

MIROŚLAW KARPIUK

Status prawno-ustrojowy Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa militarnego Rzeczypospolitej Polskiej

The Legal and Constitutional Status of the Council of Ministers in the Sphere of the Military Security of the Republic of Poland

Abstract

The Council of Ministers is one of the bodies of the executive power, with jurisdiction over matters of state security. It performs tasks in this field either independently or in cooperation with the President of the Republic of Poland. It is obliged to ensure both internal and external security of the state, for which it also bears responsibility. As external security involves, to a large extent, military threats, the powers vested in the Council of Ministers also refer to the sphere of the state's defence system. Defence tasks are of strategic importance not only for the proper functioning of the state but also for its existence. Armed conflicts can lead to the loss of independence or part of the state's territory. Therefore, defence policy should be a priority among the policies established and implemented by the public authorities, including the Council of Ministers. It is, on the one hand, a collegial body as a whole. On the other hand, it consists of single-member bodies which also have the jurisdiction over military security (including the Prime Minister and the Minister of Defence). This strengthens its legal and constitutional standing in the sphere of state security, in the context of current or potential military threats.

SŁOWA KLUCZOWE: Rada Ministrów, bezpieczeństwo państwa, zagrożenia militarne, obronność

KEYWORDS: Council of Ministers, state security, military threats, defence system

MIROŚLAW KARPIUK – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID – 0000-0001-7012-8999, e-mail: mirosław.karpiuk@uwm.edu.pl

1 | Wstęp

W Polsce przyjęty jest parlamentarno-gabinetowy system rządów. W ramach tego systemu istnieje dualistyczna egzekutywa, gdzie obok Prezydenta RP, mającego dość ograniczony zakres uprawnień w sferze administracji publicznej, ale stabilizującego z ramienia władzy wykonawczej pozostałe władze w układzie ustrojowym, funkcjonuje również organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, której przysługuje domniemanie właściwości rzeczowej w przedmiocie wykonywania uprawnień egzekutywy^[1].

Pozycję Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa państwa wyznacza szereg przepisów różnej rangi, niemniej jednak podstawowym aktem prawnym determinującym jej status jako organu właściwego w zakresie bezpieczeństwa jest Konstytucja RP^[2], która ogólnie określa jej zadania w tej dziedzinie. Środowisko bezpieczeństwa jest na tyle ważne z punktu widzenia strategicznej polityki państwa i jego normalnego funkcjonowania, że zadania mające na celu przeciwdziałać zagrożeniom (w tym militarnym) są realizowane przez organy administracji publicznej, zarówno szczebla krajowego, jak i w terenie. Wśród tych organów szczególne miejsce zajmuje Rada Ministrów, która w stosunku do administracji rządowej pełni funkcję nadrzędną – kieruje tą administracją, ustalając przy tym priorytety jej działania.

Rada Ministrów, o czym stanowi art. 146 ust. 1–2 Konstytucji RP, prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, to do niej należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W ramach prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej RP mieszczą się również sprawy bezpieczeństwa państwa determinowane też zagrożeniami o charakterze militarnym, mające istotne znaczenie ze względu na konieczność ochrony niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Fakt, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów, oznacza, że w przypadku wątpliwości kompetencyjnych sprawy rozstrzyga się zgodnie z tą zasadą domniemanie właściwości. W związku z czym, jeżeli określone sprawy nie zostały przyznane konkretnym organom, to zasada ta przemawia wówczas

¹ Jarosław Dobkowski, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk i Piotr Sitniewski, *Prawo administracyjne* (Olsztyn: UWM, 2024), 159.

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

za tym, że to właśnie Rada Ministrów jest organem właściwym do podjęcia określonego działania^[3].

Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 7–8 Konstytucji RP zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, jak również bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. W przypadku bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego państwa działania Rady Ministrów mogą być też wymuszane zagrożeniami militarnymi, z tym że jednak działania o charakterze militarnym będą przeważnie zewnętrznym źródłem zagrożenia (ale nie zawsze), w związku z czym będą przede wszystkim godziły w bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi tradycyjną kompetencję władzy wykonawczej, która obejmuje nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i tym samym gwarancję pewności ich bytu, ale również umożliwia właściwe funkcjonowanie państwa i jego instytucji. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo państwa przejawia się także w obowiązku planowania odpowiednich środków finansowych niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa^[4]. Bezpieczeństwo zewnętrzne jest osiągnięte przez prowadzenie odpowiedniej polityki państwa, która obejmuje nie tylko działania o charakterze wewnętrznym, związane z obronnością państwa, ale również prowadzenie polityki zagranicznej ukierunkowanej na eliminowanie groźby obcej agresji^[5].

Rada Ministrów, wykonując konstytucyjne oraz ustawowe zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach, przy czym może też rozstrzygać poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową)^[6]. Taki tryb pracy dotyczy całej działalności Rady Ministrów, a zatem również spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa.

Członkowie Rady Ministrów zobowiązani zostali, aby w swoim działaniu kierować się interesem publicznym^[7], którym jest też bezpieczeństwo.

³ Wojciech Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, LEX/el., 2013), art. 146.

⁴ Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2009), 701–703.

⁵ Ryszard Balicki, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska (Warszawa: LexisNexis, LEX/el., 2014), art. 146.

⁶ Art. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1050 ze zm.).

⁷ § 7 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2024 r., poz. 806).

Bezpieczeństwo należy zatem rozpatrywać także przez pryzmat interesu publicznego, ponieważ jego zapewnienie leży nie tylko w interesie społecznym, ale również w interesie państwa jako podmiotu publicznego.

Celem artykułu jest określenie statusu prawnoustrojowego Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa państwa. Punktem odniesienia dla określenia tego statusu są zagrożenia militarne, które znacząco mogą wpływać na bezpieczeństwo państwa, pozwalające mu na realizację misji publicznej. W związku z tak określonym celem konieczne było ustalenie problemów badawczych pozwalających na dokonanie analizy tego statusu. Wyrażają je następujące pytania, w tym pytanie stanowiące główny problem badawczy, odnoszące się wprost do celu badań, a mianowicie: Jaki jest status prawnoustrojowy Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa militarnego?; problemy szczegółowe obejmują kwestie wynikające z następujących pytań: Jakie zadania i kompetencje zostały przyznane Radzie Ministrów w zakresie obronności? W jakich sytuacjach Rada Ministrów działa samodzielnie, a kiedy przeciwdziała zagrożeniom militarnym w ramach współdziałania? Warto byłoby w tym miejscu postawić również tezę, że Rada Ministrów, jako naczelny organ administracji rządowej, pełni ważną rolę w sferze bezpieczeństwa militarnego, mając bardzo duży wpływ na kształtowanie polityki obronnej Polski. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Umożliwia ona krytykę obowiązującego prawa i formułowanie odpowiednich wniosków^[8].

2 | Zadania Rady Ministrów a zagrożenia o charakterze militarnym

W art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP wskazuje się, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Rada Ministrów pełni zatem funkcję kierowniczą w stosunku do działań podejmowanych w sferze obronności państwa. Kierownictwo to ma jednak charakter ogólny, nie wynika z tego przepisu, jakie konkretne działania

⁸ Paweł Szczęśniak, *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna* (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 16.

Rada Ministrów ma w tym zakresie podejmować. Przyznanie art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP ogólnego kierownictwa Radzie Ministrów nie oznacza, że inne organy nie będą mogły również pełnić funkcji kierowniczych w obszarze obronności państwa, gdyż nie ma ona w tym zakresie wyłączności, przy czym ważna tutaj będzie koordynacja działań o takim charakterze.

Zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, jak również sprawowanie ogólnego kierownictwa w przedmiocie obronności kraju przez Radę Ministrów polega na:

1. opracowywaniu projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
2. planowaniu, a także realizacji przygotowań obronnych państwa, co ma zapewnić jego funkcjonowanie w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowaniu przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP czy wojsk sojuszniczych;
3. przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym także obroną państwa, a także tworzeniu warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania;
4. utrzymywaniu stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowaniu do Prezydenta RP o jej podwyższenie w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny, jak również o jej obniżanie stosownie do zmniejszania się stopnia zagrożenia;
5. określaniu obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, jak i przygotowywaniu oraz prowadzeniu szczególnej ochrony tych obiektów;
6. przygotowaniu na potrzeby obronne państwa czy utrzymywaniu w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania oraz powiadamiania;
7. przygotowaniu systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny;
8. określaniu zasad dotyczących wykorzystania zasobów systemu ochrony zdrowia oraz infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym także sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej, jak też wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

9. zapewnianiu funkcjonowania systemu szkolenia obronnego;
10. prowadzeniu kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie^[9].

Przepis ten ogólnie wskazuje, jakie działania Rada Ministrów podejmuje w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W przedmiocie uszczegółowienia tych zadań wydaje ona rozporządzenia.

Do dodatkowych zadań Rady Ministrów dotyczących zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w sferze obronności państwa art. 27 ust. 3 u.o.o. zalicza też zapewnienie wsparcia przez państwo-gospodarza, które polega na udzielaniu cywilnej, jak też wojskowej pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym przebywającym, wykonującym zadania na terytorium Polski lub przemieszczającym się przez to terytorium, w przypadku wypełniania zobowiązań międzynarodowych. Wsparcie przez państwo-gospodarza (HNS) jest realizowane w oparciu o priorytety obronne i rzeczywiste możliwości Polski i obejmuje:

1. dostawy środków materiałowych i technicznych;
2. dostęp do infrastruktury i urządzeń;
3. dostarczanie usług, włączając ochronę rejonu działań;
4. wsparcie administracyjne i prawne;
5. inne świadczenia możliwe do zabezpieczenia przez państwo-gospodarza^[10].

System HNS zapewnia warunki do wywiązywania się przez Polskę z zobowiązań, które są skutkiem członkostwa w NATO, w zakresie planowania oraz realizacji zadań w działach administracji rządowej i przez inne instytucje państwowe wynikających z obowiązku państwa-gospodarza^[11].

⁹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.), dalej: u.o.o. Zobacz także: Hubert Królikowski, w *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. Hubert Królikowski (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023), art. 27.

¹⁰ Art. 23a ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 807 ze zm.), dalej: u.z.p.w.o.

¹¹ § 1 ust. 2 zarządzenia nr 24 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 czerwca 2023 r. w sprawie funkcjonowania systemu wsparcia przez państwo-gospodarza (HNS) i realizacji celów NATO dla Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Rada Ministrów lub Minister Obrony Narodowej. Według art. 3 pkt 2 u.z.p.w.o. Rada Ministrów zgodę taką udziela na czas określony w przypadku:

1. wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk uczestniczących w szkoleniu w ramach Partnerstwa dla Pokoju, jeżeli okres ich pobytu przekracza trzy miesiące albo jeżeli jej przedmiotem jest przedłużenie pobytu;
2. innych wojsk państw obcych albo wojsk pozostających pod dowództwem organów organizacji międzynarodowych, o ile właściwe organy tych państw albo organizacji międzynarodowych uznają ustawowe zasady pobytu ich wojsk oraz złożą zobowiązanie, że ich wojska będą przestrzegały prawa polskiego^[12].

Rada Ministrów wnioskuje do Prezydenta RP o użycie jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu ich udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych czy też w celu przeprowadzenia misji pokojowej. Rada Ministrów podejmuje również decyzję o pobycie Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa w celu ich udziału w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, jeżeli środki na udział w tych przedsięwzięciach nie zostały uwzględnione w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej^[13].

Rada Ministrów, uwzględniając potrzeby obronne Polski, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa określa na podstawie art. 36 u.o.o., w drodze uchwały, szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, stosownie do zasad

wykonywanych w ramach współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) (Dz.Urz.MRiPS z 2023 r., poz. 24).

¹² Art. 3 pkt 2 u.z.p.w.o. Zobacz także: Kamil Laszkiewicz, "Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego," w *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Krzysztof Gawkowski, Zbigniew Nowak, Łukasz Piątkowski i Krzysztof Wąsik (Gliwice: Helion, 2024), 122.

¹³ Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 755 ze zm.).

planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego^[14]. Ze względu na wagę problematyki zawartej w tej uchwale Rady Ministrów jej treść objęta jest klauzulą niejawności.

Na podstawie art. 59 ust. 10 u.o.o. Rada Ministrów może wprowadzić w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny obowiązek stawienia się do kwalifikacji wojskowej osób, które w danym roku kalendarzowym kończą co najmniej 18 lat, trwający do końca roku kalendarzowego, w którym te osoby kończą 60 lat, uwzględniając przy tym potrzeby Sił Zbrojnych RP, zagrożenie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz wskazując granice wieku osób, których ten obowiązek dotyczy. Obowiązek ten jest wprowadzany w drodze rozporządzenia, a zatem aktu powszechnie obowiązującego, dlatego też adresaci takiego aktu muszą się temu obowiązкови podporządkować, co jest związane z zagrożeniem militarnym, a tym samym z koniecznością obrony państwa. Zasadniczo obowiązek stawienia się do kwalifikacji wojskowej dotyczy osób, które w danym roku kalendarzowym kończą 19 lat.

Zewnętrzne zagrożenie państwa, w tym o charakterze militarnym, może determinować wprowadzenie stanu wojennego i tutaj również widoczna jest rola Rady Ministrów, która wnioskuje do Prezydenta RP o wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego w całym państwie lub na części jego obszaru. Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

1. zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa;
2. zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej;
3. określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;

¹⁴ Zobacz także: Małgorzata Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego* (Olsztyn: UWM, 2017), 31. Przebudowa i modernizacja Sił Zbrojnych RP powinna również uwzględniać nowe technologie. Według M. Fryca nowe technologie otwierają przed siłami zbrojnymi możliwości pozwalające na optymalizację ich funkcjonowania, w tym na wykształcenie się nowych cech i zdolności w sferze rozpoznania, rażenia, dowodzenia, wsparcia działań, jak również logistycznego ich zabezpieczenia. Zważając na to, aby wykorzystać tę rozwojową szansę, muszą być otwarte na zmiany, w tym wdrażanie innowacyjnych rozwiązań; Mariusz Maksymilian Fryc, "Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku," *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 42 (2023): 183.

4. może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
5. może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych^[15].

Szczególne kompetencje Rada Ministrów posiada w czasie stanu wojennego w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wprowadzone jednak w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązania są wątpliwe konstytucyjnie. Bezpieczeństwo militarne państwa jest istotną wartością, niemniej jednak musi podlegać ochronie zgodnie z przepisami konstytucyjnymi, które wprowadzają pewne ograniczenia. Rada Ministrów m.in. określa zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, zasady te powinny być jednak określone ustawowo, a nie wprowadzane przez gremium polityczne, jakim jest Rada Ministrów, gdyż jest to zbyt ważna materia. Może to godzić w konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność organów władzy publicznej. Rada Ministrów może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej, jak też przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, co dotyczy również organów samorządu terytorialnego. Działania takie są działaniami nadzorczymi, przy czym Konstytucja RP nie zalicza Rady Ministrów do organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, którego organy (stanowiące oraz organ wykonawczy gminy) wyłaniane są w drodze wyborów.

W związku z faktem, że Rada Ministrów jest organem wieloosobowym i ze względu na intensywność i zasięg zagrożenia może okazać się, że w stanie wojennym nie może ona zebrać się na posiedzenie, a ustawowe obowiązki muszą być realizowane, wówczas – jak stanowi art. 11 ust. 2 u.s.w. – jej konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes RM. Umożliwia to nie tylko wykonywanie określonych działań w czasie zagrożenia, ale też pozwala na szybsze podejmowanie decyzji je neutralizujących.

Jak wynika z art. 24 ust. 2–3 u.s.w. w czasie stanu wojennego Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie:

¹⁵ Art. 11 ust. 1 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 2022 r., poz. 2091), dalej: u.s.w.

1. dostępu do towarów konsumpcyjnych, może to obejmować całkowitą bądź też częściową reglamentację zaopatrzenia ludności;
2. swobody uzgadniania cen przez strony umowy, dotyczyć to może zakazania okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju bądź też nakazania stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
3. wolności działalności gospodarczej, dotyczyć to może nakazania okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju bądź też ustanowienia obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
4. dostępu do informacji publicznej.

W takim rozporządzeniu określa ona szczegółowy tryb, sposoby, a także obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia oraz stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając przy tym w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Ograniczenia te muszą być zatem proporcjonalne do stopnia zagrożenia, w związku z czym nie mogą być nadmierne i zbyt długotrwałe, a przy tym muszą realizować cel, dla jakiego zostały ustanowione – przeciwdziałać zewnętrznemu zagrożeniu państwa bądź niwelować jego skutki.

Rada Ministrów, na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 1 u.s.w., w czasie stanu wojennego może: 1) nałożyć na osoby fizyczne, a także na osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne – obowiązek wykonywania świadczeń, które polegają na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych, jak również na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt; 2) wprowadzić najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej^[16] (podlegającej natychmiastowemu wykonaniu) o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a gdy jest to uzasadnione również dokwaterowywanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku; 3) wprowadzić zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych RP lub obrony państwa.

¹⁶ Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części bądź też w inny sposób kończą sprawę w danej instancji, art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.).

Rada Ministrów, na podstawie art. 29 u.s.w., w czasie stanu wojennego może wprowadzić 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. W rozporządzeniu wprowadzającym powszechny obowiązek świadczenia pracy powinna określić kategorie osób niepodlegających temu obowiązkowi, a także tryb i warunki dokonywania przeniesień osób do pracy w innych miejscowościach. Uwzględnić musi przy tym minimalizację uciążliwości wynikających dla tych osób ze stosowania tego ograniczenia.

Rada Ministrów w niektórych przypadkach, w czasie stanu wojennego, choć sama nie ma uprawnień do wprowadzania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, to ma na nie wpływ. Określa, w drodze rozporządzenia, organy właściwe do stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, takich jak przeszukanie tych osób lub przeszukanie ich mieszkania, jak również zajęcie przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności, a także tryb postępowania w tych sprawach, mając na względzie potrzeby obronne państwa oraz poszanowanie godności osób^[17]. Obowiązek ten nakłada na nią art. 20 ust. 3 u.s.w. Określa ona, w drodze rozporządzenia, również tryb postępowania organów cenzury i kontroli, uwzględniając przy tym potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania, jak również organy właściwe w zakresie emitowania sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa, a także tryb postępowania tych organów, uwzględniając w tym przypadku potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania. Obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 8 u.s.w. jak dotąd Rada Ministrów nie wykonała.

W przypadku wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela Rada Ministrów musi brać pod uwagę art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie (przesłanka formalna) i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2219).

państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (przesłanki materialne), przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw^[18].

Zagrożenia militarne mogą też determinować uruchomienie mechanizmów zarządzania kryzysowego, a organem, który jest właściwy w tych sprawach na terytorium Polski, jest właśnie Rada Ministrów. Działania uruchamiane w przypadku zarządzania kryzysowego są odpowiedzią na sytuacje kryzysowe, definiowane jako sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, które wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków^[19]. Jako zarządzanie kryzysowe art. 2 u.z.k. rozumie działalność organów administracji publicznej, stanowiącą element kierowania bezpieczeństwem narodowym, odnoszącą się do sytuacji kryzysowych i ich skutków.

Sytuacje kryzysowe mogą również powstawać w wyniku zagrożeń militarnych. W przypadku wystąpienia takich sytuacji ważnym zadaniem jest ochrona infrastruktury krytycznej. W tym zakresie Rada Ministrów na podstawie art. 5b u.z.k. przyjmuje Narodowy Program Ochrony Infrastruktury

¹⁸ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności konstytucyjnych; Leszek Garlicki i Krzysztof Wojtyczek w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, LEX/el., 2016), art. 33. W przedmiocie ograniczeń wolności i praw jednostki zobacz także: Małgorzata Czuryk, "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd," *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 158; Mirosław Karpiuk i Tomasz Włodek, "Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia 2019 r. (II K 1164/14)," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2020): 276; Małgorzata Czuryk, "Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 3 (2022): 35-39; Dominik Bierecki, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk, "Artificial Intelligence in e-Administration," *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 394; Małgorzata Czuryk, "Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 4 (2021): 119-121; Christophe Gaie, Mirosław Karpiuk i Nicola Strizzolo, "Cybersecurity of Public Sector Institutions," *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 354.

¹⁹ Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.), dalej: u.z.k.

Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, dotyczących w szczególności:

1. zapobiegania zakłóceniom działania infrastruktury krytycznej;
2. przygotowań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych mogących niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
3. reagowania w przypadku zniszczenia czy też zakłócenia działania infrastruktury krytycznej;
4. odtwarzania infrastruktury krytycznej^[20].

Program ten jest przyjmowany w drodze uchwały, w związku z czym nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, jako akt o charakterze wewnętrznym kierowany jest do podmiotów organizacyjnie podległych Radzie Ministrów. Treść tego dokumentu nie wiąże adresatów zewnętrznych.

W Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej zwraca się m.in. uwagę na ochronę szczególną, definiowaną jako ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane^[21]. Ochrona infrastruktury krytycznej obejmuje zatem także obiekty ważne dla obronności państwa i w tym zakresie Rada Ministrów również jest właściwa.

W przypadku działań organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa postuluje się, aby Rada Ministrów miała wpływ na status gotowości obronnej państwa. Do jej zadań miałyby należeć utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, przekazywanie Prezydentowi RP informacji o decyzjach i stanie realizacji zadań dotyczących gotowości obronnej państwa oraz wnioskowanie do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu pełnej gotowości obronnej państwa

²⁰ Zobacz także Małgorzata Czuryk, "Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure," *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 47. Sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej oraz służby, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe, z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej, a także z innymi organami i służbami publicznymi, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

²¹ *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* (Warszawa: KPRM, 2023), 6.

oraz o jego obniżenie do stanu stałej gotowości obronnej państwa stosownie do stopnia zagrożenia. Realizacja zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa miałyby m.in. dotyczyć sprawdzenia elementów systemu kierowania, aktualizacji planów i procedur, jak też przeglądu zasobów osobowych i materiałowych^[22]. Prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa nie zakłada jednak, że Rada Ministrów wchodziłaby w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, podczas gdy art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP wyraźnie stwierdza, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Uważam, że w katalogu organów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, który obejmuje również obronność, powinna się też, m.in. obok Prezesa RM czy ministrów, znaleźć Rada Ministrów.

3 | Zakończenie

W art. 5 Konstytucja RP wyraźnie stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Zasada ta determinuje działanie wielu organów władzy publicznej, w tym Rady Ministrów, która misję wyrażoną w tym przepisie realizuje samodzielnie lub za pośrednictwem podległych lub nadzorowanych organów. W zakresie realizacji postanowień wynikających z tego przepisu Rada Ministrów powinna współdziałać z innymi organami, w tym z Prezydentem RP, który, jak wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Ze wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP zadań Prezydenta RP nie można wyprowadzać żadnych władczych uprawnień^[23].

²² Prezydencki projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa znajduje się na stronie internetowej: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1DB023BEE0BD252BC1258B240056FD2C/%24File/405.pdf> [dostęp: 10.10.2024].

²³ Piotr Czarny, w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023), art. 126.

Prezydent RP, Rada Ministrów oraz Prezes RM w wykonywaniu konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz^[24]. Nie wszystkie zagrożenia będą jednak determinowały konieczność współdziałania, w przypadku zagrożeń mniejszej wagi, jak też ze względu na konieczność szybkiego i sprawnego przeciwdziałania i reagowania w określonych sytuacjach, może być uzasadnione przyznanie odpowiednich kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa wyłącznie Radzie Ministrów^[25].

Według art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę wykonawczą w Polsce sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów. Należy jednak stwierdzić, że zdecydowana większość władczych kompetencji w zakresie wykonywania władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów. Prezydent RP tę władzę wykonuje w ograniczonym zakresie i w większości przypadków współdziałając z administracją rządową. Jak wynika z art. 144 ust. 1-2 Konstytucji RP, Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe (w tym dotyczące obronności), które dla swojej ważności wymagają podpisu Prezesa RM, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Jego prerogatywy określa art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, zatem tylko w tych przypadkach akty urzędowe Prezydenta RP nie wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Jeżeli Prezydent RP nie wydaje aktów urzędowych, to często działa na wniosek organu administracji rządowej, w tym Rady Ministrów, tak też jest w sferze obronności. W zakresie działań, które nie mają charakteru władczego, działa on co do zasady niezależnie od drugiego organu władzy wykonawczej, wymienionego w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP – Rady Ministrów.

Na podstawie przeprowadzonego badania należy stwierdzić, że Rada Ministrów zajmuje wysoką pozycję prawnoustrojową w sferze bezpieczeństwa militarnego, co potwierdza postawioną we wstępie tezę oraz stanowi odpowiedź na pytanie stanowiące główny problem badawczy. Pozycję tę ustala już sama Konstytucja RP, wskazując, że Rada Ministrów jest właściwa w zakresie zewnętrznego oraz wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także że jest organem, który sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Zważając na przeprowadzoną w artykule analizę przepisów prawnych popartą poglądami doktryny oraz orzecznictwem, należy stwierdzić, że założony cel został osiągnięty. Artykuł odpowiada

²⁴ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

²⁵ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

również na pytania dotyczące zadań i kompetencji Rady Ministrów w sferze obronności, jak też sytuacji, w których współdziałała ona z Prezydentem RP.

Bibliografia

- Banaszak, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2009.
- Bierecki, Dominik, Christophe Gaie i Mirosław Karpiuk. "Artificial Intelligence in e-Administration." *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 383–407. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1201>.
- Czuryk, Małgorzata. "Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 4 (2021): 111–124. <https://doi.org/10.17951/sil.2021.30.4.111-124>.
- Czuryk, Małgorzata. "Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 5 (2023): 43–52. <https://doi.org/10.17951/sil.2023.32.5.43-52>.
- Czuryk, Małgorzata. "Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd." *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 27 (2024): 151–163. <https://doi.org/10.31743/spw.17518>.
- Czuryk, Małgorzata. "Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues." *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 3 (2022): 31–43. <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.3.31-43>.
- Czuryk, Małgorzata. *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Olsztyn: UWM, 2017.
- Dobkowski, Jarosław, Mirosław Karpiuk, Paweł Romaniuk i Piotr Sitniewski. *Prawo administracyjne*. Olsztyn: UWM, 2024.
- Fryc, Mariusz Maksymilian. "Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku." *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 42 (2023): 165–192.
- Gaie, Christophe, Mirosław Karpiuk i Nicola Strizzolo. "Cybersecurity of Public Sector Institutions." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 347–362. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1129>.
- Karpiuk, Mirosław i Tomasz Włodek. "Wygaśnięcie mandatu wójta na skutek skazania na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków z zakresu zarządzania kryzysowego. Glosa do wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia 18 kwietnia

- 2019 r. (II K 1164/14).” *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 1 (2020): 273–290. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.273-290>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczekowska. Warszawa: LexisNexis, LEX/el., 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, LEX/el., 2016.
- Laszkiewicz, Kamil. “Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.” W *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Krzysztof Gawkowski, Zbigniew Nowak, Łukasz Piątkowski i Krzysztof Wąsik, 103–129. Gliwice: Helion, 2024.
- Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. Hubert Królikowski. Warszawa: Wolters Kluwer, LEX/el., 2023.
- Skrzydło, Wojciech. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, LEX/el., 2013.
- Szczeńniak, Paweł. *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*. Warszawa: C.H. Beck, 2022.



