



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Obrony Narodowej (88.)
w dniu 10 marca 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 843, druki sejmowe nr 2609, 3178).

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Wojciech Skurkiewicz)

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dzień dobry. Witam państwa.

Otwieram kolejne posiedzenie senackiej Komisji Obrony Narodowej.

Dzisiejszy porządek obrad obejmuje rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; druk senacki nr 843.

W posiedzeniu biorą udział: Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego – witam pana ministra; pan minister Maciej Jankowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej; pan Krzysztof Liedel, dyrektor Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego; pan Marek Surmański, zastępca dyrektora Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego; pan generał dywizji Mirosław Różański, radca koordynator sekretarza stanu; pan Mariusz Tomaszewski, dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie Obrony Narodowej, a także pan Tadeusz Sokołowski. Jest z nami również pan Marcin Skowron, rzecznik prasowy Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Witamy też panią Beatę Mandylis, głównego legislatora w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu.

Szanowni Państwo, dzisiejszy porządek obrad obejmuje, tak jak wspominałem, tylko jeden punkt. Jest to inicjatywa prezydencka. Osobą, która jest odpowiedzialna, tak mi się wydaje, za zaprezentowanie tegoż dokumentu, tej nowelizacji, jest pan minister Koziej. Chyba, że się mylę.

Panie Ministrze, proszę bardzo, oddaję panu głos.

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ustawa, którą przedkładamy Senatowi do rozpatrzenia, jest w istocie odpowiedzią na zmiany w środowisku bezpieczeństwa, które już od kilku ładnych lat następują i wyraźnie zostały zaznaczone oraz potwierdzone obecnym konfliktem za naszą wschodnią granicą, czyli wojną rosyjsko-ukraińską. Te zmiany wskazują na konieczność za-

pewnienia w systemie kierowania obroną państwa, przede wszystkim w razie zagrożenia wojennego i w czasie wojny, ale też w czasie pokoju i w czasie kryzysu, ciągłości kierowania. Doświadczenia pokazują bowiem, że wojna niekoniecznie musi wybuchnąć nagle na pełną skalę, że najpierw jest narastanie konfliktu, kryzysu, zagrożenia. W związku z tym jest konieczna ciągłość tego systemu, nie można sobie pozwolić na organizowanie jakiegoś systemu dopiero w czasie wojny. Poza tym doświadczenia i ostatnie zmiany w środowisku pokazują wzrost znaczenia kierowania narodowego, dowodzenia narodowego, a nie tylko sojuszniczego, w razie wojny. Dlatego jest konieczność stworzenia systemu wzmocnienia narodowych komponentów systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, aby zapewnić sprawne i pełne kierowanie we wszystkich sytuacjach, zwłaszcza w sytuacjach zagrożeń, w których można zakładać czy przewidywać trudności z uzyskaniem konsensusu sojuszniczego. Na przykład są zagrożenia, dzisiaj typowe, poniżej progu wojny, otwartej, regularnej, które mogą komplikować osiągnięcie konsensusu sojuszniczego. Dlatego ten nasz system narodowy musi być przygotowany pod każdym względem. Omawiane regulacje stwarzają też warunki do przygotowywania kandydata na naczelnego dowódcę. Jak wiadomo, nie można naczelnego dowódcy powołać zawczasu, w czasie pokoju, bo konstytucja na to nie pozwala. Dlatego ważna jest możliwość wskazania kandydata, który byłby powołany w czasie wojny. I w związku z tym ważne jest także jego odpowiednie przygotowywanie, a te regulacje to umożliwiają.

Kierując się bardzo generalnymi przesłankami o charakterze polityczno-strategicznym, proponujemy trzy główne problemy do uregulowania w tej ustawie. Po pierwsze, doprecyzowanie kategorii konstytucyjnej „czas wojny”. Konstytucja posługuje się tym pojęciem, tym terminem, oprócz takich terminów, jak „stan wojny” czy „stan wojenny”. Równocześnie w wielu regulacjach prawnych obecnie obowiązujących mówi się o różnych działaniach i przedsięwzięciach, które mogłyby być podejmowane w tym czasie. Nie wiadomo jednak dokładnie, kiedy ten czas się zaczyna. Dzisiaj, gdy charakter zagrożeń jest płynny, jest szczególnie istotne określenie, kiedy on się rozpoczyna, kiedy mogłyby czy powinny obowiązywać regulacje prawne, które już istnieją. Tutaj nie wprowadzamy bowiem żadnych nowych zadań, żadnych zobowiązań, żadnych regulacji dotyczących tego, co powinno się robić w tym czasie, to już jest uregulowane w różnych miejscach. Proponujemy natomiast, aby prezydent na wniosek rządu, na wniosek

Rady Ministrów, określał moment, w którym rozpoczyna się czas wojny, w którym przepisy na czas wojny mogłyby obowiązywać, i kiedy ten czas się kończy. Tak więc to jest jeden problem, który tutaj regulujemy. On jest szczególnie istotny także dlatego, że dzisiaj wojna jest dużo szerszym pojęciem czy dużo szerszą kategorią niż zwykliśmy pojmować to w sposób tradycyjny. Wojna nie rozpoczyna się już w tak oczywisty sposób, to znaczy wtedy, kiedy armia wroga przekracza nasze granice. Ona może się rozpoczynać czy objawiać zupełnie inaczej, na przykład agresją w cyberprzestrzeni czy innymi działaniami skrytymi, tajnymi, nie wiadomo przez kogo prowadzonymi, czy przez żołnierzy, czy nieżołnierzy, jak w wypadku słynnych tak zwanych zielonych ludzików.

Drugi problem regulowany w tej ustawie dotyczy kompetencji polityczno-strategicznych organów kierowania obroną państwa. Mamy tu na myśli prezydenta, który zgodnie z dotychczas obowiązującym prawem ma kierować obroną państwa w takich sytuacjach w czasie wojny. Doprecyzowujemy w tej regulacji prawnej moment, w którym prezydent może rzeczywiście przejąć obowiązki kierowania obroną państwa, mianowicie moment powołania naczelnego dowódcy, czyli jego organu wykonawczego. To przy jego pomocy prezydent może kierować obroną państwa. Tak więc powiązanie tej kompetencji z konstytucyjną normą powołania naczelnego dowódcy naszym zdaniem jest jak najbardziej zasadne. I to proponujemy w tej ustawie.

Trzeci problem. Tą ustawą dajemy prezydentowi organ pomocniczy w kierowaniu obroną państwa, w sprawowaniu władztwa nad Siłami Zbrojnymi i naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych, dajemy mu organ pomocniczy w postaci szefa Sztabu Generalnego, który na co dzień – tak jest dzisiaj – jest organem pomocniczym ministra obrony narodowej, czyli władz politycznych, w sprawowaniu władztwa nad Siłami Zbrojnymi. A ponieważ w czasie wojny prezydent obejmuje częściowo bezpośrednie władztwo nad Siłami Zbrojnymi w zakresie działań związanych z obroną państwa, jest oczywiste, że w celu zachowania ciągłości dowodzenia szef Sztabu Generalnego powinien doradzać prezydentowi także w czasie wojny.

Kolejną, czwartą kwestią, którą tutaj regulujemy, jest kwestia kompetencji naczelnego dowódcy i przygotowania kandydata na naczelnego dowódcę. Jak wspominałem, ta regulacja jest o tyle ważna, że umożliwia zawnaz przygotowywanie osoby, która byłaby mianowana na czas wojny na naczelnego dowódcę. Tak więc umożliwia jego przygotowywanie, żeby nie wchodził w zakres obowiązków dopiero w czasie wojny, kiedy już zostanie powołany.

Chciałbym też podkreślić, że w ramach przygotowywania projektu, który trafił do państwa, kiedy pracowaliśmy nad nadaniem mu ostatecznego kształtu, bardzo ściśle współpracowaliśmy z rządem, z Ministerstwem Obrony Narodowej. Skorygowaliśmy niektóre sformułowania po dyskusji z rządem, z Rządowym Centrum Legislacji. Tak więc regulacje, które do państwa trafiły, są w pełni uzgodnione ze strukturami rządowymi, oczywiście nie muszę mówić, że także z Sejmem, który tę ustawę do państwa skierował. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Myślę, że kwestie rządowe wyjaśni strona rządowa. Panie Ministrze, proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Maciej Jankowski:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Jest tak, jak powiedział pan minister Koziej. Stanowisko rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw jest pozytywne. Mieliśmy pewne uwagi do projektu, który był przygotowany przez Kancelarię Prezydenta, ale tak jak powiedział pan minister Koziej, w trakcie prac w podkomisji i później w czasie głosowań zmiany, które zaproponowaliśmy, zostały wprowadzone, tak że w tej chwili mogą wyrazić pełne poparcie dla tego projektu. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo.

Pani Beata Mandyliś, senackie Biuro Legislacyjne. Bardzo proszę o uwagi.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandyliś:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, Biuro Legislacyjne przedstawiło opinię, w której zawarło dwie istotne uwagi do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm.

Pierwsza uwaga nawiązuje do treści konstytucji, konkretnie do treści art. 116 konstytucji, który określa uprawnienie Sejmu do decydowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju. Do tej pory były, można powiedzieć, dwie takie sytuacje, kiedy można było stwierdzić, że w Polsce jest wojna. Przepisy przewidywały, że albo gdy jest wybuch wojny, albo gdy Sejm, jako suweren występujący w imieniu narodu, w drodze uchwały stwierdza o stanie wojny, o tym, że w Polsce jest wojna. W razie gdyby Sejm nie mógł podjąć takiej uchwały, o stanie wojny postanawia prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Na co chciałabym wskazać? W konstytucji i w przepisach kolejnych ustaw przedstawia się kilka różnych stanów dotyczących wojny: stan wojny, czas wojny, stan wojenny, stan klęski żywiołowej. Chociaż obecnie wprowadzany przepis o czasie wojny ma być tylko doprecyzowaniem pojęcia czasu wojny, tak naprawdę jest to instytucja uprawniająca prezydenta do wydania postanowienia, w którym stwierdza on, że rozpoczyna się czas wojny. Postanowienie to jest niezależne od decyzji Sejmu stwierdzającej stan wojny, może być wydane mimo braku uchwały o stanie wojny. Czyli jest to samodzielne uprawnienie prezydenta do stwierdzenia, że w Polsce jest wojna. W takim wypadku

zostaną uruchomione przepisy kolejnych ustaw, jak wskazano, około czterdziestu, i siedemdziesięciu rozporządzeń, które dotyczą czasu wojny.

Dotychczas to, że nie sprecyzowano pojęcia czasu wojny, nie nastęczało większych problemów. Kolejne ustawy dzieliły przyjmowane przepisy na obowiązujące w czasie wojny i obowiązujące w czasie pokoju. Nie było wątpliwości, że wojna to czas po uchwaleniu przez Sejm stanu wojny bądź po faktycznym wybuchu wojny. Obecnie tak już nie będzie, czasem wojny będzie czas określony przez prezydenta w postanowieniu. Czyli zadecydowanie przez Sejm w uchwale o stanie wojny będzie miało, zdaniem wnioskodawców, tylko skutek zewnętrzny, międzynarodowy, natomiast w kraju będzie to opublikowane w „Dzienniku Ustaw” i będzie oznaczało mniej niż wojnę. Gdyby więc został ogłoszony stan wojenny, będzie to znaczyło więcej niż postanowienie prezydenta o czasie wojny, bo stan wojenny niesie istotne ograniczenia praw obywateli, a zgodnie z tym, co przedstawiono w projekcie, czas wojny ich nie powoduje. W związku z tym zgodnie z tymi regulacjami czas wojny będzie stanem lżejszym niż stan wojenny. Wynika z tego, że stan wojenny jest czymś słabszym niż wojna. To jest pierwsza, można powiedzieć, nielogiczność.

O tym, że dotychczasowa decyzja o stanie wojny, decyzja Sejmu, nie była jednak tylko aktem dyplomatycznym, nie była aktem o charakterze międzynarodowym, świadczą nasze przepisy wewnętrzne. Mam tutaj przepis, na który prosiłabym, żeby projektodawcy zwrócili uwagę. Mianowicie jest to obowiązujące obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z 20 września 2005 r. w sprawie uposażenia zasadniczego i innych należności przysługujących żołnierzom zawodowym i żołnierzom pełniącym służbę kandydacką w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny. Otóż w §3 stanowi się, że dodatek wojenny przysługuje żołnierzom od dnia ogłoszenia stanu wojny. Wynika z tego, że gdy prezydent postanowi, że oto mamy czas wojny, to uposażenie żołnierzy nie będzie zmienione, nie będzie żadnego dodatku wojennego, dlatego że o wypłaceniu dodatku wojennego i podwyższonego uposażenia zasadnicze musi zdecydować Sejm, podejmując uchwałę o stanie wojny. Tak stanowi obowiązujące prawo. Tak więc wskazanie, że nie istnieje związek pomiędzy stanem wojny a wojną jest nieporozumieniem. Postanowienie przez podjęcie uchwały przez Sejm o stanie wojny oznacza, że w kraju jest wojna i trzeba żołnierzom wypłacać dodatek wojenny. Tak że nie jest to tylko akt o charakterze dyplomatycznym, międzynarodowym, zewnętrznym, który nie odbija się na ustawodawstwie krajowym. Wydaje mi się, że jest to oczywisty przykład, który dotyczy kieszeni żołnierzy. Zobaczą oni, że oto prezydent ogłosił w Dzienniku Urzędowym czas wojny, a nie dostają dodatku wojennego, bo o tym, żeby dostali dodatek wojenny, musi zadecydować Sejm, podejmując uchwałę o stanie wojny. Nie zmienia się podstawa, czyli art. 151 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, nie ma więc podstaw, aby zmieniać treść tego rozporządzenia nawet po przyjęciu uchwały tutaj zaproponowanej.

Dlatego też Biuro Legislacyjne podnosi, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy decyzją Sejmu o stanie wojny a faktem wojny w naszym kraju. Biuro Legislacyjne

uważa, że nie będzie problemu, jeżeli prezydent podejmie swoją decyzję, zanim uczyni to Sejm. Prezydent postanawia pierwszy, wchodzi przepisy, które, jak widać, będą dla nas oszczędnościowe, bo żołnierze będą mieli mniejsze wynagrodzenia niż wówczas, gdyby postanowienie wydał Sejm, i zaczyna się wojna od strony zbrojeniowej, od strony zakładów przemysłowych, od strony przygotowania. Co w tym momencie robi Sejm? Może podjąć, oczywiście, decyzję o stanie wojny. I wtedy wszystko jest okej. Zaczynamy wypłacać wyższe uposażenia, rozpoczyna się wojna w znaczeniu międzynarodowym. Ale co w odwrotnym przypadku, jeżeli Sejm podejmie decyzję, uchwałę o stanie wojny, a prezydent nie podejmie postanowienia o czasie wojny? Wówczas tych czterdziści ustaw i siedemdziesiąt rozporządzeń nie wejdzie w życie. Jest stan wojny, żołnierze dostają dodatki wojenne, ale te wszystkie ustawy i rozporządzenia nie wchodzi w życie, ponieważ zgodnie z tym, co proponuje projektodawca, to prezydent w postanowieniu decyduje, że to wszystko się zaczyna dziać. I w sumie to do prezydenta należy decyzja, czy będzie mobilizacja. Tak stanowi konstytucja.

Biuro Legislacyjne podnosi, że w proponowanej regulacji jest istotne uchybienie o charakterze konstytucyjnym, które polega na tym, że nie bierze się pod uwagę dotychczasowego znaczenia terminu „czas wojny”. Dotychczas wyrażenie „czas wojny” znajdujące się w konstytucji oznaczało po prostu wojnę, którą ogłasza się uchwałą Sejmu bądź wynika ona z faktu wtargnięcia jakichś wojsk na nasz teren. Obecnie tworzy się zupełnie odrębny byt, który nie uwzględnia stanowiska Sejmu. Stanowisko Sejmu staje się zbędne, z wyjątkiem drobiazgów, które gdzieś się jeszcze znajdują i powodują, że wojsko nie będzie opłacane za swój trud. To jest moja pierwsza uwaga.

Biuro Legislacyjne...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz: Najpierw pani dokończy.)

Ktoś może powiedzieć: tu są przepisy ustawy, a to, co pani przytacza, to jest tylko rozporządzenie. Proszę państwa, właśnie istnieje pewien problem, który przedstawił jeden z profesorów opiniujących ustawę. Mianowicie treść rozporządzeń i ustaw ma wpływać na interpretację konstytucji, a nie odwrotnie. Normalny porządek rzeczy jest taki, że to przepisy konstytucji służą interpretacji ustaw i rozporządzeń. A tu mamy odwrotnie, treść ustaw i rozporządzeń ma nam mówić o tym, jak mamy rozumieć konstytucję.

Biuro Legislacyjne uważa, że ustawa powinna zawierać przepis, który nakładałby na prezydenta obowiązek albo względny obowiązek wydania postanowienia określającego dzień, w którym rozpoczyna się czas wojny, w przypadku gdy Sejm podejmuje uchwałę o stanie wojny bądź postanowienie o stanie wojny jest podejmowane przez prezydenta. Czyli gdyby zdarzyła się odwrotna sytuacja, gdyby nie było umowy między prezydentem a Sejmem i gdyby prezydent nie wydał postanowienia o czasie wojny, a Sejm wydał wcześniej uchwałę o stanie wojny, to w takim wypadku prezydent powinien automatycznie ogłaszać czas wojny.

Państwo mówicie, że nie ma związku pomiędzy czasem wojny i stanem wojny. Skoro nie ma związku, to trzeba go wskazać, trzeba wskazać, że gdy Sejm podejmuje uchwałę

o stanie wojny, to czas wojny ma być natychmiast ogłoszony przez prezydenta. I w ten sposób znajdujemy związek pomiędzy uchwałą Sejmu a niepodjęciem decyzji przez prezydenta. Tego problemu nie będzie, jeżeli prezydent wcześniej podejmie decyzję, przed wydaniem stosownej uchwały przez Sejm. To była pierwsza uwaga.

Druga uwaga jest zdecydowanie mniejszego kalibru i dotyczy postanowienie prezydenta wydawanego na wniosek Rady Ministrów, czyli kolegiального organu. Ustawa o stanie wojennym stanowi, że jeżeli nie jest możliwe działanie Rady Ministrów, zebranie się Rady Ministrów, to wtedy uprawnienia konstytucyjne Rady Ministrów może wykonywać prezes Rady Ministrów. Biuro Legislacyjne uważa, że skoro stan wojenny to, logicznie rzecz biorąc, coś mniej niż stan wojny, to w tej ustawie powinien być podobny przepis. Gdyby się okazało, że Rada Ministrów nie może się zebrać, to prezes Rady Ministrów powinien móc ją reprezentować. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo.

(*Senator Jarosław Lasecki:* Mam pytanie do pani.)

Proszę bardzo.

Senator Jarosław Lasecki:

Ja mam pytanie do pani legislator, bo chciałbym dobrze zrozumieć tę pierwszą uwagę. Mianowicie jeżeli dobrze zrozumiałem, to pani argumentowała, że zgodnie z nowym uregulowaniem pojęcie „czas wojny” ma mniejszą rangę niż stan wojny również dlatego, że stan wojny określa czy też wyznacza Sejm, uchwała Sejmu, a czas wojny w tym przypadku wyznaczałby pan prezydent. Ja rozumiem, oczywiście, że są zapisy konstytucyjne i ustawy, które do tej pory zostały uchwalone. Wiadomo jednak, że w tej chwili mamy nową rzeczywistość, nie ma klasycznej wojny. W związku z tym chciałbym zapytać, co w przypadku, kiedy na nasz kraj spadnie plaga zielonych ludzików i tak naprawdę nie będzie wiadomo, czy z punktu widzenia stosunków międzynarodowych Sejm już powinien podjąć uchwałę o stanie wojny, czy też nie powinien. Wydaje mi się, że państwo polskie powinno być przygotowane i może nawet zmobilizowane do tego, aby potencjalny atak czy potencjalną agresję, która nie nazywa się agresją, odeprzeć. Chciałbym panią zapytać, czy w takim przypadku pojęcie „czas wojny”, które jest pojęciem węższym czy też o mniejszej randze niż pojęcie „stan wojny”, nie opisuje właśnie tego, co się na przykład teraz dzieje na wschodniej Ukrainie. Nie bardzo wiadomo, czy Ukraina powinna ogłosić stan wojny, czy powinna wypowiedzieć wojnę, komu ewentualnie ją wypowiedzieć, z kim walczyć. Chciałbym, żeby pani spróbowała dać nam jakiś pomost od strony prawnej, żeby spróbować uwzględnić również ten przypadek.

Teraz pytania z tym związane. Co by było, gdyby nagle się okazało, że musimy w Polsce podjąć działania – nie określam tych działań – i ktoś musi podjąć decyzję? Kto powinien ją podjąć? Wydaje mi się, że kwestia uposażenia

żołnierzy, czy oni w przypadku stwierdzenia czasu wojny będą dostawali mniej, czy będą dostawali więcej pieniędzy, to jest, według mnie, chyba ostatni argument. Albo mamy wojnę prawdziwą i wtedy dostają więcej, albo mamy czas wojny i też musimy się zabezpieczyć, ale niekoniecznie wypłacać jakieś zwiększone uposażenie. Chciałbym, żeby pani troszkę bardziej objaśniła, rozbudowała ten przypadek, bo rzeczywiście zaintrygował mnie, jeżeli chodzi o argumentację. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję senatorowi Laseckiemu.

Pani Mecenas, proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Dziękuję serdecznie.

Zacznę od takiej kwestii: Biuro Legislacyjne nie podważa sensu istnienia i celu zaproponowanych w ustawie przepisów, nie proponuje państwu senatorom ani odrzucenia ustawy, ani wykreślenia tych zapisów. Proszę zwrócić uwagę, że ta ustawa rzeczywiście jest skrojona do obecnego stanu, powiedziałabym, istniejącego na świecie i do obecnych zagrożeń. Nie jest jednak pewne, czy ona zostanie wykorzystana akurat teraz i w taki sposób. Może minie spokojnie kilka lat, po czym nagle Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny, a prezydent będzie miał inny pogląd w tej sprawie. O tym mówi Biuro Legislacyjne, nie o obecnym czasie. Na obecny czas ta ustawa jest w porządku, natomiast ja mówię o tym, że ustawa nie może przewidywać tylko jednej opcji. Ona powinna przewidywać ten czas, kiedy... W ustawie mówi się tak: owszem, kiedy jest konieczność obrony państwa, ale jeszcze nie ma stanu wojny, bo stan wojny musi być wypowiedziany konkretnemu państwu i ma wymiar międzynarodowy, nie będziemy podejmować – przypuścmy, że obecnie – uchwały o stanie wojny. Ale Biuro Legislacyjne mówi o innej sytuacji, nie tej, która jest obecnie, bo na potrzeby tej, która jest obecnie, ta ustawa jest dobra. Ta ustawa jest dobra do tego, co jest obecnie. Ale, proszę państwa, minie kilka lat i jeżeli los będzie nam sprzyjał, to nie zostanie wcielona w życie, bo nie będzie takiej potrzeby. Może jednak zaistnieć taka sytuacja, bo konstytucja dalej będzie obowiązywała, w której Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny, a wtedy prezydent, już inny wybrany prezydent, nie będzie chciał wydać postanowienia o czasie wojny.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie, nie wiadomo, może właśnie zostanie wybrany i to będzie jego zdanie. Dlatego Biuro Legislacyjne pyta: jeżeli nie będzie zgody między prezydentem a Sejmem, Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny, a prezydent nie postanowi o czasie wojny, to nie będzie wojny? O to właśnie chodzi. Pan senator mówi: jak będzie stan wojny, to będzie prawdziwa wojna. Właśnie nie. Czas wojny to jest prawdziwa wojna. Zgodnie z tą ustawą prawdziwa wojna to nie jest stan wojny uchwalony przez Sejm, ogłoszony światu, wszem wobec, prawdziwa wojna to jest ta wojna, o której tu mowa,

czas określony w postanowieniu prezydenta czas od dnia do dnia. To jest prawdziwa wojna, a nie wojna ogłoszona przez Sejm na podstawie konstytucji. I właśnie tu Biuro Legislacyjne widzi uchybienie. Jakże to? To prawdziwa wojna nie jest wtedy, kiedy Sejm podejmie taką uchwałę, tylko wtedy, gdy tak postanowi prezydent?

(*Senator Jarosław Lasecki*: Bardzo dziękuję za obszernie wyjaśnienia. Teraz już mamy większą jasność.)

Jeśli można, jeszcze słowo w kwestii wynagrodzeń.

Proszę państwa, zgodnie z tą propozycją prawdziwa wojna to jest ta wojna, o której mowa w ustawie, czyli czas wojny, i w takim wypadku żołnierze nie mają dostawać większych pieniędzy; mają je dostawać, gdy Sejm podejmie uchwałę o tej „nieprawdziwej” wojnie, o wojnie dyplomatycznej. To znaczy że jak będzie wojna dyplomatyczna, to żołnierze będą dostawać wynagrodzenie dodatkowe, a jak będzie czas wojny, to nie będą go dostawać. Tu jest napisane, że dodatek wojenny przysługuje żołnierzom od dnia ogłoszenia stanu wojny, a o tym postanawia Sejm. I co do tego, proszę państwa, Biuro Legislacyjne ma wątpliwości. Państwo powiedzieliście, że moja wykładnia jest nieprawidłowa, że do tej pory nie było tak, że uchwała Sejmu o stanie wojny miała jakieś odzwierciedlenie w prawie krajowym. Miała, proszę państwa, wielokrotnie na posiedzeniach komisji tu w Senacie i w ogóle parlamencie podnoszono, że dzielimy nasze ustawodawstwo na czas wojny i czas pokoju, czas W i czas P. Wtedy nikt się nie zastanawiał nad tym, że w konstytucji jest napisane, że Sejm podejmuje uchwałę o stanie wojny, a my mamy czas wojny i że w ogóle nie wiadomo, co to jest czas wojny.

Proszę państwa, wiadomo, co to jest czas wojny. Przez pięćdziesiąt lat było wiadomo, co to jest czas wojny. Gdy w 1997 r. przyjmowaliśmy konstytucję, też było wiadomo, że jak Sejm podejmuje uchwałę o stanie wojny, to mamy wojnę, i jeżeli następuje wybuch wojny... Dlaczego w ustawach znalazło się słowo „wybuch wojny”? Nie nawiązywano do stanu wojny ani do czasu wojny. Bo wojna może też wybuchnąć, nie będąc przez nikogo ogłoszona.

Tak więc Biuro Legislacyjne podnosi, że tu jest uchybienie. Może ono jest tylko wydumane, ale trzeba wziąć pod uwagę, że pewnego dnia Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny, a prezydent nie będzie chciał wydać postanowienia o czasie wojny. I o tym mówię. Jeżeli Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny, to prezydent powinien mieć obowiązek albo względny obowiązek podjąć decyzję o czasie wojny, czyli w jakiś sposób powinien przedstawić racjonalnie... Albo trzeba to jakoś przedyskutować, bo teraz jest tak, że rzeczywiście to są niby oderwane terminy, ale to nie są oderwane... Do tej pory, proszę państwa, stan wojny to był właśnie czas wojny, a teraz następuje...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Proszę państwa, termin „czas wojny” jest w konstytucji od 1997 r. I jest napisane, że na czas wojny jest powoływany naczelny dowódca i są powoływane specjalne sądy. Czy to oznacza, że nie chodzi o wojnę, tylko o czas wojny, którego nie znamy, jest to pojęcie niedoprecyzowane i nie wiadomo, kiedy się powołuje naczelnego dowódcę? Oczywiście, że nie. Dotychczas było wiadomo, że jak będzie ogłoszony stan wojny albo jak wybuchnie wojna, to zostanie powołany naczelny dowódca. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Pani Mecenass, podstawowe pytanie: czy ustawa w obecnym kształcie, która trafiła do Senatu, zdaniem Biura Legislacyjnego może nosić znamiona niekonstytucyjności?

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Na tak otwarcie zadane pytanie odpowiem w ten sposób: zdaniem Biura Legislacyjnego, tak. Ale żeby to wyjaśnić ostatecznie, na etapie prac senackich można jeszcze postawić pytania, które ja tu zadałam. Trzeba by zwrócić się do jakiegoś konstytucjonalisty, który z tego punktu widzenia spojrzy na ustawę.

Mnie nie chodzi o negowanie ustawy, nie chodzi mi o negowanie uprawnień prezydenta, lecz o to, żeby dostrzec rolę Sejmu. Mimo że Senat to nie Sejm, jednak jest parlamentem wybranym przez naród, jest suwerenem reprezentującym uprawnienia narodu. I powinien zwrócić uwagę na to, że mimo że w konstytucji jest napisane, że to Sejm decyduje o tym, czy mamy wojnę i pokój, to zgodnie z nowym przepisem już tak nie będzie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Jak rozumiem, pan minister Koziej chciałby się ustosunkować do uwag Biura Legislacyjnego.

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

Najpierw mam pytanie do pani dyrektor.

Pani uważa, że ustanowienie przez pana prezydenta czasu wojny czy uznanie, że na terytorium Rzeczypospolitej jest wojna, musi być uwarunkowane wcześniejszą decyzją Sejmu o stanie wojny...

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis*: Nie, nie.)

Tak pani powiedziała.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Nie. Ja mówię o tym, że...

Proszę państwa, chcę najjaśniej wyrazić, o co mi chodzi. Jeżeli prezydent pierwszy podejmie swoją akcję, to wszystko jest okej. A co się stanie, jeżeli pierwszy podejmie decyzję Sejm, a prezydent go nie wesprze? Prezydent jest wybierany osobno, nie przez Sejm.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

...Ja mam pytanie. Jeszcze raz przeczytam pani opinię. Pani napisała...

(*Brak nagrania*)

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

...Że prezydent podejmuje decyzję samodzielnie. Teraz nie mówimy o Sejmie, prawda? Prezydent podejmuje decyzję samodzielnie. Ale chodzi o to, że gdyby zdarzyło się tak, że prezydent nie podjąłby takiej decyzji, a Sejm by podjął uchwałę o stanie wojny, to żeby prezydent musiał wydać postanowienie o czasie wojny.

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

To ja zaraz podam pani przykład, do jakiej kuriozalnej sytuacji mogłoby dojść, gdybyśmy zapisali tak, jak pani proponuje. W ramach zobowiązań sojuszniczych państwo może wypowiedzieć wojnę jakiemuś państwu, z którym nasz sojusznik jest w stanie wojny. Na przykład nasz sojusznik prowadzi wojnę z krajem iks, który jest na drugiej półkuli. I w ramach sojuszniczej, że tak powiem, współpracy my także wypowiadamy wojnę temu państwu, jesteśmy w stanie wojny z krainą iks, igrek czy zet, która jest daleko i w ogóle nie ma żadnego oddziaływania na nasze terytorium. I pani uważa, że skoro Sejm wypowiada wojnę państwu iks, igrek czy zet, to prezydent powinien ogłosić, że w Polsce jest czas wojny i że to wszystko, co jest zapisane w ustawach, to znaczy że w czasie wojny obywatel robi to i to, będzie trzeba realizować, mimo że ta sytuacja fizycznie nie ma wpływu na nasze państwo? Czy tak miało być?

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Szanowni Państwo, do tej pory tak było. Taki był stan prawny. To państwo zmieniać go tą ustawą. Ja rozumiem, że teraz będziecie, na przykład, powoływać się na wojnę rosyjsko-japońską, na to, że od II wojny światowej nie ma paktu pokojowego i że te państwa cały czas są w stanie wojny. Ale to jest coś innego. My nie mówimy o stanach zastanych od ponad pół wieku, mówimy o sytuacji, którą dopiero kreujemy.

Skąd te przepisy, które stanowią, że ogłoszenie stanu wojny skutkuje na przykład tymi uposażeniami? Ja nie miałam czasu...

(Głos z sali: To jest błąd...)

Proszę państwa, to nie jest błąd. To nie jest błąd, to samo jest w przepisie poprzedzającym i w jeszcze innym, i w wielu innych. Nie miałam czasu tego przeglądać. Na sporządzenie opinii miałam, proszę państwa, cztery dni. A wzięwszy pod uwagę dni robocze, to dwa i pół dnia. Dlatego nie mogę dać państwu więcej przykładów. Trzeba by się pochylić nad LEX i po prostu wyszukać kolejne przepisy, które potwierdziłyby mój punkt widzenia.

Nikom nie chcę rzucać kłód pod nogi i nie chcę, tak jak powiedziałam, żeby państwo senatorowie odrzucili tę ustawę ani zmienili ten przepis. Jestem za tym, żeby dodać jeszcze jeden przepis, który... Nie wiem... Tutaj są mądre głowy, państwo siedzicie w tej tematyce. Trzeba by powie-

dzieć, co będzie – proszę się zastanowić – gdy będzie inny prezydent, który powie: a ja nie będę ogłaszał czasu wojny, tak jak sobie Sejm zażyczył. I co wtedy?

(Głos z sali: To nie ogłosi.)

Nie ogłosi. I nie ma wojny, nie ma mobilizacji...

(Głosy z sali: Nie, nie...)

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dobrze. Szanowni Państwo, bo będziemy się tak przeznaczać...

(Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej: Wojna będzie, tylko...)

Moment, Panie Ministrze. Na razie nie ma sprecyzowanej propozycji poprawki. Na razie to jest luźna dyskusja, jak rozumiem, która być może będzie rodziła skutki w postaci stosownej poprawki.

Pan senator Lasecki, który tę kwestię rozważał, chciałby ją doprecyzować.

Najpierw jednak chciałbym powiedzieć, że nie pozwolę, Szanowni Państwo, na tego typu sytuację, w której pani mecenas wyszukuje obowiązujący akt prawny, a pan minister wskazuje, że to jest akt prawny z błędem. Skoro jest rozporządzenie ministra, to pana opinia, że w tym rozporządzeniu jest błąd, jest nieuprawniona. Jestem zdziwiony państwa postawą, bo skoro jest tak jak państwo mówią, trzeba by wystąpić do MON o zmianę rozporządzenia.

(Głos z sali: Do Rady Ministrów.)

...Czy Rady Ministrów, to już sprawa drugorzędna. To jest przepis prawa, który wciąż obowiązuje i proszę nie podnosić, że to jest przepis prawa obowiązujący z błędem czy z wadą, bo to jest niepoważne.

Pan senator Lasecki.

Senator Jarosław Lasecki:

Panie Przewodniczący, chciałbym zgłosić propozycję w tej kwestii. Może pani mecenas zaproponuje rozwiązanie, poprawkę, nad którą chętnie się pochylę, tak żeby tę ustawę poprawić, rozwiązać wątpliwości w związku z art. 116 konstytucji, zwłaszcza co do pktu 2. Mówi się w nim również o tym, że w przypadku, kiedy Sejm nie może się zebrać, prezydent ogłasza stan wojny. I chodzi o to, żeby to było kompatybilne.

Czy jest pani w stanie wyartykułować w tej chwili taką poprawkę? Chętnie bym ją przejął. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Treść takiej poprawki wstępnie odpowiadałaby mojej uwadze, czyli otrzymałaby takie brzmienie: w przypadku podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny albo przez prezydenta postanowienia o stanie wojny, o którym mowa w artykule – ale tutaj nie trzeba odsyłać do konstytucji

– zobowiązuje się prezydenta... Trzeba nad tym jednak popracować. Tak na gorąco nie będę wymyślać przepisów o wadze konstytucyjnej.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Pani Mecenas, to jest gorąca dyskusja, dlatego proszę się chwilę zastanowić. Ogłosimy przerwę i być może we współpracy z państwem, panami z Biura Bezpieczeństwa Narodowego, taką poprawkę pani zaproponuje. Trudno jest dyskutować nad czymś, czego senatorowie nie mają przed sobą. Trudno tak ad hoc dyskutować. Odłóżmy więc na chwilę tę sprawę, pani mecenas przemyśli, jak by mogła brzmieć poprawka.

Teraz zajmiemy się drugą kwestią, która jest prostsza, jak się wydaje, i logiczna w przekazie, prostsza również w zapisie, jeżeli oczywiście senatorowie zdecydują o przyjęciu czy zaproponowaniu takiej poprawki. Jak rozumiem, chodzi o to, aby odnosząc się do ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zawrzeć podobny zapis jak w tamtej ustawie w art. 11 ust. 2 mówiący o zakończeniu... Tak? Dobrze rozumiem, o zakończeniu?

Panie Ministrze, co pan sądzi o tej drugiej uwadze?

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

Nie widzę potrzeby wprowadzenia również tej poprawki, dlatego że mówi się w niej o stanach nadzwyczajnych. Tymczasem na wypadek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli w tym przypadku stanu wojennego, premier ma odpowiednie uprawnienia. Tak więc, jeżeli będzie trwała wojna i jednocześnie będzie stan wojenny, bo może być prowadzona wojna bez stanu wojennego, to jeżeli Rada Ministrów nie będzie mogła się zebrać, wówczas będzie ją reprezentował premier, który te kompetencje ma już zapisane. Tak więc nie ma potrzeby wprowadzać, powtarzać przepisu, który już istnieje.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo.

Jestem zwolennikiem zapisywania wprost pewnych przepisów i dlatego podzielał stanowisko Biura Legislacyjnego. Chciałbym zgłosić poprawkę, która będzie tożsama z tą, która jest zawarta w art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

(Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej: Jeszcze mój prawnik chciałby dodać jedną uwagę.)

Proszę bardzo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego Marek Surmański:

Szanowny Pani Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mam wątpliwości, czy przedstawiona tu propozycja będzie konstytucyjna. Otóż pragnę zauważyć, że wyją-

tek co do zasady działania organów władzy publicznej został ujęty w art. 228 ust. 3, który znajduje się w dziale „Stany nadzwyczajne”. Ta propozycja stoi w sprzeczności z konstytucją, która określa w tym przypadku kompetencje prezesa Rady Ministrów. Jedyne wyjątki, który przewiduje konstytucja, to są stany nadzwyczajne. Tak więc uważam, że tego rodzaju rozwiązanie byłoby niekonstytucyjne.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Pani Mecenas.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Jeśli chodzi o umiejscowienie tego przepisu tam, gdzie jest mowa o stanach nadzwyczajnych, to się zgadzam, jednak wydaje mi się, że według Rady Ministrów stan wojny jest czymś bardziej niebezpiecznym niż stan nadzwyczajny. Myślę, że w czasie wojny mogą istnieć większe problemy ze zwołaniem się, zorganizowaniem posiedzenia Rady Ministrów niż w czasie stanu wojennego. Chodzi tutaj o coś takiego, o takie rozumienie: co jest bardziej niebezpieczne, a co mniej? Jeśli według państwa stany nadzwyczajne to jest coś więcej niż czas wojny, to rzeczywiście taka poprawka nie jest konieczna. Należy się jednak liczyć z tym, że w czasie trwania wojny będą większe problemy z realizacją funkcji konstytucyjnej Rady Ministrów niż w czasie trwania stanów nadzwyczajnych. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, mam taką propozycję: teraz ogłoszę dziesięć minut przerwy. W tym czasie pan senator Lasecki i pani mecenas we współpracy z prawnikiem z Biura Bezpieczeństwa Narodowego... I pana przewodniczącego też?

(Senator Andrzej Owczarek: Nie, nie, ja chciałbym pytanie zadać.)

Senator Maciej Grubski:

Skoro stanowisko strony rządowej i pana ministra do tych dwóch poprawek jest negatywne, czy jest sens formułować te poprawki? Może na razie wyrażmy opinię, bo może się okazać, że rozstrzygniemy ten problem na tym etapie i już nie będzie potrzeby...

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Poczekajmy, może to będzie propozycja, która zadowoli wszystkich.

Ogłaszam dziesięć minut przerwy.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Wznawiam posiedzenie komisji.

Jak rozumiem, doszliśmy już do pełni wiedzy.

Pan senator Lasecki. Proszę.

Senator Jarosław Lasecki:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

W przerwie chyba dość jasno wyjaśniliśmy parę kwestii. Ja zostałem przekonany argumentem pana ministra i ministerstwa, że jeżeli Sejm podejmie uchwałę o stanie wojny, to raczej będzie mało prawdopodobny przypadek, żeby prezydent nie podjął decyzji o wprowadzeniu czasu wojny. A gdyby nawet coś takiego miało miejsce, to są przewidziane konstytucyjne, prawne kroki, żeby Sejm mógł tę decyzję wyegzekwować. Oprócz tego w ustawie znajduje się zapis o współdziałaniu pana prezydenta z prezesem Rady Ministrów i z Radą Ministrów, z którego wynika, że to na wniosek Rady Ministrów, w niektórych przypadkach prezesa Rady Ministrów, pan prezydent podejmuje takie działanie. Tak więc wydaje mi się, że jest odpowiednie zabezpieczenie. Dlatego osobiście nie uważam, że jest potrzeba wprowadzenia jakiegokolwiek poprawki w tym zakresie. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Czy senatorowie chcieliby przejąć propozycję pani mecenas? Nie widzę chętnych.

Przed przerwą zgłaszali się panowie przewodniczący. Pan senator Grubski chciał zadać pytanie i pan senator Owczarek również.

(*Senator Maciej Grubski*: Nie.)

(*Senator Andrzej Owczarek*: Nie.)

Już nie. Dobrze.

Proszę bardzo. Jeszcze pan senator Lasecki.

Senator Jarosław Lasecki:

Ponieważ w czasie przerwy bardzo dogłębnie przedyskutowaliśmy również kwestie konstytucyjne, zwłaszcza art. 116, chciałbym panią mecenas zapytać, tak z ciekawości, jak to się stało, że to nie Zgromadzenie Narodowe decyduje o stanie wojny, tylko Sejm. Muszę tutaj zaprotestować, jako że my jako Izba Wyższa również powinniśmy być włączeni w podejmowanie tak ważnych decyzji, nie wiem nawet, czy nie najważniejszych dla państwa polskiego. Ale to tylko tak w nawiasie.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję, Panie Senatorze, za tę uwagę.

Czy są jeszcze jakieś inne pytania?

Pan senator Sitarz. Proszę bardzo.

Senator Witold Sitarz:

Ja chciałbym zapytać panią mecenas, czy gdzieś jest definicja czasu wojny. Rozumienie potoczne tego terminu jest oczywiste, ale czy jest on jakoś zdefiniowany? Czy gdzieś jest napisane, że dotyczy to czasu, kiedy obce wojska są u nas, wojna toczy się na naszym terenie? Jak na razie, potocznie tak to rozumiemy.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję, panie Senatorze.

Bardzo proszę, Pani Mecenas.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Szanowni Państwo, właśnie do tej pory takie było potoczne rozumienie pojęcia „czas wojny”. Teraz natomiast to prezydent będzie określał ten czas, od niego będzie zależało, co uzna za czas wojny. Tak że nie ma żadnej definicji. Prezydent będzie określał dzień, który uzna za początek czasu wojny, gdy stwierdzi, że istnieje zagrożenie dla obronności kraju, konieczność obrony kraju. Wówczas po prostu wyda postanowienie, w którym określi, że nadchodzący czas uważa za czas wojny aż do odwołania.

(*Senator Witold Sitarz*: Na wniosek Rady Ministrów.)

Na wniosek Rady Ministrów. Definicji tego pojęcia nie ma. Dotychczas warunkiem ogłoszenia czasu wojny była zbrojna napaść na terytorium państwa. Obecnie w trakcie prac sejmowych zostało to usunięte i teraz mówi się „w razie konieczności obrony państwa”, czyli dosyć ogólnie, a napaść to jest jednak coś bardzo konkretnego. Zwracano tutaj uwagę na inne metody, którymi teraz posługują się wojska, armie czy służby specjalne. I dlatego taka konkretna napaść na terytorium państwa nie musi się wiązać z napaścią na ziemię, może się wiązać z cyberatakami. W związku tym jest tu bardzo ogólne nawiązanie do potrzeby obronności państwa.

Podnoszone są zarzuty, że to jest zbyt ogólne stwierdzenie, że nie jest ono doprecyzowane. Wydaje mi się, że to grona doradcze prezydenta podejmują decyzję, czy takie zagrożenie jest, czy go nie ma. Trudno dyskutować o tym osobom, które nie mają wiedzy na temat tego, co się dzieje. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo, Pani Mecenas.

Jeszcze pan senator Lasecki.

Senator Jarosław Lasecki:

Ja mam dwa pytania, do pana ministra i do pani legislator. A może do prawnika z BBN.

Otóż ust. 1 w art. 4a brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności – teraz pkt 4 – postanawia, na wniosek prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa”. Z kolei dodany pkt 4a brzmi: „w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów”. W pkt 4 jest „na wniosek prezesa Rady Ministrów”, a w pkt 4a jest „na wniosek Rady Ministrów”. Tu jest mowa o prezesie Rady Ministrów, a tu o Radzie Ministrów. To znaczy to jest spójne, jak najbardziej to jest spójne. Mam jednak pytanie, czy nie wzmocnić po prostu kompetencji pana prezydenta poprzez zastąpienie wniosku Rady Ministrów wnioskiem prezesa Rady Ministrów, tak jak to jest w pkt 4 w art. 4a. Tak więc mam pytanie,

czy nie wzmocnić tych kompetencji pana prezydenta, tak żeby był jeden wniosek, prezesa Rady Ministrów, a nie Rady Ministrów. I to było pierwsze pytanie.

Teraz drugie. W art. 4 ppkt 1b brzmi: „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”. Mają państwo przed sobą ten punkt, prawda? I z tym wiąże się moje pytanie. Otóż próbowałem znaleźć rozporządzenia odnośnie do tego, co jest tym organem. Znalazłem rozporządzenie z 16 marca 1993 r., podpisane chyba jeszcze przez ministra Onyszkiewicza. Tam jest definicja organu pomocniczego. Później znalazłem drugie rozporządzenie, z 9 czerwca 1995 r., w którym też jest napisane, co jest organem, ale to dotyczy tylko skarg i wniosków żołnierzy. Moje pytanie brzmi: czy szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest zdefiniowany jako organ?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeżeli jest zdefiniowany jako organ, to nie mam pytań. Gdyby jednak nie było tej definicji, a ja nie potrafiłem jej znaleźć, to miałbym propozycję, żeby ten organ był w podległości służbowej w stosunku do prezydenta, jeżeli chodzi o proces kierowania obroną państwa. To tyle, jeżeli...

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.
Bardzo proszę. Pan minister Jankowski.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Maciej Jankowski:

Może odpowiem na drugie pytanie, bo to pierwsze było do pana ministra.

W ustawie o urzędzie ministra obrony narodowej jest określenie funkcji szefa sztabu. Pozwolę sobie przeczytać ten przepis. „Organem pomocniczym ministra obrony narodowej w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych w czasie pokoju jest szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego”. To jest odpowiedź na pytanie.

(Senator Jarosław Lasecki: To zamyka sprawę. Dziękuję bardzo.)

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

Teraz pierwsze pytanie, dlaczego mówimy, że na wniosek Rady Ministrów, a nie na wniosek premiera. To wynika z tego, że zgodnie z inną regulacją prezydent kieruje obroną państwa, współdziałając z Radą Ministrów. W związku z tym te dwa organy muszą też wspólnie decydować.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Bardzo proszę, Pani Mecenasa.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Ja tylko w kwestii uzupełnienia wypowiedzi pana generala. Wynika ono bezpośrednio z art. 146 konstytucji, który mówi o uprawnieniach Rady Ministrów. Rada Ministrów

prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, Rada Ministrów w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach – i teraz – w szczególności zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, wewnętrzne państwa oraz – pkt 11 – sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Tak że z tego przepisu konstytucji należy wywodzić uprawnienie Rady Ministrów. Z kolei w przepisie, który określa uprawnienia prezesa Rady Ministrów, stanowi się, że prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów, kieruje pracami Rady Ministrów, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i sposoby jej wykonywania, koordynuje, kontroluje prace członków Rady Ministrów, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej i sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym. Tak że w konstytucji prezes Rady Ministrów nie ma takiego uprawnienia, żeby mógł w kwestiach obronności kraju podejmować samodzielną decyzję. Wydaje mi się, że bardziej uprawomocniona jest Rada Ministrów. Dziękuję.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Sitarz. Proszę.

Senator Witold Sitarz:

Jeśli się przyjrzymy pktowi 4b w art. 4a, to zobaczymy, że prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów z chwilą mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia.

Moje pytanie jest natury ogólnej. Na czym będzie polegała kierownicza rola prezydenta, a na czym kierownicza rola – bo niewątpliwie dowodzenie to jest kierowanie – naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych? Co będzie w przypadku, gdy prezydent stwierdzi, że nie atakujemy z lewej strony, tylko z prawej, naczelnym dowódcą odwrotnie, a Rada Ministrów będzie miała jeszcze inny pogląd? Bo tak naprawdę w razie czego będziemy prowadzili wojnę kierowaną przez trzy instytucje. Rada Ministrów również może się wtrącać.

Drugie pytanie dotyczy szefa Sztabu Generalnego, ogólnie szefa sztabu. Gdy jest czas wojny, to w procesie kierowania obroną państwa szef sztabu podlega prezydentowi i jemu doradza, a w żaden sposób nie podlega już naczelnemu dowódcy, nie współdziała z nim?

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Jak rozumiem, te pytania były skierowane do pana ministra Kozieja. Tak?

(Senator Witold Sitarz: Tak, do pana ministra Kozieja.)

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Stanisław Koziej:

Relacje między prezydentem i naczelnym dowódcą, jeśli chodzi o ich kompetencje, są takie jak między zwierzchnikiem i podwładnym. Prezydent jest zwierzchnikiem naczelnego dowódcy i jego rola polega na zatwierdzaniu bądź też niezatwierdzaniu decyzji czy projektów, propozycji decyzji naczelnego dowódcy. Gdy jest jakaś sytuacja,

w której naczelny dowódca uważa, że trzeba zaplanować operację i ją przeprowadzić, przychodzi z tym planem, projektem do prezydenta. Prezydent siada z szefem Sztabu Generalnego, bo w tym momencie szef Sztabu Generalnego jest jego organem pomocniczym. Naczelny dowódca referuje, melduje. Prezydent pyta szefa sztabu: zatwierdzamy? Gdy usłyszysz „zatwierdzamy”, to zatwierdza. I jest decyzja. Wtedy naczelny dowódca ją realizuje. Naczelnemu dowódcy podlegają wojska wydzielone do prowadzenia operacji i z użyciem tych wojsk realizuje on zatwierdzoną przez prezydenta decyzję. Tak obrazowo pokazuję rolę tych trzech organów – prezydenta jako decydenta, szefa sztabu jako jego prawej ręki, pomocnika, i naczelnego dowódcy, który podlega prezydentowi i ma pod sobą całą armię wyznaczoną, zgodnie z planem, do prowadzenia obrony Rzeczypospolitej. Tak więc tak wyglądają te relacje.

Pan senator słusznie wspominał o Radzie Ministrów. Rzeczywiście to za sprawą Zgromadzenia Narodowego mamy taką skomplikowaną sytuację, czyli dwa organy władzy wykonawczej: i Radę Ministrów, i prezydenta. I oni muszą niestety cały czas współdziałać, także w czasie wojny. Rzeczywiście decyzja musi być podjęta we współdziałaniu z Radą Ministrów. Swego rodzaju bezpiecznikiem, który wprowadzamy, aby minimalizować ryzyka wynikające choćby z różnicy zdań jest ów szef Sztabu Generalnego, czyli organ pomocniczy prezydenta, jeśli chodzi o użycie wojska w obronie. Jednocześnie on cały czas, jak w czasie pokoju, pełni wszystkie inne swoje funkcje na rzecz rządu, czyli funkcję ministra obrony narodowej itd. Tak więc szef Sztabu Generalnego w istocie jako organ, który doradza najwyższym władzom państwa, czyli prezydentowi, rządowi, poprzez ministra obrony narodowej jest zwornikiem czy gwarantem spójnego działania decydentów politycznych, jeśli decydentów politycznych można argumentami merytorycznymi – w tym przypadku o takich mówimy – do podjęcia takiej decyzji skłonić.

Tak więc to jest wartość tego systemu. Szef Sztabu Generalnego jest najważniejszym doradcą organów władzy i w czasie pokoju, i w czasie zagrożenia, i w czasie wojny, a naczelny dowódca jest tym, który realizuje zatwierdzone decyzje polityczne. Oczywiście jeśli chodzi o relacje między naczelnym dowódcą i szefem sztabu, to zgodnie z tymi regulacjami szef sztabu nie podlega naczelnemu dowódcy, on stoi niejako wyżej nawet niż naczelny dowódca, bo jest doradcą zwierzchnika, czyli pana prezydenta. Oczywiście on nie ma żadnej bezpośredniej władzy nad naczelnym dowódcą, bo władzę ma decydent, czyli zwierzchnik polityczny, a więc prezydent, ale szef sztabu może wpływać na decyzje prezydenta. Tak więc jego rola jest bardzo ważna. Na przykład szef Sztabu Generalnego w czasie pokoju już z góry przygotowuje plany operacyjne, które mają służyć obronie Rzeczypospolitej. Tak bym najprościej wytłumaczył relacje między prezydentem, naczelnym dowódcą, szefem sztabu i Radą Ministrów, która też w tym wszystkim uczestniczy. Taki mamy system, dwuwładzy wykonawczej, bym powiedział, i w tych warunkach, bez możliwości...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz: Ten system jest najwyraźniej...)

(Senator Andrzej Owczarek: Zdaje się, że trudno będzie znaleźć winnego przegranej wojny.)

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Nie wywołujmy wilka z lasu.

Szanowni Państwo, myślę, że nad tą poprawką zaproponowaną Biuro Legislacyjne, o której tutaj mówiliśmy, a którą przejąłem, będziemy się jeszcze zastanawiać i zgłosimy ją na posiedzeniu plenarnym, jeżeli uznamy za stosowne, żeby to zrobić. I to tyle.

Teraz musi paść wniosek ze strony wiceprzewodniczącego komisji, któremu oddaję głos.

Senator Andrzej Owczarek:

Myślę, że jest wniosek większości o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Przewodniczący Wojciech Skurkiewicz:

Czy są inne wnioski? Nie ma.

Kto z pań i panów jest za przyjęciem wniosku złożonego przez pana senatora Owczarka? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Dziękuję bardzo.

Jak rozumiem, sprawozdawcą komisji będzie, jak zwykle w przypadku tej ustawy, pan senator Lasecki.

Czy pan się zgadza?

(Senator Jarosław Lasecki: Ku chwale ojczyzny.)

Ku chwale ojczyzny. Dobrze.

Dziękuję bardzo zaproszonym gościom. Dziękuję panom senatorom. Dziękuję pani mecenas za dzielną postawę. I zapraszam na posiedzenie Senatu, gdzie ta ustawa będzie omawiana.

Zanim się z państwem pożegnaj, chciałbym przypomnieć panom senatorom o ważnym spotkaniu, kolejnym posiedzeniu.

Pan przewodniczący jeszcze chwilę wytrzyma.

Kolejne posiedzenie senackiej komisji będzie miało charakter uroczysty. Będzie to uroczyste posiedzenie seminaryjne 17 marca o godzinie 12.00. Porządek obrad obejmie informację ministra obrony narodowej na temat 250-lecia szkolnictwa wojskowego w Polsce, a także informację na temat historii, działalności i wyzwań stojących przed wyższymi szkołami wojskowymi. Nie będę ich wymieniał, bo chodzi o wszystkie. Swój udział w tym posiedzeniu, nie od początku, ale w dalszej części, po posiedzeniu Rady Ministrów, zapowiedział pan premier Siemoniak. Tak więc zapraszam na to posiedzenie komisji. Obecność obowiązkowa. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii