, na polecenie przełożonego, oświadczenia o stanie majątkowym. Przedmiot zakazu w tym przepisie jest sformułowany w sposób niedookreślony⁵³. Prestiż służby jest pojęciem na tyle nieostry, że daje to przełożonemu bardzo szeroki margines interpretacyjny, co będzie skutkowało brakiem zezwolenia na podejmowanie zajęć zarobkowych poza służbą.

Szef BOR lub upoważniona przez niego osoba może udzielić funkcjonariuszowi BOR zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego, jeżeli zajęcie takie: 1) nie koliduje z wykonywaniem zadań służbowych, określonych w u.BOR przez funkcjonariusza, 2) nie pozostaje w sprzeczności z interesem służby i jej zadaniami; 3) nie narusza prestiżu służby; 4) nie podważy zaufania do bezstronności funkcjonariusza⁵⁴.

⁵¹ Od decyzji wydanej w pierwszej instancji stronie służy odwołanie tylko do jednej instancji, art. 127 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Odwołanie jest prawnym środkiem zaskarżenia służącym od decyzji wydanej w pierwszej instancji, A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 739.

⁵² § 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 7, poz. 63).

⁵³ B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 175.

⁵⁴ § 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz właściwości przełożonych w tych sprawach (Dz.U. Nr 47, poz. 445).

20.4. Powierzenie (przejęcie) pełnienia obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa

W sposób naturalny okres sprawowania urzędu Prezydenta RP kończy się z upływem kadencji. Mogą mieć jednak miejsce okoliczności nadzwyczajne, które będą powodować wygaśnięcie jego mandatu i które powinno przewidywać i rozwiązywać prawo⁵⁵. O takich okolicznościach stanowi art. 131 Konstytucji RP. Według tego przepisu, jeżeli Prezydent RP nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta RP. W przypadku, gdy Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu⁵⁶. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta RP, wykonuje obowiązki Prezydenta RP w przypadku: 1) śmierci Prezydenta RP; 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta RP; 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze; 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego; 5) złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. W przypadku, gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu. Osoba, która wykonuje obowiązki Prezydenta RP nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu. Powyższy przepis wychodzi naprzeciw potrzebie uregulowania ewentualnych sytuacji, które mogą mieć miejsce w przypadku powstania przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta RP, bądź opróżnienia tego urzędu⁵⁷. Działania wykonywane w ramach przejęcia obowiązków, bądź ich powierzenia mają charakter tymczasowy. W związku z czym urząd ten nie jest sprawowany w sposób trwały, a przejściowy, upływ kadencji w tych szcze-

⁵⁵ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 48.

⁵⁶ Oddanie w przypadku, gdy Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, decyzji w ręce Trybunału Konstytucyjnego ma zapobiec bezpodstawnemu, a przez to bezprawnemu przejęciu władzy prezydenckiej przez Marszałka Sejmu, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 287.

⁵⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 171.

gólnych okolicznościach, na które wskazuje art. 131 Konstytucji RP, nie ma znaczenia, a dodatkowo osoba sprawująca ten urząd w drodze przejścia lub powierzenia obowiązków nie posiada wszystkich kompetencji przysługujących Prezydentowi RP wyłonięmu w drodze wyboru (nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu).

Na gruncie art. 9 u.CBA, w przypadku zwolnienia stanowiska Szefa CBA lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, Prezes RM może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa CBA, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie, która spełnia ustawowe warunki. Podobnie w przypadku zwolnienia stanowiska Szefa ABW lub AW, bądź też czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, Prezes Rady Ministrów, jak wynika z art. 17 u.ABW, może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa ABW lub AW, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie. Jeżeli chodzi o zwolnienie stanowiska Szefa SKW albo Szefa SWW lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, to na podstawie art. 18 u.s.f.SKW, Prezes RM może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, innej osobie.

Jak stanowi art. 5 ust. 5–6 u.p. w razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców. W przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, jednak na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji jednemu z jego zastępców. Ustawodawca nie przesądza, któremu z zastępców Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych powierzy wykonywanie obowiązków komendanta, działa on w tym zakresie w ramach przysługującego mu uznania⁵⁸.

W przypadku zwolnienia stanowiska Komendanta CBŚP Komendant Główny Policji, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta CBŚP, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu oficerowi Policji, co wynika z art. 5a u.p. Powierzenie obowiązków następuje na rzecz zastępcy Komendanta CBŚP lub wyznaczonego oficera Policji, konstrukcja ta różni od powierzenia

⁵⁸ M. Czuryk, *Właściwość Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo...*, s. 62.

obowiązków w przypadku zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Policji, czy też czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, gdzie pełni obowiązki wyłącznie jego zastępca.

Na gruncie art. 6b ust. 5 u.p. w razie zwolnienia stanowiska komendanta wojewódzkiego lub Komendanta Stołecznego Policji Komendant Główny Policji, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków komendanta wojewódzkiego albo Komendanta Stołecznego Policji, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu oficerowi. Z kolei według art. 6c ust. 6–7 u.p. w przypadku zwolnienia stanowiska komendanta powiatowego (miejskiego) Policji komendant wojewódzki Policji, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu oficerowi. W razie zwolnienia stanowiska komendanta rejonowego Policji Komendant Stołeczny Policji, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków komendanta rejonowego Policji, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu oficerowi.

Jak stanowi art. 3 ust. 5–6 u.SG w razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Straży Granicznej minister właściwy do spraw wewnętrznych do czasu powołania nowego komendanta powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców. W przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej jednemu z jego zastępców. O powierzeniu obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz jego zastępcy minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie decydował samodzielnie, według własnej wizji tymczasowo obejmowanej funkcji, może on dowolnemu z zastępców powierzyć wykonywanie powyższych obowiązków⁵⁹. Z kolei według art. 5 ust. 3–7 u.SG, w razie zwolnienia stanowiska komendanta oddziału Komendant Główny Straży Granicznej, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków komendanta oddziału, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej. W przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji przez komendanta oddziału Komendant Główny Straży Granicznej, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza

⁵⁹ M. Czuryk, *Właściwość...*, s. 63.

pełnienie obowiązków komendanta jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej. W razie zwolnienia stanowiska komendanta placówki lub komendanta dywizjonu właściwy komendant oddziału, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków komendanta placówki lub dywizjonu, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej. W przypadku czasowej niemożności sprawowania funkcji komendanta placówki lub komendanta dywizjonu, właściwy komendant oddziału, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków komendanta placówki lub dywizjonu jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej.

W razie opróżnienia stanowiska Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego szefa, powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jednemu z jego zastępców, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, a w razie czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Szefa BOR, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego szefa, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Szefa BOR jednemu z jego zastępców, co wynika z art. 6 ust. 5–6 u.BOR. W przypadku opróżnienia stanowiska Szefa BOR czasowe wykonywanie obowiązków wynosi maksymalnie 3 miesiące, gdy w sytuacji czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Szefa BOR, powierzenie obowiązków następuje na okres maksymalnie 6 miesięcy.

20.5. Umowa o pracę jako podstawa wykonywania obowiązków w sferze bezpieczeństwa państwa

W sferze bezpieczeństwa państwa oprócz stosunku służbowego, występuje również stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę. Na takiej podstawie zatrudniani są przede wszystkim pracownicy aparatu pomocniczego. Czasem ustawodawca wprost rozstrzyga o zatrudnianiu pracowników w sferze bezpieczeństwa państwa, czyni tak np. w art. 23 u.s.f.SKW.

Według art. 25 k.p. umowę o pracę zawiera się na czas nieokreślony, na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy. W przypadku, gdy zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. Każda z tych umów może być poprzedzona umową o pracę na okres próbny, nieprzekraczający jednak 3 miesięcy. Umowa o pracę jest

umową wzajemną, w ramach której pracownik zobowiązuje się świadczyć pracę, a pracodawca wypłacać wynagrodzenie⁶⁰.

Stosunek pracy nawiązuje się w terminie określonym w umowie jako dzień rozpoczęcia pracy, a jeżeli terminu tego nie określono – w dniu zawarcia umowy, jak wynika z art. 26 k.p. Z przepisu tego płynie sugestia, aby w umowie o pracę oznaczyć datę rozpoczęcia pracy. W tak oznaczonym dniu następuje nawiązanie stosunku pracy⁶¹. Ustawodawca w art. 26 k.p. nie uzależnia powstania stosunku pracy od jej faktycznego rozpoczęcia przez pracownika. W przypadku, gdy termin rozpoczęcia pracy w umowie jest określony, to stosunek pracy powstaje w tej określonej dacie niezależnie od tego, czy pracownik przystąpi do wykonywania pracy, a jeżeli nieprzystąpienie do pracy przez pracownika nastąpiło z przyczyn przez niego zawinionych, to pracodawca może stosować przewidziane prawem sankcje, aż do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika⁶².

⁶⁰ W. Muszalski, (w:) W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 69.

⁶¹ W. Sanetra, (w:) J. Iwulski, W. Sanetra (red.), *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2009, s. 242.

⁶² Wyrok SN z dnia 29 października 2007 r., II PK 56/07, OSNP 2008, Nr 23–24, poz. 350.

Organizacje społeczne i ich zadania w sferze bezpieczeństwa państwa

21.1. Ochotnicza Straż Pożarna

Ochotnicza Straż Pożarna należy do katalogu jednostek ochrony przeciwpożarowej i tym samym stanowi jeden z elementów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Formacja ta jest tworzona w celu realizacji zadania, jakim jest ochrona przeciwpożarowa, zatem cel, jaki przyświeca podmiotom tworzącym tę formację jest celem publicznym.

Ustawodawca wskazuje, że jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: 1) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; 2) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; 3) zakładowa straż pożarna; 4) zakładowa służba ratownicza; 5) gminna zawodowa straż pożarna; 6) powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; 7) terenowa służba ratownicza; 8) ochotnicza straż pożarna; 9) związek ochotniczych straży pożarnych; 8) inne jednostki ratownicze¹. W przypadku katalogu jednostek ochrony przeciwpożarowej to ustawodawca przyjął model administracyjno-społeczny. Funkcjonują w jego ramach zarówno podmioty wywodzące się ze sfery administracji publicznej, jak również organizacje społeczne.

Ochotnicza Straż Pożarna, będąca jednostką ochrony przeciwpożarowej, tworzona jest jako jednostka umundurowana oraz wyposażona w specjalistyczny sprzęt, przeznaczona m.in. do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi, bądź też innymi miejscowymi zagrożeniami, co określa art. 19 ust. 1a u.o.p.²

¹ Art. 15 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 178, poz. 1380 ze zm.). Zob. także: M. Karpiuk, *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 226–227.

² Organy kierujące działaniami ratowniczymi podczas klęski żywiołowej mogą współpracować ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, R. Kostrubiec, *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku prawnym*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 69.

Ochotnicza Straż Pożarna jest zatem umundurowaną jednostką ochrony przeciwpożarowej przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi, jak również innymi zagrożeniami o charakterze miejscowym, a ze względu na potrzebę realizacji powyższych zadań – zaopatrzoną w specjalistyczny sprzęt. Nie jest to zatem formacja uzbrojona. Walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami nie wyczerpuje katalogu zadań OSP, są to zadania przykładowe i zarazem podstawowe tej jednostki, zatem może ona wykonywać również inne zadania, zgodne z celami statutowymi.

Ustawodawca wprowadza ograniczenia wiekowe dla osób, które biorą bezpośredni udział w działaniach ratowniczych. Według art. 19 ust. 1b u.o.p. bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać jedynie ci członkowie OSP, którzy ukończyli 18 lat oraz nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych, jak też odbyli szkolenie pożarnicze. Wszystkie te przesłanki należy spełnić łącznie. Kumulacja warunków przewidzianych w art. 19 ust. 1b u.o.p. ma zapewnić właściwe wykonywanie zadań realizowanych w drodze działań ratowniczych.

Według art. 19 ust. 2–3 u.o.p. szczegółowe zadania oraz organizację Ochotniczej Straży Pożarnej i ich związek określa statut. Wszystkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, które określone zostały w statucie OSP i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, który jest właściwy ze względu na teren działania, bądź z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, gdy związek ochotniczych straży pożarnych działa na terenie całego kraju. Kwestie organizacyjne oraz dotyczące dookreślenia właściwości rzeczowej (zadań) zostały przekazane do uregulowania w ramach wewnętrznego aktu normatywnego, jakim jest statut. Statut zatem jest ważnym aktem z punktu widzenia funkcjonowania OSP. Jednak ta forma społeczna, jaką jest OSP, nie ma swobody w zakresie kształtowania własnej struktury organizacyjnej, czy też uszczegółowienia zadań, gdyż dla ważności statutu potrzebna jest zgoda terenowego organu Państwowej Straży Pożarnej – jej komendanta powiatowego (miejskiego).

Na Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, jak też na Ochotniczą Straż Pożarną spoza tego związku, na gruncie art. 21 u.o.p., został nałożony obowiązek informacyjny odnośnie zakresu działalności tych podmiotów. Wojewoda może zatem żądać od Związku OSP, jak też OSP pozostającej poza strukturami tego związku, informacji, które są związane z wykonywaniem ich zadań w przedmiocie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa. Ustawodawca wyraźnie stwierdza, że wojewoda może „żądać” stosownych informacji, w związku z czym zwrócenie się z takim żądaniem do odpowiedniego podmiotu nie należy do katalogu obowiązków organu, ale

jeżeli już się on zdecyduje wystąpić z nim, to po stronie adresata takiego żądania występuje już obowiązek udzielenia stosownych informacji, mieszczących się w dyspozycji art. 21 ust. 1 u.o.p. Żądanie z którym występuje przedstawiciel Rady Ministrów w terenie może obejmować jedynie obszar województwa (jego część), którym zawiaduje wojewoda.

Obowiązek „konsultacyjny” ustawodawca wprowadza w art. 21 u.o.p. Organy administracji rządowej mają obowiązek zasięgać opinii ogólnokrajowych organizacji zrzeszających strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej, jak też Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczących projektów ustaw oraz rozporządzeń odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej. Na gruncie tego przepisu administracja rządowa została zobowiązana do zapoznania się ze stanowiskiem podmiotu specjalizującego się w sprawach ochrony przeciwpożarowej wyrażonym w formie opinii. Opinia nie ma jednak charakteru wiążącego, zatem ustawodawca może podjąć stosowne rozwiązania normatywne wbrew opinii.

Ustawodawca w art. 23 u.o.p. wprowadza obowiązek uczestniczenia Ochotniczej Straży Pożarnej, na wezwanie Państwowej Straży Pożarnej, w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania. Koszty związane z tego rodzaju działaniami ratowniczymi zwracane są OSP z budżetu państwa. Ze względu na wagę działań ratowniczych i ich istotę z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa, w szczególności jeżeli chodzi o ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska muszą one być niekiedy uruchamiana na szeroką skalę, co wymaga zaangażowania szeregu jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym również poza terenem ich działania. Wówczas ważniejszy jest cel działań ratowniczych, niż standardowa właściwość miejscowa tych jednostek. Przepis ten najważniejszą pozycję w sferze ochrony przeciwpożarowej i podejmowanych w jej ramach działań ratowniczych przypisuje jednak Państwowej Straży Pożarnej, a nie strukturom ochotniczym. Działania OSP mają jedynie charakter pomocniczy, co nie jest jednoznaczne z pojęciem „zbędny”, gdyż system ochrony przeciwpożarowej musi być komplementarny i ważne miejsce w jego ramach zajmują organizacje społeczne.

Członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy biorą udział w działaniu ratowniczym, bądź też wykonujący inne zadania związane z ochroną przeciwpożarową, jak wskazuje art. 27 u.o.p., korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochroną tą są oni jednak objęci wyłącznie w przypadku, gdy podejmują działania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, w tym działania ratownicze, w pozostałych przypadkach nie korzystają oni z tej gwarancji.

Ważny aspekt w ramach działań ratowniczych stanowi współdziałanie poszczególnych podmiotów w sferze ochrony przeciwpożarowej. Współdziałanie jednostek ochrony przeciwpożarowej, które biorą udział w działaniu

ratowniczym polega na: 1) wzajemnej pomocy na rzecz zachowania ciągłości oraz skuteczności procedur ratowniczych; 2) powiadamianiu odnośnie występujących zagrożeń, jak też zastosowanych oraz wymaganych środków ochrony osobistej ratowników i zabezpieczeniu obszaru działań ratowniczych; 3) informowaniu o stosowanych technikach dotyczących ratowania życia, zdrowia, środowiska, czy mienia, jak też sposobach ewakuacji poszkodowanych oraz zagrożonych ludzi oraz zwierząt z obszaru zagrożenia; 4) wzajemnym, logistycznym wsparciu prowadzonych działań ratowniczych; 5) zagwarantowaniu łączności oraz ciągłości wymiany informacji z powiatowym (miejskim) stanowiskiem kierowania tworzoną w komendzie powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej. Powyższe współdziałanie jest organizowane przez kierującego działaniem ratowniczym³. Aby właściwie, sprawnie, czy też skutecznie prowadzić działania ratownicze, należy posiadać odpowiednie wyposażenie oraz właściwie przeszkolony personel, gdy bardzo często siły i środki pojedynczych podmiotów sfery ochrony przeciwpożarowej są niewystarczające, zatem niezbędne okazać się może w tym zakresie współdziałanie. Zakres tego współdziałania determinuje cel, jakim jest ratowanie życia, zdrowia, środowiska oraz mienia.

Jak stanowi art. 32 ust. 2–3 u.o.p. koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej ponosi podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jaką jest gmina (przy czym szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna). Ma ona także obowiązek: 1) bezpłatnego umundurowania członków Ochotniczej Straży Pożarnej; 2) dokonania ubezpieczenia członków Ochotniczej Straży Pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarnej w instytucji ubezpieczeniowej, przy czym ubezpieczenie to może być imienne, bądź też zbiorowe nieimienne; 3) finansowania kosztów okresowych badań lekarskich⁴. Zasadnicze koszty dotyczące finansowania OSP zostały przerzucone na gminę, zatem ochrona przeciwpożarowa w tym zakresie jest traktowana jako zadanie własne gminy, w związku z czym jest ona finansowana z lokalnego (gminnego) budżetu.

Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia oraz zapewnienia gotowości bojowej OSP funkcjonującej w budynku, obiekcie, bądź też na terenie niebędącym własnością, nieużytkowanym, czy niezarządzanym przez gminę, ponoszą podmioty tworzące te jednostki, co wynika z art. 32 ust. 4 u.o.p.

³ § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 709).

⁴ Zob. także: M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 148.

Organ wykonawczy gminy, według art. 32 ust. 3a u.o.p., może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. Na tym stanowisku może być również zatrudniony komendant gminny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Zatrudnienie, o którym mowa w tym przepisie, powinno być rozumiane jako nawiązanie z osobą mającą zajmować stanowisko komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej stosunku pracy, przy czym ustawodawca nie precyzuje jaka ma być forma jego nawiązania, zasadniczo będzie to zatem umowa o pracę.

Ochotnicza Straż Pożarna może być dotowana ze środków samorządowych. Na podstawie art. 32 ust. 3b u.o.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Nie zastrzega się przy tym, że to określona jednostka samorządu terytorialnego (np. gmina) ma wspierać finansowo OSP, może to być zatem zarówno samorząd lokalny, jak też regionalny.

Ustawodawca nie ustanawia delegacji dla organu stanowiącego samorządu terytorialnego do podjęcia odrębnej uchwały w sprawie udzielenia dotacji dla Ochotniczej Straży Pożarnej, jak również dla udzielenia organowi wykonawczemu upoważnienia do zawarcia stosownej umowy według ustalonego przez organ stanowiący w uchwale wzoru⁵. Kompetencji prawodawczych, w tym również samorządowych, nie należy domniemywać, a art. 32 ust. 3b u.o.p. nie stanowi podstawy prawnej dla podejmowania uchwał w sprawie udzielenia dotacji OSP.

W zakresie funkcjonowania OSP i związku OSP zastosowanie będą miały przepisy dotyczące stowarzyszeń. Stowarzyszenie według definicji legalnej to dobrowolne, samorządne oraz trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania, jak też struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne, które dotyczą własnej działalności. Opiera ono swoją działalność na pracy społecznej członków, nie mniej jednak do prowadzenia swoich spraw może zatrudniać pracowników⁶. Samorządność stowarzyszeń będzie oznaczać swobodę w za-

⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2013 r., 119/13, LEX Nr 1729048. Dotacja jednostki samorządu terytorialnego może być przeznaczona na finansowanie OSP w zakresie, który wyznacza art. 32 ust. 2–3 u.o.p., D.P. Kała, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2013 r. (V SA/Wa 39/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr 11, s. 88.

⁶ Art. 2 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393). Art. 2 ust. 1 p.s. zawiera ustawową definicję stowarzyszenia, jako jednego z rodzajów zrzeszeń obywatelskich, które realizuje konstytucyjną wolność zrzeszania się, P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 28. Współcześnie nieodzowne wydaje się uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej różnymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, a chodzi w tym przypadku przede wszystkim o organizacje pozarządowe, będące podstawowym nośnikiem wartości konstytuujących to społeczeństwo,

kresie kształtowania struktury organizacyjnej, przyjmowania dowolnych metod funkcjonowania (w ramach obowiązującego prawa), wyznaczania sobie zadań, określania kryterium członkostwa, w intensywności podejmowania stosownych działań, w obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk we władzach, jak też w podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu⁷. Samorządność tą w przypadku OSP należy jednak rozpatrywać m.in. w kontekście art. 19 ust. 3 u.o.p., który to przepis wymaga uzgodnienia spraw dotyczących ochrony przeciwpożarowej uregulowanych w statucie z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Fakt, że stowarzyszenie jest zrzeszeniem o celach niezarobkowych nie oznacza, że nie może ono prowadzić działalności gospodarczej i to przynoszącej zysk⁸. Jednak zamiar prowadzenia działalności gospodarczej musi być przewidziany przez statut stowarzyszenia.

Według art. 3 p.s. prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim, którzy mają pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie są pozbawieni praw publicznych. Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą jednak należeć do stowarzyszeń oraz korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, przy czym w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby, które posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. Małoletni, którzy nie mają jeszcze 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad wskazanych w ich statutach, ale bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków, jak też bez prawa korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Wyjątkowo, w przypadku, gdy jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać oraz być wybierani do władz tej jednostki.

Z kolei na gruncie art. 4 p.s. cudzoziemcy, którzy mają miejsce zamieszkania na terytorium RP mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich, a cudzoziemcy niemający miej-

M. Augustyniak, *Spółeczeństwo obywatelskie jako podłoże funkcjonowania organizacji pozarządowych*, (w:) M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń. Pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Olsztyn 2015, s. 21. Trzeci sektor tworzą przede wszystkim organizacje społeczne oraz różnego typu zrzeszenia osób fizycznych, a także inne osoby prawne, które nie są nastawione na zysk podczas wypełniania swoich statutowych zadań, J. Kawa, T. Opar, *Wybrane problemy tworzenia i funkcjonowania współczesnej organizacji trzeciego sektora*, (w:) U. Szymańska, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, Olsztyn 2015, s. 33.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 9 kwietnia 2013 r., I ACa 1294/12, LEX Nr 1313313.

⁸ Postanowienie NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OZ 480/11, LEX Nr 1083757.

sca zamieszkania na terytorium Polski mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość. Ustawowe rozróżnienie cudzoziemców na tych, którzy mają miejsce zamieszkania na terytorium RP (art. 4 ust. 1 p.s.) oraz niemających miejsca zamieszkania na terytorium RP (art. 4 ust. 2 p.s.) pozwala na postawienie tezy, że ci drudzy korzystają z prawa zrzeszania się w ograniczonym zakresie w porównaniu do tych pierwszych, którzy mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach jak obywatele polscy⁹. Cudzoziemcy (mający miejsce zamieszkania w Polsce) na gruncie tego przepisu mogą zrzeszać się jak obywatele polscy tworząc OSP, czy też wstępować do nich – cudzoziemcy, którzy nie posiadają miejsca zamieszkania w Polsce wstępują do OSP, gdy statut Ochotniczej Straży Pożarnej przewiduje taką możliwość (brak wykluczenia takich cudzoziemców w statucie nie przesądza o możliwości ich wstąpienia do OSP).

Osoby w liczbie co najmniej piętnastu, które pragną założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski, co wprost wynika z art. 9 p.s.¹⁰ Jest to stowarzyszenie rejestrowe, które z chwilą uzyskania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność, co z kolei określa art. 17 ust. 1 p.s. Stowarzyszenia są zatem co do zasady, osobami prawnymi¹¹. Od tej zasady ustawodawca zrobił wyjątek dla stowarzyszeń zwykłych. Według art. 40 p.s. uproszczoną formą stowarzyszenia jest stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej. Osoby w liczbie co najmniej trzech, które pragną założyć stowarzyszenie zwykłe, uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania, siedzibę, jak również przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie. O utworzeniu stowarzyszenia zwykłego jego założyciele pisemnie informują właściwy, ze względu na przyszłą siedzibę stowarzyszenia, organ nadzorujący, podając jednocześnie powyższe dane. Stowarzyszeniu zwykłemu niewątpliwie przysługuje zdolność sądowa jako organizacji społecznej, przy czym legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych posiadają wyłącznie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia. Przedstawiciel określony w regulaminie stowarzyszenia zwykłego może je reprezentować, jeżeli

⁹ A. Radwan, *Wolność zrzeszania się cudzoziemców według prawa polskiego, wspólnotowego oraz postulatów polityki prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 5, s. 57.

¹⁰ Górna granica liczby osób, które podejmują czynności celem powołania stowarzyszenia nie jest w p.s. określona, P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 47.

¹¹ Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2012 r., I CSK 234/12, LEX Nr 1307997. Stowarzyszenia pełnią szereg ważnych zadań społecznie użytecznych, a jako osoby prawne mogą skuteczniej reprezentować swoich członków, a także na odpowiednim poziomie realizować podjęte cele, M. Karpiuk, *Stowarzyszenia i fundacje jako organizacje pożytku publicznego urzeczywistniające zasadę wolności zrzeszania się i prawo czynnego organizowania życia publicznego w demokratycznym państwie*, „Administracja i Zarządzanie” 2007, Nr 4, s. 17.

pozostali członkowie stowarzyszenia upoważnią go do tego w należytej formie prawnej¹².

Najważniejszą grupę stowarzyszeń stanowią stowarzyszenia rejestrowe, przy czym swoboda powoływania przez obywateli swoich organizacji może przybierać postać stowarzyszeń zwykłych. Stowarzyszenia zwykłe jest o wiele łatwiej założyć, w mniejszym stopniu poddane są nadzorowi, jednak posiadają mniejsze uprawnienia¹³. W związku z powyższym stowarzyszenia tego rodzaju odgrywają mniejszą rolę społeczną. Nie mniej jednak nawet stowarzyszenia zwykłe stanowią element partycypacji społecznej w życiu publicznym i inicjatywę tego rodzaju należy oceniać pozytywnie, gdyż stanowi ona realizację zasady demokracji, w ramach której obywatele mają realny wpływ na kształtowanie polityki państwa czy samorządu terytorialnego.

21.2. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe zostało powołane w celu wykonywania ratownictwa wodnego, w ramach którego podejmowane są działania ratownicze, polegające min. na: 1) przyjęciu zgłoszenia o wypadku, bądź też zagrożeniu; 2) dotarciu na miejsce wypadku z odpowiednim sprzętem ratunkowym; 3) udzielaniu pierwszej pomocy o charakterze kwalifikowanym; 4) zabezpieczeniu miejsca wypadku, czy też zagrożenia; 5) ewakuacji osób z miejsca, które stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia; 6) transporcie osób, które uległy wypadkowi, bądź które są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym, tam, gdzie jest możliwe podjęcie właściwych medycznych czynności ratunkowych przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, po wcześniejszym uzgodnieniu miejsca przekazania z dysponentem jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego; 7) poszukiwaniu osób, które zaginęły na obszarze wodnym¹⁴. Nie jest to katalog zamknięty działań ratowniczych podejmowanych przez WOPR. Działania te jednak mają charakter podstawowy i są podejmowane najczęściej.

Według art. 14 ust. 1 u.b.w. WOPR jako podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa wodnego: 1) organizuje, kieruje, koordynuje oraz prowadzi bezpośrednio działania ratownicze w ramach ratownictwa wodnego; 2) prowadzi działalność profilaktyczną oraz edukacyjną, która dotyczy bezpieczeństwa na obszarach wodnych; 3) prowadzi dokumentację działań ra-

¹² Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II OSK 1444/13, LEX Nr 1652901.

¹³ P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 81.

¹⁴ Art. 13 Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.).

towniczych w ramach ratownictwa wodnego, w tym także rejestr działań ratowniczych; 4) ujawnia zagrożenia odnoszące się do bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych; 5) przekazuje informację o zagrożeniach dla bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych właściwej radzie gminy. Powyższe zadania i kompetencje WOPR wykonuje w ramach prowadzenia działań ratowniczych, które m.in. polegają na organizowaniu, jak też udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi, bądź też są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym.

Kierowanie działaniami ratowniczymi w ramach ratownictwa wodnego, jako zadanie WOPR, doznaje uszczerbku w przypadku zdarzeń, w powiązaniu z którymi prowadzone są również działania dotyczące gaszenia pożarów, ratownictwa chemicznego, ekologicznego, bądź też technicznego. Do kierowania tego rodzaju działaniami, według art. 14 ust. 1 u.b.w., uprawniony jest kierujący działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.b.w. uprawnia WOPR do organizowania i prowadzenia szkolenia ratowników wodnych oraz instruktorów w zakresie ratownictwa wodnego, jak też psów ratowniczych wraz z ich przewodnikami. Szkolenia ratowników wodnych oraz instruktorów w zakresie ratownictwa wodnego obejmują zarówno część teoretyczną, jak też praktyczną. Zajęcia teoretyczne i praktyczne szkolenia ratowników wodnych prowadzone są przez ratownika wodnego, posiadającego co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu działań ratowniczych, jak również aktualną wiedzę i umiejętności z zakresu objętego ramowym programem oraz odpowiednie przygotowanie pedagogiczne, bądź instruktor posiadający właściwe przygotowanie pedagogiczne. W przypadku zajęć teoretycznego i praktycznego szkolenia instruktorów, to prowadzi je ratownik wodny lub instruktor, który posiada co najmniej dwunastomiesięczne doświadczenie szkoleniowe z zakresu ratownictwa wodnego, jak również aktualną wiedzę i umiejętności ze sfery objętej ramowym programem szkolenia oraz stosowne przygotowanie pedagogiczne¹⁵.

Do obowiązków ratowników wodnych, na gruncie art. 16 u.b.w., należy nie tylko wykonywanie działań ratowniczych, lecz także: 1) obserwowanie wyznaczonego obszaru wodnego, jak też niezwłoczne reagowanie na każdy sygnał dotyczący wzywania pomocy oraz podejmowanie akcji ratowniczej, zapobieganie skutkom zagrożeń; 2) przegląd stanu urządzeń oraz sprzętu, który jest wykorzystywany do ratownictwa wodnego; 3) określanie głęboko-

¹⁵ § 2–3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 747).

ści wyznaczonego obszaru wodnego; 4) kontrola stanu urządzeń, jak też sprzętu, zapewniających bezpieczeństwo osób pływających, kąpiących się, uprawiających sport lub rekreację; 5) wywieszanie na maszcie flag informacyjnych; 6) sygnalizowanie naruszeń zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego, co w szczególności dotyczy granicy strefy dla umiejących pływać, a w kąpieliskach także nadchodzącej burzy, za pośrednictwem urządzeń alarmowych; 7) reagowanie w przypadku naruszenia zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego; 8) wpisywanie na tablicy informacyjnej temperatury wody, powietrza, jak również innych aktualnych informacji, w tym dotyczących m.in. nagłych zmian warunków atmosferycznych; 9) niezwłoczne informowanie zarządzającego obszarem wodnym, jak też swojego przełożonego o zagrożeniach bezpieczeństwa osób, które przebywają na obszarze wodnym; 10) bieżące dokumentowanie prowadzonych działań ratowniczych. Zakres obowiązków ratowników wodnych jest szerszy od wykonywania działań ratowniczych wskazanych w art. 13 u.b.w., te wskazane w art. 16 u.b.w. pozwalają na zapobieganie zagrożeniom i tym samym podejmowaniu działań ratowniczych sensu *stricte*.

Ratownik wodny, który prowadzi działania ratownicze, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, która to ochrona zapewniona jest na gruncie art. 18 u.b.w. Na gruncie przepisów karnych penalizowane jest m.in. naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego, jak również dopuszczenie się czynnej napaści na niego.

Według art. 21 u.b.w. organizowanie oraz finansowanie działań ratowniczych na wyznaczonym obszarze wodnym należy do zarządzającego tym obszarem. Zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym może zlecić organizowanie, kierowanie i koordynowanie działań ratowniczych podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego (w tym WOPR), co czyni na podstawie umowy. Umowa ta ma charakter cywilnoprawny.

Jak stanowi art. 22 u.b.w. podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego: 1) wykonują zadania z zakresu ratownictwa wodnego; 2) organizują i prowadzą szkolenia ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego – czynią to na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych ze sfery użyteczności publicznej, jako organizacje pozarządowe. Zadania te są dofinansowywane przez wojewodów w ramach dotacji celowych, które są przyznawane z części budżetu państwa, której są dysponentami. Jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo wodne mogą udzielać dotacji celowych na rzecz WOPR (w tym także innym podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa wodnego) na realizację zadań ratownictwa wodnego, czy szkolenia ratowników wodnych. W przypadku dotacji udzielanych przez samorząd terytorialny i wojewodę, może zostać pominięty otwarty konkurs ofert. Dotacje te mogą

być udzielane na: 1) utrzymanie gotowości ratowniczej; 2) prowadzenie działań ratowniczych; 3) organizowanie, jak też prowadzenie szkoleń ratowników wodnych oraz psów ratowniczych i ich przewodników; 4) utrzymanie gotowości operacyjnej sprzętu ratowniczego; 5) prowadzenie dokumentacji wypadków¹⁶. Zasadą jest, że finansowanie podejmowanych przez WOPR działań ratowniczych na wyznaczonym obszarze wodnym należy do zarządzającego tym obszarem, nie mniej jednak partycypować w kosztach może również administracja publiczna. Formą partycypacji finansowej w kosztach działań ratowniczych jest dotacja celowa. Jednak w przypadku dofinansowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych szkolenia ratowników wodnych w zakresie ratownictwa wodnego ustawodawca nie rozstrzyga o jej formie prawnej.

21.3. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe może wykonywać ratownictwo górskie, w ramach którego podejmowane są działania ratownicze polegające m.in. na: 1) przyjęciu zgłoszenia o wypadku, czy innym zdarzeniu; 2) dotarciu na miejsce wypadku wraz z wyposażeniem ratowniczym; 3) udzieleniu pierwszej pomocy o charakterze kwalifikowanym; 4) zabezpieczeniu oraz ewakuacji osób, które przebywają w górach z terenów stanowiących zagrożenie dla życia oraz zdrowia; 5) transporcie osób, które uległy wypadkowi, bądź też są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia tam, gdzie jest możliwe podjęcie medycznych czynności ratunkowych przez jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, po wcześniejszym uzgodnieniu miejsca przekazania osoby, której udzielono pomocy w ramach przeprowadzanych działań ratowniczych, z dyspozytorem jednostki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne; 6) poszukiwaniu osób, które zaginęły w górach; 7) transporcie zwłok z gór¹⁷. Działania ratownicze określone w art. 6 u.b.r.g. mają charakter przykładowy, ustawodawca i słusznie, nie reprezentuje podejścia kazuistycznego. Po przyjęciu zgłoszenia następuje ciąg czynności, które GOPR wykonuje w ramach ratownictwa górskiego. Kolejność czynności opisanych w tym przepisie nie jest przypadkowa, następują one kolejno po sobie.

Według art. 7 ust. 1 u.b.r.g. podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego (w tym GOPR): 1) organizują, kierują, koordynują, jak

¹⁶ Zob. także: M. Karpiuk, *Miejsce...*, s. 154.

¹⁷ Art. 6 Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.).

też bezpośrednio prowadzą działania ratownicze w sferze ratownictwa górskiego; 2) organizują oraz prowadzą szkolenia ratowników górskich i narciarskich, jak również psów ratowniczych, w tym psów lawinowych, łącznie z ich przewodnikami; 3) nadają uprawnienia ratownicze oraz instruktorskie w zakresie ratownictwa górskiego, ratownictwa narciarskiego, czy też ratownictwa z użyciem psów oraz ratownictwa podwodnego w akwenach górskich i jaskiniach; 4) prowadzą dokumentację dotyczącą działań ratowniczych w zakresie ratownictwa górskiego, w tym rejestr działań ratowniczych; 5) prowadzą działalność profilaktyczną oraz edukacyjną, która dotyczy bezpieczeństwa w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich. Właściwość ochotniczych jednostek ratowniczych – GOPR umiejscowiona jest w sferze organizowania oraz udzielania pomocy osobom, które uległy wypadkowi, bądź też są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach, czy na zorganizowanych terenach narciarskich.

GOPR, jak wynika z art. 7 ust. 2 u.b.r.g., może również w szczególności: 1) prowadzić ewakuację osób z kolei linowych, które są przeznaczone do transportu osób; 2) zabezpieczać imprezy sportowe oraz imprezy turystyczne na wnioszek organizatora imprezy, co odbywa się w zakresie ratownictwa górskiego i narciarskiego; 3) wydawać, na wniosek organu jednostki samorządu terytorialnego, dyrektora parku narodowego lub krajobrazowego, bądź też zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim, osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzącej działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki opinie, które dotyczą dotyczące warunków bezpieczeństwa osób, które uprawiają sport, rekreację lub turystykę w górach, czy na zorganizowanych terenach narciarskich; 4) organizować, kierować, koordynować, jak również bezpośrednio prowadzić działania ratownicze na zorganizowanych terenach narciarskich, co podmioty te czynią na podstawie umowy z zarządzającym zorganizowanym terenem narciarskim; 5) organizować i prowadzić szkolenia wysokościowe z ewakuacji osób z unieruchomionych kolei linowych, które to koleje przeznaczone są do transportu osób, w szczególności dla pracowników zorganizowanych terenów narciarskich, na których powyższe urządzenia się znajdują; 6) prowadzić rejestr wypadków na zorganizowanym terenie narciarskim, na podstawie upoważnienia, którego udziela zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim; 7) brać udział w działaniach ratowniczych poza obszarem gór, uwzględniając przy tym szczególne znaczenie klęsk żywiołowych oraz katastrof, na wezwanie właściwych służb i sztabów kryzysowych; 8) organizować, jak również prowadzić szkolenia dla osób uprawiających sport, rekreację lub turystykę w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich, podkreślając przy tym zagadnienia bezpieczeństwa. Zadania i kompetencje z art. 7 ust. 2 u.b.r.g. nie mają charakteru wyczerpującego. Stanowią

one uszczegółowienie i rozszerzenie katalogu zawartego w art. 7 ust. 1 u.b.r.g.

Na podstawie art. 11 ust. 1 u.b.r.g. ratownik górski, jak też ratownik narciarski przy wykonywaniu działań ratowniczych korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych¹⁸.

W przypadku gdy wykonywane przez ratownika górskiego, jak również ratownika narciarskiego działania ratownicze polegają na udzieleniu pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podjęciu medycznych czynności ratunkowych, jak wynika z art. 11 ust. 2 u.b.r.g., posiada on ustawowe przyzwolenie dotyczące możliwości poświęcenia dóbr osobistych innej osoby, (innych niż życie lub zdrowie), a także dóbr majątkowych, w zakresie, w jakim jest to konieczne z punktu widzenia ratowania życia lub zdrowia osoby, która znajduje się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Ratowanie życia lub zdrowia osoby stanowi cel ratownictwa górskiego oraz ratownictwa narciarskiego, a jeżeli zachodzi przesłanka stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego to przy udzieleniu pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podjęciu medycznych czynności ratunkowych można poświęcić dobra osobiste innej osoby, poza życiem lub zdrowiem, a także dobra majątkowe, przy zachowaniu dodatkowego warunku, jakim jest niezbędność ingerencji w te dobra (osobiste oraz majątkowe) ze względu na ochronę innych dóbr, jakimi są życie i zdrowie.

Jak stanowi art. 17 ust. 1 u.b.r.g. wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego przez GOPR, czy też inne podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego następuje na podstawie powierzenia im realizacji zadań publicznych, jako organizacjom pozarządowym w zakresie określonym w umowie. Zakres podejmowanych działań w ramach ratownictwa górskiego determinuje zatem umowa, jako forma cywilnoprawna, na której podstawie strony usytuowane względem siebie równorzędnie określają wzajemne prawa i obowiązki.

Co do zasady, jak wynika z art. 17 ust. 2 u.b.r.g., zadania z zakresu ratownictwa górskiego są powierzane, jak też finansowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach dotacji celowych przyznawanych z części budżetu państwa, której jest dysponentem. Niemniej jednak na podstawie art. 17 ust. 3 u.b.r.g. jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacji celowych podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego na finansowanie zadań w zakresie ratownictwa górskiego, jednak tylko tych, które nie zostały objęte umową powierzającą im wykonywanie zadań publicznych.

¹⁸ Zob. także: J. Stelmasiak, L. Bielecki, *Organizacje społeczne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 352.

Zadania, które są finansowane z dotacji celowych, według 17 ust. 6 u.b.r.g. obejmują: 1) utrzymanie gotowości ratowniczej; 2) prowadzenie działań ratowniczych; 3) organizowanie, jak również prowadzenie szkoleń ratowników górskich oraz psów ratowniczych, w tym m.in. psów lawinowych; 4) opracowywanie, jak również udostępnianie komunikatu lawinowego; 5) utrzymanie śmigłowca ratowniczego wraz z załogą lotniczo-techniczną, który jest w dyspozycji GOPR lub innego podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego, a został przeznaczony w szczególności do wykonywania działań ratownictwa górskiego w Tatrach, jak też na terenie południowej Małopolski; 6) prowadzenie dokumentacji wypadków. Działania te, jak stanowi art. 17 ust. 8 u.b.r.g., realizowane są w drodze: 1) utrzymania kadry ratowników górskich zawodowych oraz ochotników, jak też ich szkolenia; 2) zakupu oraz utrzymania obiektów, jak też ich wyposażenia; 3) zakupu oraz utrzymania środków transportu, jak i łączności; 4) wyposażania ratowników górskich w sprzęt, jak również ekwipunek; 5) zakupu oraz utrzymania sprzętu ratowniczego; 6) utrzymania obsługi administracyjnej; 7) prowadzenia działań o charakterze profilaktycznym, które mają na celu zapobieganie wypadkom. Ustawodawca w art. 17 ust. 6 u.b.r.g. zawarł katalog dotowanych zadań, uszczegóławiając jednocześnie w art. 17 ust. 8 u.b.r.g. co w ich ramach jest finansowane.

Na skutek ciągłego rozwoju cywilizacyjnego występuje potrzeba doskonalenia nowych form ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a bez wątpienia jedną z takich form stale się rozwijających jest m.in. ratownictwo górskie¹⁹. Podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego, w tym GOPR i TOPR jako struktury społeczne mogą stanowić modelowy przykład ważnych, a zarazem dynamicznych form ochrony przed zagrożeniami.

¹⁹ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Spółeczne formy wspierania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 659.

Zakończenie

Przeprowadzona w niniejszej monografii analiza prawnych podstaw bezpieczeństwa państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) daje podstawę do sformułowania szeregu krytycznych spostrzeżeń. Na poziomie konstytucyjnym podział zadań i kompetencji organów państwowych w obszarze bezpieczeństwa został przeprowadzony dość logicznie. Pierwszorzędna rola w jego utrzymaniu należy do Rady Ministrów – organu opierającego swoją działalność na zaufaniu ciała przedstawicielskiego (parlamentu). Wspomagana jest ona indywidualnym zakresem właściwości szefa rządu oraz poszczególnych ministrów, zwłaszcza Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Prezydent natomiast pełni rolę strażnika bezpieczeństwa państwa. Poprzez wykorzystywanie przyznanych mu kompetencji na Prezydencie ciąży obowiązek usuwania wszelkich niebezpieczeństw, które zagrażałyby normalnemu funkcjonowaniu państwa.

Ten klarowny obraz doznaje uszczerbku w zakresie ustalenia zasad zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, które są podstawowym narzędziem służącym ochronie niepodległości i bezpieczeństwa państwa. Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi ma w dużej mierze charakter symboliczny, a każdym razie nie można z niego wyprowadzać kompetencji władczych. W czasie pokoju Prezydent sprawuje najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Całkowicie natomiast niejasny jest – z punktu widzenia konstytucyjnego – obraz owego zwierzchnictwa w czasie wojny, z racji na konieczność powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Model przyjęty przez ustawodawcę, tj. bezpośredniej podległości Naczelnego Dowódcy Prezydentowi z pominięciem Ministra Obrony Narodowej, stanowi naruszenie art. 26 ust. 2 Konstytucji, gdyż unieważnia Sejmowi kontrolowanie działalności Sił Zbrojnych w czasie wojny.

Takich problemów zasadniczej natury nie stwierdzono w odniesieniu do innych ważnych instytucji służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza służb specjalnych. Otwartym pytaniem jednak pozostaje, czy zakres kompetencji funkcjonariuszy państwowych nie jest zbyt obszerny, czy naprawdę musi istnieć w demokratycznym państwie prawnym tak wiele służb dysponujących możliwością ingerencji w podstawowe wolności i prawa człowieka i obywatela, czy dzięki temu obywatel może czuć się bezpiecznie w swoim państwie.

Niepokoić musi również jakość przepisów prawnych określających stan bezpieczeństwa państwa w okresie największych zagrożeń, zwłaszcza w czasie stanów nadzwyczajnych. O ile regulacja konstytucyjna nie budzi szczególnych kontrowersji, o tyle stan przepisów ustawowych można określić jako zatrważający. Porównanie ustaw o stanach nadzwyczajnych uchwalonych na podstawie przepisów rozdziału XI Konstytucji z ich poprzedniczkami obowiązującymi w okresie reżimu komunistycznego wskazuje na liczne podobieństwa, a niekiedy tożsame rozwiązania. Podobnie jak w przeszłości obywatel może spodziewać się np. internowania, bez możliwości ochrony swoich praw przed właściwym sądem.

Jeszcze gorzej wygląda kwestia obrony państwa w czasie wojny. Ostatnie zmiany ustawodawcze spowodowały oderwanie związku obrony państwa od instytucji stanu wojennego, bez liczenia się z unormowaniami konstytucyjnymi w tej mierze (fakt, że niezwykle skromnymi i trudno dekodowanymi). W efekcie dopuszcza ustawodawca taki stan rzeczy, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będą toczyły się działania wojenne, a państwo będzie działało „normalnie”, tzn. bez wprowadzenia stanu wojennego. Sytuacja obywatela, który w tych warunkach pozostawiony jest na łaskę i niełaskę władz wojskowych kierujących się doktryną konieczności wojennej, jest nie do pozazdroszczenia.

W efekcie autorzy niniejszej monografii dochodzą do wniosku, że istnieje pilna potrzeba przeglądu unormowań regulacji normatywnych określających stan bezpieczeństwa państwa. Zakres kompetencji organów władzy publicznej tym w obszarze powinien zostać zracjonalizowany i precyzyjnie skonstruowany, z poszanowaniem Konstytucji RP jako aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej. Inną kwestią jest potrzeba modyfikacji niektórych przepisów konstytucyjnych, co może się wiązać z szerszą dyskusją nad kierunkiem ewolucji ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie właściwy nacisk położony zostanie na sferę bezpieczeństwa.

Wątpliwości występujące w sferze bezpieczeństwa państwa budzi nie tylko jakość prawa, jego konstytucyjność, ale również jego dynamika. Zakres zadań i kompetencji jest nie tylko zmieniany, ale również przekazywany coraz to innym podmiotom, przy czym także się dubluje. Zmianom (nie zawsze słusznym) podlegają też same podmioty właściwe w sprawach bezpieczeństwa, zarówno tym o charakterze organizacyjnym, jak też ustrojowym. Powyższe nie służy zachowaniu standardów bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawnego.

*Małgorzata Czuryk
Katarzyna Dunaj
Mirosław Karpiuk
Krzysztof Prokop*

Bibliografia

Publikacje zwarte

- Adamczyk R., Walczuk K., *Straż Graniczna i Biuro Ochrony Rządu jako formacje podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych w systemie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Augustyniak M., *Spółeczeństwo obywatelskie jako podłoże funkcjonowania organizacji pozarządowych*, (w:) M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń. Pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Olsztyn 2015.
- Bała P., *Ustrojowe regulacje obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Bała P., *Stan wojny i stan wojenny w polskim prawie ustrojowym*, (w:) M. Faldowska, A. Wielomski (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej myśli politycznej*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Bładoszewska M., *Instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne*, (w:) R. Socha, M. Kosiński (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Słupsk 2013.
- Böckenförde E.W., *Kryzys w porządku prawnym: stan wyjątkowy*, (w:) K. Michalski (red.), *O kryzysie*, Warszawa 1990.
- Bojarowicz T., *Policja w systemie bezpieczeństwa narodowego*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015.
- Bojarski K., *Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.
- Bożek M., *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Bożek M., *Usytuowanie służb specjalnych w systemie organów państwowych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Bożek M., *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.
- Breczko A., *Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania*, (w:) G. Kryszewski (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2004.
- Brzeziński M., *Konstytucjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, (w:) S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Chmaj M., Mistygacz M., Szymanek J., *Ministrowie*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna, t. I, Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Ciapała J., *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, (w:) R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012.
- Complak K., *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, (w:) L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Complak K., *Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
- Complak K., *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, (w:) R. Mojak, W. Skrzydło (red.), *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, Lublin 2014.
- Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007.
- Czajowski J., *Uwagi o zwierzchnictwie Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi*, (w:) *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 2002.
- Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Czuryk M., *Nadzór i kontrola działalności służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2014.
- Czuryk M., *Podstawy normatywne wprowadzenia, obowiązywania oraz zniesienia stanu wojennego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Czuryk M., *Prezes Rady Ministrów jako organ administracji bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Czuryk M., *Właściwość Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Czuryk M., *Zakres działania Policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Orzeszyna K., *Wstęp*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Dobkowski J., *Generalna klauzula policyjna*, (w:) J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Mean-dry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikułskiego*, Szczytno 2015.
- Dobkowski J., *Zasady organizacji Policji*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010.
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych u schyłku XX w.*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Dudek D., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna*, (w:) L. Antonowicz (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, Lublin 2010.
- Dudek D., *Konstytucyjne podstawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014.
- Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział zadań i kompetencji ustrojowych*, (w:) M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., Warszawa 2010.
- Dunaj K., *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, (w:) *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010.

- Dunaj K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, (w:) W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *O specyficznych postaciach politycznej odpowiedzialności prezydenta*, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Dunaj K., *Prawo krajowe regulujące dziedzinę bezpieczeństwa politycznego*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Użycie i pobyt Sił Zbrojnych poza granicami państwa*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015.
- Dunaj K., *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010.
- Dunaj K., *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.
- Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, (w:) J. Trzciński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Dziemidok-Olszewska B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – władza wykonawcza*, (w:) Z. Szeliuga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2006.
- Eckhardt K., *Dopuszczalność derogacji prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji w czasie stanów nadzwyczajnych*, (w:) H. Zięba-Załuca, M. Kijowski (red.), *Zasada równości w prawie. Konferencja naukowa Rzeszów, 16 października 2003 r.*, Rzeszów 2004.
- Eckhardt K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) J. Buczkowski, J. Połuszny (red.), *Prawo – administracja – gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemyśl 2001.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.
- Falecki J., *Współpraca wojska ze służbami i administracją publiczną w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych*, (w:) A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Bielsko-Biała 2008.
- Fehler W., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, (w:) Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Łódź 2009.
- Fehler W., *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2003.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I–V, Warszawa 1999–2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- Górka M., *Rola ABW w polskiej polityce bezpieczeństwa*, (w:) M. Górka (red.), *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Społeczne formy wspierania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świecki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014.
- Grosicki L., *Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, (w:) K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Pułtusk–Warszawa 2013.
- Grzybowski M., *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, (w:) M. Grzybowski (red.) *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2005.

- Hołyst B., *Bezpieczeństwo w Europie w świetle dokumentów unijnych*, (w:) J. Kasprzak, W. Cieślak, I. Nowicka (red.), *Meandry prawa karnego i kryminalistyki. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Stanisława Pikulskiego*, Szczepińno 2015.
- Iwulski J., Sanetra W. (red.), *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2009.
- Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.
- Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, (w:) S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, (w:) A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Jaskiernia J., *Charakterystyka prawna funkcji Prezydenta RP czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, (w:) C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Karczmarczyk M., *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w aspekcie bezpieczeństwa osobistego policjantów i innych uczestników zdarzeń nadzwyczajnych*, Szczepińno 2007.
- Karnowska-Werner M., *Rola Straży Granicznej w bezpieczeństwie Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku*, Warszawa 2009.
- Karpiuk M., *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.
- Karpiuk M., *Bezpieczeństwo jako instytucja konstytucyjna. Zarys problematyki*, (w:) W. Gizicki (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa globalnego po zimnej wojnie*, Lublin 2015.
- Karpiuk M., *Instytucja obrony cywilnej*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010.
- Karpiuk M., *Prawne podstawy bezpieczeństwa*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015.
- Karpiuk M., *Służba Kontrwywiadu Wojskowego jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Służba Wywiadu Wojskowego jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Struktura organizacyjna Policji*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w czasie stanów nadzwyczajnych – ujęcie normatywne*, (w:) W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zakres działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.

- Karpiuk M., *Zarys koncepcji terenowego systemu bezpieczeństwa narodowego*, (w:) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Zasady oraz warunki wydawania (cofania) pozwoleń na broń*, (w:) J. Pięta, B. Purski (red.), *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne*, Warszawa 2012.
- Karpiuk M., *Żandarmeria Wojskowa oraz wojskowe organy porządkowe w sferze wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., Orzeszyna K., *Wstęp*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Kasiński M., *Rozrost funkcji policyjnych administracji publicznej współczesnego państwa*, (w:) P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014.
- Kaszuba M., *Regulacje stanów nadzwyczajnych*, (w:) P. Bała (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Kawa J., Opar T., *Wybrane problemy tworzenia i funkcjonowania współczesnej organizacji trzeciego sektora*, (w:) U. Szymańska, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudziński (red.), *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, Olsztyn 2015.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Działania na rzecz zbudowania systemu zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
- Kitler W., *Istota zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
- Kitler W., *Pojęcie bezpieczeństwa*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Kopacz Z., *Zarys postępowania dowodowego w sprawach wydawania pozwoleń na broń palną*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
- Kostrubiec J., *Formy działania służb specjalnych*, (w:) M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Kostrubiec J., *Niezespólna administracja graniczna*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespólna administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Kostrubiec R., *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Kotowicz W., *Służby specjalne w Polsce*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kozielewicz W., *Sądy wyjątkowe w czasie wojny oraz postępowanie karne wojenne – uwagi de lege ferenda*, (w:) K. Dunaj, M. Stepnowska (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych*, Warszawa 2014.
- Krasuski A., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kryszewski G., *System organów państwowych*, (w:) G. Kryszewski (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2004.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- Kucharski M., *Rządowe organy konsultacyjno-doradcze*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Kucharski M., *Służby ochrony władz*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.

- Kulisz M.Z., *Rola ministra – kierownika działu administracji rządowej w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.
- Kurzepa B., *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kuś B., *Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015.
- Lebowa D., *Formacje umundurowane podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.
- Lebowa D., *Strategie działania RP w kontekście sytuacji kryzysowych*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Lutostański M., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Toruń 2015.
- Maj S., *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Majer P., *Bezpieczeństwo publiczne*, (w:) A. Żukowski, M. Hartliński, W.T. Modzelewski, J. Więclawski (red.), *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, Olsztyn 2015.
- Majer P., Misiuk A., *Wstęp*, (w:) P. Majer, A. Misiuk (red.), *Policja a społeczeństwo*, Szczytno 1997.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010.
- Miłkowski T., *Funkcjonowanie służb porządku i bezpieczeństwa państwa w stanach nadzwyczajnych*, (w:) T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015.
- Miłkowski T., *Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice*, (w:) T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- Moch N., *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, obroną narodową i obroną państwa – pojęcia i wzajemne relacje*, (w:) W. Kitler, M. Marszałek (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, Warszawa 2014.
- Moch N., *Zadania i kompetencje naczelnych i centralnych organów władzy publicznej w dziedzinie obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Moch N., *Zadania i kompetencje terenowych organów administracji publicznej w dziedzinie obronności*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Prawoustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.
- Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Muszalski W. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Nepelski M., *Gwarancje zarządzania kryzysowego. Wybrane zagadnienia*, Szczytno 2014.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

- Olechno A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów: na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Osiński J., Pytlík B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2000.
- Ossowska-Salamonowicz D., Salamonowicz M., *Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Pacek B., *Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, Warszawa 2013.
- Pakuła A., *Pozycja Komendanta Głównego Straży Granicznej w strukturze rządowej administracji publicznej*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010.
- Paździor M., *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Piątek Z., *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, (w:) T. Jemiolo, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2008.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Pieprzny S., *Zasady organizacji i funkcjonowania służb i formacji umundurowanych odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego*, (w:) M. Polinceusz, M. Pomykała (red.), *Dylematy bezpieczeństwa współczesnego państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, Rzeszów 2015.
- Pietrek G., *Relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową na poziomie województwa w świetle zagrożeń naturalnych na tle powodzi 2010 roku w Polsce*, (w:) D. Plecka (red.), *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Toruń 2013.
- Piżys J., *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007.
- Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Instytucje państwa w stanach kryzysu, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 5*.
- Polinceusz M., *Prawne formy działania Policji*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Polinceusz M., *Stan klęski żywiołowej – zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, (w:) M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Połeć R., *Zandarmeria Wojskowa jako organ działający na rzecz bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP*, (w:) M. Chrabkowski, C. Tatańczuk, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, t. I, Gdynia 2011.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ujęciu filozofii prawa*, (w:) W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014.
- Prokop K., *„Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające)*, (w:) W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad: otwarte źródła informacji – wokół teorii i praktyki*, Warszawa 2012.
- Prokop K., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)*, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Prokop K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, (w:) E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.

- Prokop K., *Kryzys finansowy jako przesłanka wprowadzenia stanu nadzwyczajnego*, (w:) P. Sitek (red.), *Polska a Unia Bankowa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Prokop K., *Wokół problematyki stanu klęski żywiołowej w konstytucjach państw europejskich*, (w:) A. Nowakowski (red.), *Studia i szkice z prawa publicznego. Księga dla uczczenia pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Rzeszów 2008.
- Prokop K., Radwanowicz-Wanczewska J., *Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce*, (w:) J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, Warszawa 2009.
- Prusak F., *Służby specjalne*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, (w:) M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Radajewski M., *Rozporządzenie z mocą ustawy – wybrane problemy*, (w:) M. Zubik, R. Puchta (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013.
- Rajchel K. (red.), *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*, Warszawa 2009.
- Rakowska A., *Kontrasygnała aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Resztak I., *Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej z 2013 roku*, (w:) T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *Reformy ustrojowe w Polsce 1989–1998–?*, Lublin 2014.
- Ruczkowski P., *Zarządzanie kryzysowe*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny*, (w:) L. Kolarska-Bobińska (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, (w:) P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014.
- Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Sarnecki P., Czarny P., *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998.
- Sikora K., *Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego*, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015.
- Sikora K., *Straże w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.
- Socha R., *Działania polskiej Policji w stanach nadzwyczajnych. Doświadczenia. Stan obecny. Doskonalenie*, Warszawa 2013.

- Sochala C., *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot prawa obronnego*, (w:) M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014.
- Sokolewicz W., *Funkcje Sił Zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Sokolewicz W., *O znaczeniu cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi*, (w:) J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Sokolewicz W., *Wojsko i konstytucja*, Warszawa 2015.
- Sońta C., *Broń palna – główne problemy wykładni przepisów kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 5.
- Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Stelmasiak J., *Stany nadzwyczajne*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Stelmasiak J., Bielecki L., *Organizacje społeczne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.
- Sułowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, (w:) S. Sułowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Surówka A., *Ograniczenia wolności słowa w stanach nadzwyczajnych*, (w:) A. Biłgorajski (red.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, Katowice 2014.
- Szumlik B., *Pojęcie, istota oraz wartości bezpieczeństwa narodowego*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Szumlik B., *Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna, t. I, Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szumlik B., *Szef Agencji Wywiadu*, (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna, t. I, Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1993.
- Szymczak T., *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)*, (w:) *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję 22–23 lutego 1993 r.*, Warszawa 1993.
- Szymczak T., *Nowela kwietniowa po dziesięciu latach*, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Szynowski R., *Środki przymusu bezpośredniego w świetle obowiązujących przepisów oraz proponowane zmiany w tym zakresie*, (w:) R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.
- Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2015.
- Święcicki Ł., *Bezpieczeństwo polityczne w myśli Tomasza Hobbesa*, (w:) M. Fałdowska, A. Wielomski (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej myśli politycznej*, Warszawa 2015.
- Tokarczyk R., *Hobbes: Zarys żywota i myśli*, Lublin 1998.
- Trejnis Z., *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP*, (w:) T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, Warszawa 1997.
- Truchan J., Galicki K., *Współdziałanie sił specjalnych Policji i Żandarmerii Wojskowej jako wybranych komponentów grup dyspozycyjnych państwa*, (w:) P. Bogdalski, D. Bukowiecka, R. Częścik, B. Zdrodowski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa, t. I, Teoretyczne aspekty przygotowania i funkcjonowania grup dyspozycyjnych państwa*, Szczytno 2014.

- Ura E., *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Ura E., Pieprzny S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Wajszczak R., *Problemy realizacji standardów i problemy w zakresie ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na bezpieczeństwo państwa*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny system ochrony praw człowieka*, t. I, Toruń 2015.
- Walczuk K., *Działalność Policji a konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności)*, (w:) M. Czurk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014.
- Walczuk K., *Policja jako wyspecjalizowana formacja podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych*, (w:) M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Walczuk K., Bożek M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Siedlce 2015.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Wojciechowski W., *Administracja obrony narodowej*, (w:) E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Wołoszyn-Cichocka A., *Obrona cywilna*, (w:) M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2012.
- Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne*, (w:) W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010.
- Wołpiuk W.J., *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, (w:) W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.
- Wołpiuk W.J., *O niektórych nowych określeniach i wyrażeniach w tekście Konstytucji RP*, (w:) L. Garlicki, A. Szmyt, (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W.J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Wołpiuk W.J., *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Wójcik J.W., *Wiktymologiczne zagadnienia zarządzania sytuacją kryzysową*, (w:) T. Jemioło, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2008.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, (w:) B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Zdyb M., *Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, (w:) M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, Warszawa 2014.
- Zeidler K. (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.
- Żebrowski A., *Parlament a służby specjalne w Polsce (zarys problematyki)*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.

Czasopisma

- Balicki R., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2.
- Bełza Ł., *Pozycja szefów służb w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, Nr 4.
- Berdel-Dudzińska M., *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, Nr 2.
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2.
- Bień-Kacała A., Kacała T., *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, Nr 5.
- Bożek M., *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, Nr 1.
- Bożek M., *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 3.
- Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, Nr 2.
- Bożek M., *Zwalczanie przestępstw jako ustawowe zadanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Stan obecny i postulaty de lege ferenda*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, Nr 1.
- Chałupka K., *Pozwolenie na posiadanie broni palnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2014, Nr 32.
- Cora Ł., *Zatrzymanie żołnierza lub innej osoby przez żandarmerię wojskową*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 3.
- Dunaj K., *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, Nr 2.
- Dunaj K., *Minister Obrony Narodowej jako bezpośredni zwierzchnik Sił Zbrojnych (w świetle najnowszych zmian ustawodawczych)*, „Bezpieczeństwo i Administracja. Zeszyty Naukowe Wydziału Bezpieczeństwa Akademii Obrony Narodowej” 2014, Nr 4.
- Eckhardt K., *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 2.
- Frańczuk M., *Zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego działaniami w cyberprzestrzeni jako przestępka wprowadzenia stanów nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa finansowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, Nr 2.
- Frąckowiak K., *Kontratyp stosowania służbowej broni palnej przez funkcjonariuszy państwowych w świetle ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2014, Nr 2.
- Garlicki L., *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 4.
- Garlicki L., *Przestanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 10.
- Giętkowski R., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, Nr 12.
- Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 2.
- Herzog A., *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, Nr 10.
- Jancewicz R., Niewiński L.A., *Pojęcie broni palnej i amunicji w prawie polskim*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, Nr 3.
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2015, Nr 4.
- Juchniewicz J., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2.
- Kała D.P., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2013 r. (V SA/Wa 39/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr 11.
- Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, Nr 3.

- Karpiuk M., *Państwo sprawne, skuteczne i przyjazne obywatelom*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, Nr 1.
- Karpiuk M., *Podstawy normatywne funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, Nr 6.
- Karpiuk M., *Status prawny Komendanta Głównego Straży Granicznej jako centralnego organu administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2010, Nr 3.
- Karpiuk M., *Status prawny wojskowych służb specjalnych*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, Nr 7.
- Karpiuk M., *Stowarzyszenia i fundacje jako organizacje pożytku publicznego urzeczywistniające zasadę wolności zrzeszania się i prawo czynnego organizowania życia publicznego w demokratycznym państwie*, „Administracja i Zarządzanie” 2007, Nr 4.
- Karpiuk M., *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2014, Nr 1.
- Kitler W., *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2014, Nr 4.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemowy” 2010, Nr 1.
- Kołodziejczak M., Sobiech A., *Prawnie dopuszczalne postacie prowokacji*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 11.
- Kuczma P., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014, Nr 7.
- Kula K., *Wykorzystanie materiałów operacyjnych Służby Kontrwywiadu Wojskowego w procesie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, Nr 2.
- Kula K., *Zarządzanie kontroli operacyjnej w żandarmerii wojskowej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 3.
- Kurzepa B., *Glosa do wyroku TK z dnia 18 grudnia 2013 r., P 43 / 12*, „Prokuratura i Prawo” 2015, Nr 7–8.
- Kurzepa B., *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Wa 2098/11*, „Prokuratura i Prawo” 2013, Nr 3.
- Lewandowski S., *Kontrowersje wokół preambuł*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXI.
- Majer P., *Jaka Policja – uwagi na marginesie prac nad nową ustawą o Policji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, Nr 13.
- Marcinkowski W., *Odpowiedzialność za wykroczenia żołnierzy oraz innych osób wchodzących w skład jednostek wojskowych wykonujących zadania poza granicami państwa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, Nr 2.
- Mażewski L., *Instytucje nadzwyczajne w warunkach kryzysu gospodarki na przykładzie Polski*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, Nr 2.
- Moch N., *Kompetencyjne aspekty kierowania bezpieczeństwem narodowym przez organy władzy ustawodawczej w stanie wojennym*, „Bezpieczeństwo i Administracja” 2014, Nr 4.
- Morawski Z., *Status prawny Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego. Analiza prawnoustrojowa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, Nr 4.
- Opaliński B., *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Nr 2.
- Padzik J., *Prawnoustrojowa pozycja Ministra Obrony Narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, Nr 4.
- Paśnik J., *Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, Nr 1.
- Pieczywok A., *Auksologia bezpieczeństwa człowieka. W poszukiwaniu kontekstu znaczeniowo-educacyjnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2010, Nr 3.
- Połeć R., *Nowelizacja ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych w zakresie stosowania kontroli operacyjnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, Nr 4.
- Połeć R., *Uprawnienia Żandarmerii Wojskowej w zakresie kontroli operacyjnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, Nr 4.

- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, Nr 3.
- Prokop K., *Problematyka stanów nadzwyczajnych w pracach nad Konstytucją RP w latach 1994–1997*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2005, Nr 2.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 3.
- Prusak F., *Rozgraniczenie prerogatywy wykroczeniowych organów policji administracyjnej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, Nr 2.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, Nr 6.
- Radwan A., *Wolność zrzeszania się cudzoziemców według prawa polskiego, wspólnotowego oraz postulatów polityki prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 5.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, Nr 1.
- Rogoziński K., *Niszczenie materiałów zgromadzonych w wyniku wykonywania kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, Nr 9.
- Rzucidło J., Węgrzyn J., *Stany nadzwyczajne w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w cyberprzestrzeni*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 5.
- Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, Nr 3.
- Sarnecki P., *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 11.
- Sarnecki P., *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 5.
- Sarnecki P., *Władza wykonawcza w małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, Nr 7.
- Socha R., *Cywilna kontrola nad wojskiem*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, Nr 2.
- Stemplowski R., *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 4.
- Strychalski A., *Zasady użycia jednostek polskich Sił Zbrojnych w misjach poza granicami państwa na przykładzie Polskiego Kontyngentu Wojskowego Afganistan*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2011, Nr 2.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, Nr 1.
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, Nr 2.
- Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 4.
- Szewczyk M., *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2.
- Szołkowska M., *Wybrane regulacje prawne cyberbezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Administracja” 2014, Nr 4.
- Szumilo-Kulczycka D., *Kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży, przeszukanie (przyczynę do kwestii racjonalności legislacji)*, „Państwo i Prawo” 2012, Nr 3.
- Szymczak T., *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 10.
- Taracha A.W., *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublensia” 2003, Nr 2.
- Tomaszewski M., *Pojęcie broni palnej w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, Nr 10.
- Włoch W., *Dwa modele relacji wolności i bezpieczeństwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 2.
- Wołpiuk W.J., *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, Nr 6.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna 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.).
- Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 529).
- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 295).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. poz. 628 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 611 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 195).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 2009 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.).
- Ustawa 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).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1106 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłeski żywiłowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1017 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1077).

Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1099 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 75, poz. 356 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 189 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 827 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiłowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1946).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1897).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1297).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1224).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie legitymacji służbowych oraz znaków identyfikacyjnych funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 983).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1733).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 862).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie szkoleń w ratownictwie wodnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 747).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 stycznia 2012 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu wykonywania zadań ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 92).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 508).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 70, poz. 375 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszowi Straży Granicznej równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz.U. Nr 70, poz. 374 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Straż Graniczną czynności niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (Dz.U. Nr 61, poz. 312).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 marca 2010 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (Dz.U. Nr 47, poz. 279 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie wykonywania pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 176, poz. 1366).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 95, poz. 794 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz.U. 90, poz. 738 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom (Dz.U. Nr 36, poz. 284).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Biuru Ochrony Rządu informacji uzyskanych przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Żandarmerię Wojskową (Dz.U. Nr 41, poz. 243 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 238, poz. 1729 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie zakresu danych przekazywanych przez funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego w przypadkach występowania z wnioskiem o udzielenie zgody na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą oraz składania oświadczeń o zaciąganych zobowiązaniach finansowych (Dz.U. Nr 214, poz. 1579).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1496).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1249).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1248).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie udzielania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego niezbędnej pomocy przez instytucje państwowe,

- organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz obywateli (Dz.U. Nr 142, poz. 1018).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, legitymowania, zatrzymywania, przeszukania, kontroli osobistej, przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku oraz obserwowania i rejestrowania zdarzeń przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 142, poz. 1014).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Straż Graniczną niektórych czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz sposobu postępowania z materiałami uzyskanymi podczas stosowania tych czynności (Dz.U. Nr 36, poz. 252 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do służby przygotowawczej oraz do służby kandydackiej w Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 37, poz. 338).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 7, poz. 63).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 935).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 86, poz. 793).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika (Dz.U. Nr 166, poz. 1367 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia (Dz.U. Nr 166, poz. 1366).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2002 r. w sprawie trybu przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 151, poz. 1259).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie dokumentów, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących funkcjonariusza Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 484).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz korzystania przez nich z pomocy innych podmiotów (Dz.U. Nr 57, poz. 519).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz właściwości przełożonych w tych sprawach (Dz.U. Nr 47, poz. 445).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie osób, w stosunku do których Żandarmeria Wojskowa wykonuje czynności ochronne, oraz zakresu i trybu współdziałania Żandarmerii Wojskowej z Biurem Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 277).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz.U. Nr 131, poz. 1471 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 709).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią (Dz.U. Nr 19, poz. 241).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 94, poz. 426 ze zm.).
- Zarządzenie Prezydenta z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2240,Powolanie-Rady-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (15 listopada 2015 r.).

Zarządzenie Nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M.P. z 2015 r., poz. 32).

Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2014 r., poz. 926).

Zarządzenie Nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. Nr 106, poz. 1071).

Zarządzenie Nr 49 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania przez Straż Graniczną czynności zleconych przez właściwe organy państwowe (Dz.Urz.KGSG z 2014 r., poz. 69).

Zarządzenie Nr 35 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie wykonywania działań specjalnych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG z 2014 r., poz. 52).

Zarządzenie Nr 40 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie organizowania i prowadzenia działań pościgowych oraz działań blokadowych przez Straż Graniczną (Dz.Urz.KGSG Nr 11, poz. 39 ze zm.).

Zarządzenie Nr 40 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie dodatkowych przedmiotów umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG Nr 7, poz. 45 ze zm.).

Zarządzenie Nr 38 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie umundurowania specjalistycznego funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz.KGSG Nr 7, poz. 43 ze zm.).

Zarządzenie Nr 1120 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie określenia przypadków, w których policjant w czasie wykonywania obowiązków służbowych nie ma obowiązku noszenia munduru (Dz.Urz.KGP Nr 18, poz. 104).

Zarządzenie Nr 1158 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 października 2005 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby Lotnictwo Policji (Dz.Urz.KGP Nr 17, poz. 117 ze zm.).

Zarządzenie Nr 17 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie określenia przypadków, w których funkcjonariusz Straży Granicznej w czasie wykonywania obowiązków służbowych nie ma obowiązku noszenia umundurowania (Dz.Urz.KGSG Nr 3, poz. 14 ze zm.).

Zarządzenie Nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej (Dz.Urz.KGP Nr 17, poz. 117 ze zm.).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, Nr 5A, poz. 78.

Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., K 23/11, OTK ZU 2014, Nr 7A, poz. 80.

Wyrok TK z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11, OTK ZU 2012, Nr 5A, poz. 51.

Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK ZU 2009, Nr 4A, poz. 51.

Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK ZU 2009, Nr 6A, poz. 86.

Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK ZU 2008, Nr 5A, poz. 88.

Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU 2002, Nr 5A, poz. 63.

Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 57.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, Nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1997 r. K 24/96, OTK ZU 1997, Nr 2, poz. 20.

Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z dnia 22 września 2009 r., III KK 58/09, OSNKW 2010, Nr 3, poz. 28.

Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, LEX Nr 1621336.

Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2012 r., I CSK 234/12, LEX Nr 1307997.

Wyrok SN z dnia 29 października 2007 r., II PK 56/07, OSNP 2008, Nr 23–24, poz. 350.

Wyrok SN z dnia 28 listopada 2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007, Nr 2, poz. 15.

Naczelny Sąd Administracyjny

Postanowienie NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OZ 480/11, LEX Nr 1083757.
Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 303/06, ONSAiWSA 2006, Nr 6, poz. 179.
Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2001 r., II SA 2754/00, LEX Nr 54759.
Uchwała NSA z dnia 18 listopada 2009 r., II OPS 4/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 5.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II OSK 1444/13, LEX Nr 1652901.
Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., II OSK 1683/13, LEX Nr 1666948.
Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., II OSK 1943/13, LEX Nr 1675563.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, LEX Nr 1115958.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2012 r., II OSK 364/11, LEX Nr 1219142.
Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r. II OSK 1419/11, LEX Nr 1405211.
Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., I OSK 199/11, LEX Nr 1082688.
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., I OSK 1067/10, LEX Nr 744923.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., I OSK 648/07, LEX Nr 472367.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r., I OSK 1763/06, LEX Nr 443875.
Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2003 r., III SA 1156/01, LEX Nr 137805.
Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r., II SA 3504/01, LEX Nr 83725.
Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r., II SA 3361/01, LEX Nr 81811.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2000 r., I SA/Ld 1052/98, LEX Nr 40579.
Wyrok NSA z dnia 12 maja 2000 r., I SA/Lu 95/99, LEX Nr 43388.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wyrok WSA z dnia 10 lutego 2015 r., III SA/Ld 1038/14, LEX Nr 1767116.
Wyrok WSA z dnia 24 marca 2014 r., II SA/Wa 127/14, LEX Nr 1465490.
Wyrok WSA z dnia 9 maja 2014 r. II SA/Wa 2191/13, LEX Nr 1476563.
Wyrok WSA z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Wa 2148/12, LEX Nr 1323826.
Wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/Wa 2038/12, LEX Nr 1321466.
Wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r. II SA/Wa 2301/12, LEX Nr 1311232.
Wyrok WSA z dnia 20 marca 2013 r. II SA/Wa 2177/12, LEX Nr 1321477.
Wyrok WSA z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Wa 265/13, LEX Nr 1301212.
Wyrok WSA z dnia 28 października 2013 r., IV SA/GI 1104/12, LEX Nr 1663466.
Wyrok WSA z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Wa 2468/11, LEX Nr 1145916.
Wyrok WSA z dnia 11 czerwca 2012 r., II SA/Wa 685/12, LEX Nr 1230651.
Wyrok WSA z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Bd 752/12, LEX Nr 1248604.
Wyrok WSA z dnia 4 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1145/10, LEX Nr 953463.
Wyrok WSA z dnia 5 stycznia 2011 r., II SA/Wa 1495/10, LEX Nr 755215.
Wyrok WSA z dnia 1 marca 2011 r., II SA/Wa 1796/10, LEX Nr 1127698.
Wyrok WSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1910/11, LEX Nr 1153558.
Wyrok WSA z dnia 28 maja 2010 r., II SA/Ke 241/10, LEX Nr 665127.
Wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., IV SA/Po 430/08, LEX Nr 484089.
Wyrok WSA z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Wa 1717/08, LEX Nr 533301.
Wyrok WSA z dnia 30 lipca 2009 r., II SA/Wa 630/09, LEX Nr 553262.
Wyrok WSA z dnia 30 listopada 2009 r., II SA/Op 278/09, LEX Nr 558709.
Wyrok WSA z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Sz 99/08, LEX Nr 515274.
Wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., II SA/Wa 512/08, LEX Nr 515679.
Wyrok WSA z dnia 12 lipca 2007 r., II SA/Wa 517/07, LEX Nr 447280.
Wyrok WSA z dnia 11 września 2007 r., II SA/Wa 1096/07, LEX Nr 469840.
Wyrok WSA z dnia 16 października 2007 r., VI SA/Wa 1502/07, LEX Nr 399259.
Wyrok WSA z dnia 16 października 2007 r., VI SA/Wa 1029/07, LEX Nr 395415.
Wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 66/06, LEX Nr 213845.
Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1264/06, LEX Nr 328593.
Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2006 r., II SA/Wa 1283/06, LEX Nr 328941.

Noty o Autorach

Czuryk Małgorzata – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny, kierownik Katedry Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Dunaj Katarzyna – doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Karpiuk Mirosław – doktor nauk prawnych, doktor habilitowany nauk o bezpieczeństwie, profesor nadzwyczajny w Katedrze Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Prokop Krzysztof – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Państwowej Wyższej Szkole Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży.

ISBN 978-83-62383-77-1

Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line