

## PRAWO OBRONNE RP – PRÓBA INTERPRETACJI

**Streszczenie:** Obronność państwa, jako szczególna funkcja normująca żywotne interesy narodowe, wymaga szczegółowego, ale i przejrzystego prawa. Zbiór przepisów tworzących normy prawne, określające relacje pomiędzy poszczególnymi elementami systemu obronnego państwa, a także relacje z otoczeniem, określone zostały mianem prawa obronnego. Artykuł przedstawia zawiłości norm prawnych regulujących daną kwestię z dziedziny obronności państwa, a także wskazuje na negatywne przyczyny postrzegania prawa obronnego. Autor podkreśla dynamikę zmian prawa obronnego, które ewoluuje wraz ze zmianami życia społecznego. Wskazuje przy tym na rangę problemu dla poprawności funkcjonowania państwa nie tylko w aspekcie prawnym, ale i społecznym.

**Słowa kluczowe:** obronność państwa, prawo obronne.

Realizując proces obronności państwa, spotykamy się z wieloma aktami prawnymi, które regulują kwestie zapewnienia<sup>1</sup> trwałej suwerenności i niepodległości Polski, trwałości i nienaruszalności naszych granic terytorialnych, a także przetrwania narodu polskiego w tych granicach terytorialnych.

Próbując ująć kompleksowo zagadnienia związane z zapewnianiem obronności państwa (w tym jego obywateli) w ramach struktur państwa, jako organizacji polityczno-społecznej, należy głębiej zastanowić się, co kryje się pod takimi pojęciami, jak: „prawo”, „przepisy prawa”, „normy prawa”, a także „obronność”. W tym kontekście ważne jest zrozumienie, na czym polega istota prawa obronnego, a także kierowanie lub zarządzanie obronnością państwa, w odniesieniu do egzekwowania tego prawa.

### 1. Pojęcie prawa

Pojęcie prawa jest różnie interpretowane w zależności od dziedziny, w której jest używane. Z punktu widzenia procesu zapewniania obronności państwa skupimy się na związku prawa z państwem, bez naukowego analizowania podstaw definicyjnych prawodawstwa. W tym kontekście, prawo najczęściej odbieramy jako zbiór norm, zasad (reguł) określających sposób postępowania na terenie administrowanym przez władze państwowe. Zatem, z jednej strony, prawo jest wynikiem prawotwórczej działalności organów

---

<sup>1</sup> Świadomie używam tu sformułowania „zapewniania”, a nie „zapewnienia”, bowiem traktuję zarządzanie obronnością jako ciągły proces dążący do takiego ideału funkcjonowania państwa na arenie stosunków międzynarodowych, w którym fundamentalne wartości państwa i jego obywateli nie są zagrożone.

władzy państwa (tworzenie przepisów prawa przez organy władzy państwa), lub wynika z uznawania przez organy władzy państwa przepisów prawa na podstawie umów międzynarodowych, przynależności do organizacji międzynarodowych, itp. (adaptowanie przepisów prawa międzynarodowego do norm prawa krajowego). Typowym przykładem może tu być prawo Unii Europejskiej jako prawo wspólnotowe mające pierwszeństwo nad prawem krajowym<sup>2</sup>. Z drugiej strony prawo jest procesem egzekwowania konkretnych przepisów przez aparat administracyjny przymusu państwa.

Warto podkreślić, że każde prawo można rozpatrywać w trzech podstawowych wymiarach: podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym.

Wymiar podmiotowy prawa odnoszony jest do uczestników życia społecznego, w tym m.in. poszczególnych obywateli, grup społecznych czy ogółu obywateli, a nawet całych narodów. Mamy wówczas do czynienia z prawem człowieka i obywatela, prawem dziecka, prawem rodzinnym, prawem grup społecznych, w tym np. mniejszości narodowych i etnicznych, czy prawem międzynarodowym.

Najbardziej rozpoznawalny jest wymiar przedmiotowy prawa, dotyczy różnych dziedzin prawa (tzw. płaszczyzn lub gałęzi prawa). Wymienić tu można chociażby prawo: autorskie, bankowe, medyczne, rolne, energetyczne, podatkowe, ruchu drogowego, ochrony środowiska, i inne. Ten zbiór dziedzin prawa jest otwarty i uzależniony jedynie od aktywności społecznej w danej dziedzinie życia społecznego. Im bardziej społeczeństwo jest aktywne w danej dziedzinie życia, tym szybciej wyniknie potrzeba uregulowania prawnego norm współżycia, a następnie nadzoru przestrzegania tych norm. Ten wymiar prawa dotyczy zatem przestrzegania przez wszystkie podmioty ustanowionych, szczegółowych, dziedzinowych norm prawnych. Przy czym warto podkreślić, że poszczególne gałęzie prawa są ze sobą powiązane różnym splotem zależności, podobnie jak poszczególne dziedziny życia społecznego.

Mówimy jednakże o zapewnieniu przestrzegania prawa, a zatem musimy wziąć pod uwagę wymiar procesualny, który wyraża się zmiennością prawa w czasie, co oznacza, że prawo jest nie tylko pewną normą<sup>3</sup>, ustanowioną raz na zawsze, pewnym prawnym stanem rzeczywistości. Ta rzeczywistość ulega zmianom, ewoluuje wraz z rozwojem społeczeństw, zwiększeniem jego aktywności i poprzez te zmiany wymusza zmiany przepisów

<sup>2</sup> Nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym nie występuje *expressis verbis* w traktatach unijnych, lecz jest jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania UE. Na straży tej zasady stoi Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który w swoim orzecznictwie wyraża właśnie ideę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym państwa członkowskiego UE. Zgodnie z tą ideą, Trybunał pilnuje, by państwa członkowskie nie wprowadzały przepisów prawa krajowego, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym, a w razie zaistnienia takiej sprzeczności – rozstrzygając spór, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeka zgodnie z prawem UE.

<sup>3</sup> Norma jest formą dyrektywy. Oczywiście, dyrektywy można podzielić na stanowcze (bezwzględne jest żądanie zachowanie adresata dyrektywy) i niestawowe (skłanianie adresata do określonego zachowania, np. zachęta, życzenie, sugestia). Norma postępowania jest dyrektywą stanowczą. Przy czym, nie jest typowym zdaniem logicznym opisującym rzeczywistość, lecz wskazuje, jak powinno być. Zatem norma nie może mieć przypisanej wartości logicznej, tzn. nie można powiedzieć, że norma jest prawdziwa lub fałszywa. W sensie socjologicznym można poszukiwać skuteczności normy, a w sensie prawnym można jedynie mówić o stanie obowiązywania normy lub jej nieaktualności.

i norm prawa, a zatem osiągnięcie danego stanu idealnego prawa nigdy nie jest możliwe. Stąd istotnego znaczenia nabiera ciągły proces dochodzenia do idealnego stanu prawa.

Mając na uwadze wymiar procesualny, rozumiany jako długofalowe działanie ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów zapisanych w danym przepisie prawa, należy zwrócić uwagę także na aspekt strukturalno-realizacyjny, wyrażający strukturę organizacyjną, instytucjonalną oraz ciąg działania na rzecz osiągnięcia założonych celów.

## 2. Źródła prawa

W Polsce, zgodnie z zapisami artykułu 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., źródłem powszechnie obowiązującego prawa są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły<sup>4</sup>.

W tym miejscu musimy sobie wyjaśnić, jaką rolę w systemie prawa odgrywa polityka państwa oraz strategia działania.

Przez politykę należy rozumieć „zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków. Jest to więc działalność polegająca na kierowaniu krajem przez sprawowanie naczelnej władzy z prawa pobierania decyzji w państwie (władza polityczna) i jej rozwijania dla zdobycia tej władzy. Implikuje ona działania zmierzające do orientowania społeczności ku przyszłemu, zaplanowanemu społeczeństwu. Zawiera w sobie decyzję obywatela wyznaczającą tych, którzy mają sprawować władzę” (Pawłowski, 2002, s. 98).

Z kolei, strategia rozumiana jest jako „teoria i praktyka działania, ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy” (Pawłowski, 2002, s. 131).

Tak rozumiana strategia przeplata się z polityką i odwrotnie, stąd może wynikać fakt, że pojęcia te powszechnie wykorzystywane są zamiennie. Trzeba mieć jednak świadomość, iż nadrzędną rzeczą polityki (jako domeny działania państwa) jest określenie celów, a domeną strategii jest wskazanie sposobów ich osiągnięcia (dróg dojścia do celów), w ramach przemyślanej i konsekwentnie realizowanej politycznej koncepcji działania organów władzy wykonawczej państwa.

Niewątpliwie – zgodnie z zapisami artykułu 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – ani polityka, ani strategia nie stanowią źródeł prawa, nie zawierają zatem norm prawnych. Skoro jednak strategia daje swoistą receptę na to, jakimi sposobami, metodami, narzędziami, czy przy wykorzystaniu jakich zasobów organy władzy wykonawczej chcą

<sup>4</sup> Organami upoważnionymi do stanowienia aktów prawa są:

a) wojewoda i organy administracji niezespolonej – na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawie dotyczącej administracji rządowej w województwie albo w innych ustawach;

b) sejmik województwa, rada lub zarząd powiatu oraz rada lub zarząd gminy – na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach.

zrealizować swoje istotne cele w perspektywie długoterminowej, to jaki jest jej związek z normami prawa?

Odpowiedź wydaje się bardzo prosta. Strategia jest koncepcją działania organów władzy wykonawczej państwa (wytycza kierunek tego działania). Koncepcja ta obowiązuje jednak tylko tak długo, jak długo dany organ sprawuje swoją władzę. Skoro nie jest normą prawną to nie musi być (i z reguły nie jest) kontynuowana (uznawana) przez kolejną ekipę sprawującą władzę.

Strategia jednak, wytyczając kierunek tego działania, staje się podstawą do takiego kształtowania przez organy władzy przepisów prawnych, by ułatwiały, a nie utrudniały, osiągnięcie zakładanych celów. Organy decyzyjne w państwie chcą w ten sposób zapewnić sobie optymalną alokację zasobów państwa jako organizacji polityczno-społeczno-gospodarczej. Zasoby te – ludzkie, finansowe, materiałowe, techniczne, a nawet czasu – ułatwiają osiąganie zakładanych celów strategicznych. Ustanawiane (wydawane) konkretne przepisy prawa (lub ich zmiana) mogą zatem wynikać z przyjętej koncepcji działania rządu (strategii działania).

### 3. Przepis prawa a norma prawna

Każdy akt prawny (ustawa lub rozporządzenie) zawiera szereg przepisów prawa. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zawartymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r.<sup>5</sup>, przepis może występować w formie artykułu (charakterystycznego dla ustawy) lub paragrafu (charakterystycznego dla rozporządzenia), ustępu, punktu, litery czy tiret<sup>6</sup>.

Zatem przepisem prawa jest treść danego artykułu, paragrafu, ustępu, punktu, litery, czy tiret, gdzie odczytujemy bezpośrednio zredagowane przepisy. Przepisem prawnym jest „każda wypowiedź zdaniokształtna tekstu prawnego (artykułu, paragrafu, etc.) – zdanie w sensie gramatycznym, albowiem ono zawiera regułę postępowania – powinność prawną” (Ziemiński, 1972, s. 24).

Inaczej mówiąc, przepis prawa jest kategorią konkretnego tekstu. Pamiętać jednak należy, że przepisy te odzwierciedlają intencje autorów, jak należy postępować, by nie szkodzić innym uczestnikom życia społecznego, lub jak postępować, by osiągnąć zamie-

<sup>5</sup> Dz. U., nr 100, poz. 908.

<sup>6</sup> Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł zawierający samodzielną myśl. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy i oznaczany skrótem „art.” oraz cyfrą arabską z kropką. Jeżeli samodzielną myśl zawarta jest w kilku zdaniach, artykuł dzielony jest na ustępy oznaczane cyfrą arabską z kropką bez nawiasu. Tylko w ustawie określonej jako „kodeks” ustępy oznaczają się paragrafami (§). Dany artykuł lub ustęp może zawierać wyliczenie oznaczane jako punkty (cyfra arabska z nawiasem z prawej strony). W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery (małe litery alfabetu łacińskiego bez znaków polskich). Kolejne wyliczenie w obrębie liter dokonuje się poprzez wprowadzenie tzw. tiret (krótka pozioma kreska przypominająca myślnik). Z kolei podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną aktów wykonawczych do ustawy, tj. rozporządzeń, jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić (podobnie jak artykuły w przypadku ustawy) na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.

rzene cele społeczne, obronne, gospodarcze, bankowe, medyczne, rolne, energetyczne, podatkowe, związane z ruchem drogowym, czy ochroną środowiska naturalnego itp. Przepisy można podzielić na:

- nakazujące – zobowiązujące do powzięcia określonego w nakazie działania (np. nakaz gaszenia pożaru przez strażaka, czy nakaz obrony ojczyzny przez żołnierza). W tym wypadku nakaz musi być poprzedzony odpowiednim, specjalistycznym przygotowaniem danego podmiotu, którego nakaz ma obowiązywać. Można więc powiedzieć, że „każdemu nakazowi odpowiadają uprawnienia, każdy nakaz daje się przekształcić w uprawnienie. Z tego też względu należy on do szczególnej postaci obowiązku” (Kaźmierczyk, Pulka, 1999, s. 63).
- zakazujące – zakaz rozumiany jest jako forma obowiązku powstrzymania się od działania w stosunku do chronionej wartości (np. zakaz wypalania traw na łąkach, zakaz jazdy na czerwonym świetle, itp.). Do wykonania zakazu podmiot nie musi posiadać kompetencji, ani angażować się emocjonalnie, musi jedynie odróżniać uznane wartości za dobre i złe<sup>7</sup>.
- uprawniające – uprawnienie dotyczy sytuacji, w której podmiot może coś wykonać, ale nie jest do tego zobowiązany (Kowalski, 1984, s. 139). Ta kategoria rodzi najwięcej problemów, bowiem wymaga szczegółowego określenia granic uprawnienia, czy rodzaju i zakresu kompetencji podmiotu. Niektórzy prawnicy postulują wręcz, by posługiwać się przepisem dozwołonym, a nie uprawniającym. Wyróżniają przy tym dozwołenie mocne i słabe. Pierwsze występuje wówczas, gdy przepis prawa wyrażany jest z użyciem słów: „ma prawo”, „jest uprawniony”, itp. Słaby przepis dozwołony dotyczy zaś sformułowań nie zawierających bezpośrednio tych sformułowań, ale z treści przepisu wynika, że podmiot posiada uprawnienia do podjęcia działań (Kaźmierczyk, Pulka, 1999, s. 65).

Podkreślić należy, że zbiór przepisów prawa opisuje szerszy kontekst, zwany normą prawną. To w przepisach prawnych „zaszyfrowane” są normy prawne. Przy czym, z reguły dany przepis prawny nie odzwierciedla całej normy. Dopiero szereg przepisów prawa, niekiedy ujętych nie w jednym akcie prawnym, a w kilku wzajemnie powiązanych aktach, pozwala na rozszyfrowanie całej normy prawnej, zrozumienie sensu i istoty tej normy. Każda zatem norma prawna jest „zaszyfrowaną” w przepisach prawnych intencją organów władzy, wyznaczającą określonym adresatom obowiązek zachowania się w danej określonej sytuacji. Taka norma postępowania to nic innego, jak odniesiony do grupy osób nakaz albo zakaz określonego zachowania w określonych okolicznościach (Kaźmierczyk, Pulka, 1999, s. 11).

Norma prawna jest zatem stanowczą dyrektywą, skierowaną do określonego podmiotu (osoby lub grupy osób) z żądaniem zachowania się w ściśle określony sposób w danych uwarunkowaniach. Może też wyrażać żądanie określonego zachowania lub postępowania niezależnie od zmian środowiska.

<sup>7</sup> O ile obrona ojczyzny wymaga od żołnierza posiadania odpowiednich kompetencji i wręcz emocjonalnego poświęcenia, o tyle trudno mówić jakichkolwiek kompetencjach czy poświęceniu przy realizacji np. zakazu ujawniania informacji niejawnych, czy zatrzymaniu się na czerwonym świetle.

Bardzo często, czytając dany akt prawny i skupiając się jedynie na wybranych przepisach prawa, nie zauważamy całościowej normy prawnej jako logicznego toku postępowania wynikającego z próby zmiany otaczającej nas rzeczywistości zgodnie z przyjętymi przez organy władzy celami strategicznymi w danej dziedzinie działalności społecznej. Ideałem jest, gdy dany przepis prawa lub ich zbiór w postaci danego aktu prawnego odzwierciedla jedną normę prawną. Wtedy, po przeczytaniu danego aktu prawnego, wszystko powinno być dla nas jasne – powinniśmy widzieć daną normę prawną jako drogowskaz postępowania. Jednakże, jak już wcześniej wspomniano, poszczególne dziedziny działalności społecznej wzajemnie się przenikają i trudno jest rozpatrywać np. prawo ochrony środowiska bez uwzględnienia aspektów gospodarczych, rolnych, energetycznych, czy ruchu drogowego. Tak samo trudno sobie wyobrazić wyalienowanie kwestii prawnych regulujących obronność państwa. Mówiąc o prawie obronnym, musimy mieć na uwadze również aspekty prawa międzynarodowego, gospodarczego, społecznego, rolnego, administracyjnego, karnego, ekologicznego i wielu innych gałęzi prawa.

#### 4. Zakres prawa obronnego

Przystępując do analizy prawnych aspektów obronności, warto uzmysłowić sobie ogrom spraw objętych przepisami prawa. Należą do nich bowiem wybrane aspekty prawne związane z normami prawnymi dotyczącymi, m.in.:

1) Konstytucyjnych i ustawowych podstaw obronności RP – obejmujących takie kwestie, jak:

- ustawa zasadnicza i jej rola w tworzeniu prawa obronnego kształtującego system bezpieczeństwa i obronności RP;
- bezpieczeństwo i obronność państwa jako wartość podlegająca szczególnej ochronie;
- kompetencje głównych organów władzy ustawodawczej i administracyjnej państwa w obszarze zapewniania obronności;
- rola i kompetencje: Parlamentu, uprawnienia Prezydenta RP, uprawnienia Rady Ministrów, kompetencje Ministra Obrony Narodowej;
- cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi;

2) Implementacji strategii bezpieczeństwa i obronności, w tym w szczególności:

- Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej jako strategii sektorowej do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- systemu planowania obronnego w państwie - dokumenty wykonawcze;
- roli Strategicznego Przeglądu Obronnego i Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w kształtowaniu prawa obronnego;

3) Obronności Polski w kontekście zobowiązań prawnych wynikających z członkostwa w UE i NATO, w szczególności dotyczących kwestii:

- wpływu globalizacji na funkcjonowanie granic państwa;
- Układu z Schengen a ochrony granic;
- Strategii bezpieczeństwa UE a obronności RP;

- obronności RP w kontekście Traktatu Północnoatlantyckiego, układu SOFA, koncepcji strategicznej NATO;
  - prawnych zasad udziału wojsk w operacjach poza granicami kraju;
  - zasad podejmowania działań przy użyciu siły (ROE - Rules of Engagement);
  - przekazywania uprawnień narodowych w podporządkowanie w wielonarodowych i międzynarodowych operacjach (TOA - Transfer Of Authority);
- 4) Gotowości Obronnej Państwa – obejmującej takie kwestie, jak:
- stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów;
  - zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji;
  - organizacja i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- 5) Obowiązku obywatela i przedsiębiorcy, w szczególności dotyczącego kwestii:
- świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych na rzecz obronności państwa w czasie pokoju i wojny;
  - czasokresu i rodzajów świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych;
  - obowiązków jednostek korzystających ze świadczeń;
  - odpowiedzialności za niewykonywanie obowiązków obronnych w zakresie świadczeń;
- 6) Militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, w szczególności dotyczących kwestii:
- kategorii zadań uzasadniających militaryzację;
  - trybu ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji;
  - zadań związanych z przygotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją;
  - zasad wyposażania w środki transportowe, maszyny i urządzenia oraz w sprzęt wojskowy,
  - zasad i trybu przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek do objęcia ich militaryzacją;
- 7) Obiektów szczególnie ważnych dla obronności państwa, obejmujących takie kwestie, jak:
- kategorie obiektów szczególnie ważnych dla obronności państwa;
  - zadania w zakresie szczególnej ochrony obiektów;
  - właściwości organów w sprawach szczególnej ochrony obiektów;
- 8) Systemów łączności na potrzeby obronne – dotyczącego w szczególności:
- warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa;
  - właściwości organów władzy publicznej w zakresie przygotowania systemów łączności;
- 9) Transportu na potrzeby obronne państwa, określającego w szczególności:

- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny;
- właściwości organów w sprawach transportu na potrzeby obronne państwa;
- 10) Służby zdrowia a potrzeby obronne państwa, uwzględniającej kwestie:
  - warunków i sposobów przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa;
  - właściwości organów w sprawach służby zdrowia na potrzeby obronne państwa;
- 11) Systemu szkolenia obronnego, określającego w szczególności:
  - organizację szkolenia obronnego w państwie;
  - podmioty podlegające szkoleniu;
  - zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia;
  - właściwości organów realizujących szkolenie obronne;
- 12) Systemu kontroli wykonywania zadań obronnych, a szczególnie:
  - zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony,
  - rodzaje kontroli wykonywania zadań obronnych;
  - sposób prowadzenia kontroli;
- 13) Podstaw prawnych funkcjonowania Obrony Cywilnej, normujących kwestie:
  - miejsca i roli obrony cywilnej w systemie obronnym państwa;
  - podmiotów zobowiązanych do tworzenia formacji obrony cywilnej;
  - zadań formacji obrony cywilnej;
- 14) Stanu wojennego jako jednego ze stanów nadzwyczajnych, odnoszącego się do kwestii istoty i zasad konstytucyjnych i ustawowych stanu wojennego, a w szczególności:
  - zasad wprowadzenia oraz znoszenia stanu wojennego;
  - wzajemnych zależności stanu wojennego a stanu wojny;
  - zasad działania organów władzy publicznej podczas obowiązywania stanu wojennego;
  - zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela podczas obowiązywania stanu wojennego;
  - przepisów karnych w czasie stanu wojennego i w czasie wojny;
- 15) Krajowego systemu wykrywania i alarmowania o skażeniach, dotyczącego takich kwestii, jak:
  - organizacja i warunki przygotowania krajowego systemu wykrywania i alarmowania o skażeniach;
  - sposoby funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium RP.

Należy zdać sobie sprawę z faktu, że ten ogrom spraw dotyczących obronności państwa nie jest katalogiem zamkniętym. Mogą tu być zawarte również inne kwestie, które wynikają, z jednej strony, z dynamiki zmian środowiska bezpieczeństwa, a z drugiej – z coraz bardziej złożonej struktury obronności i przenikaniem się kwestii obronności z innymi kwestiami życia społecznego.



Ponadto, musimy zdać sobie sprawę z faktu, że bardzo często, zdarza się, że jeden przepis prawny może zawierać tylko kawałek danej normy, a do uchwycenia całości normy niezbędne jest sięgnięcie do szeregu innych przepisów, zawartych w tym samym akcie prawnym lub w innych aktach prawnych. Ta cecha prawa sprawia, że bardzo często jest ono niezrozumiałe dla zwykłych „czytelników” aktu normatywnego. Nawet wśród prawników często pojawiają się kontrowersje dotyczące interpretacji danej normy prawnej.

Żeby zrozumieć intencje zawarte (ukryte) w danym akcie prawnym lub aktach prawnych, czyli poznać normę prawną w danej dziedzinie, należy spojrzeć na dane zjawisko szerzej i zastanowić się, czy przepisy prawa ułatwiają osiągnięcie założonych celów. O odtworzenie tej normy prawnej, o ustalenie jej brzemienia w formie wyrażającej intencje prawodawcy, prawnicy niejednokrotnie toczą zacięte boje w sądach, a i tu werdykty czasem zapadają różne, w zależności od interpretacji sądu, który rozpatruje daną kwestię<sup>8</sup>.

Patrzanie tylko na same, suche przepisy prawa powoduje, że ich nie rozumiemy, stają się one dla nas zmorą i źródłem niepotrzebnego stresu. Z kolei przepisy prawa stają się jasne i zrozumiałe, gdy potrafimy spojrzeć głębiej i ujrzeć normę, lub normy prawne, wyrażone poprzez poszczególne przepisy.

Jak zatem zabrać się za lekturę aktu prawnego? Nim do tego dojdziemy, warto poznać zasady tworzenia aktów prawnych.

## 5. Zasady techniki prawodawczej

Zgodnie z zasadami, przepisy prawa zawarte w ustawie powinny wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Szczegóły mogą jednak znaleźć swoje odniesienie w innych aktach prawnych, w tym w ustawach regulujących inne dziedziny życia społecznego, i wówczas przepisy ustawy nie mogą powielać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

W ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Polska na mocy zapisu art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Poszczególne przepisy ustawy powinny być zredagowane w sposób zwięzły, bez nadmiernej szczegółowości, ale wyrażając typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą. Jest to bardzo istotne, bowiem znając daną dziedzinę aktyw-

---

<sup>8</sup> W krajach kultury anglosaskiej występują tzw. precedensy, tj. wyroki sądowe, które mogą wpływać na orzecznictwo w sprawach późniejszych i w tym sensie stanowią ważne źródło prawa. W polskim porządku prawnym nie mamy prawa precedensu. Każdy sąd jest niezawisły w swoim orzekaniu. Jedynie orzeczenia Sądu Najwyższego oraz orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego w sposób faktyczny brane są pod uwagę, tj. mają wpływ na treść przyszłych decyzji sądowych. Jedynie wówczas można mówić o rzeczywistym oddziaływaniu na sposób interpretacji prawa przez sądy niższych instancji oraz organy władzy publicznej.

ności społecznej, po przeczytaniu przepisów ustawy, bez najmniejszych wątpliwości powinniśmy zrozumieć normy prawne zawarte w tej ustawie. Warto tu również podkreślić, że zasady techniki prawodawczej wręcz nakazują, by poszczególne przepisy zawarte w artykułach, ustępach, punktach, literach czy tiret – dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje prawodawcy odnośnie do zawartych w nich normach prawnych.

Ponadto, zdania w ustawie redagowane powinny być zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając przy tym zdań wielokrotnie złożonych, co również powinno przyczynić się do łatwiejszego zrozumienia treści przepisów.

Zasady techniki prawodawczej nakazują także posługiwanie się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, a wręcz zakazują posługiwania się:

- określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym;
- określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim;
- nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brakuje odpowiedniego określenia.

Warto zwrócić uwagę, że aktem wykonawczym do ustawy jest rozporządzenie, w którym zamieszczone powinny być tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w ustawie w formie tzw. upoważnienia ustawowego<sup>9</sup>. Jednakże pamiętać należy o tym, że w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów zawartych w ustawie oraz innych aktach normatywnych. Chcąc więc zrozumieć w pełni normy prawne, trzeba sięgnąć najpierw do ustawy, by poznać ogólne unormowania danej kwestii, a następnie zapoznać się z treścią rozporządzenia lub rozporządzeń, by poznać wszystkie szczegóły.

W życiu codziennym często rozpoczynamy analizę danej normy prawnej od lektury rozporządzenia, co sprawia, że nie zauważamy ważnych kwestii uregulowanych ustawowo.

Ponadto, niestety bardzo często zasady techniki prawodawczej są łamane przez samego prawodawcę, co czyni akty prawne mało czytelnymi nawet dla osób znających problematykę podlegającą regulacji. Problemy sprawiają nie tylko zdania wielokrotnie złożone, ale również używane specjalistyczne zwroty i określenia, których znaczenie jest odmienne od tego, jakie nadaje się danemu słowu lub słowom w języku potocznym. Dobitym przykładem może być tutaj użyte w Ustawie z 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych sformułowanie „przetwarzanie informacji niejawnych”<sup>10</sup>. W języku

<sup>9</sup> Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydawane jest z reguły jedno rozporządzenie, które powinno całkowicie szczegółowo uregulować sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Wyjątkiem jest upoważnienie ustawowe, nakazujące uregulować różne sprawy. Jeżeli sprawy te można tematycznie wyodrębnić w taki sposób, że ich zakresy będą rozłączne, to wówczas na podstawie takiego upoważnienia można wydać więcej niż jedno rozporządzenie.

<sup>10</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2010r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U., nr 182, poz. 1228), w art. 2 definiuje przetwarzanie informacji niejawnych jako wszelkie operacje wykonywane w odniesieniu do informacji niejawnych i na tych informacjach, w szczególności ich wytwarzanie, modyfikowanie, kopiowanie, klasyfikowanie, gromadzenie, przechowywanie, przekazywanie lub udostępnianie.

potocznym przetwarzanie informacji związane jest z uporządkowanym procesem przekształcania, zmieniania informacji. Proces ten z pewnością nie obejmuje, klasyfikowania, gromadzenia, przechowywania, przekazywania czy udostępniania, bowiem czynności te nie zmieniają treści informacji. Tu jednak ustawodawca nadał pojęciu „przetwarzanie” szczególne znaczenie. Wówczas to nowe znaczenie musi być zawarte i wyjaśnione w tzw. słowniczku pojęć. W słowniczku ustawodawca może także zawierać zupełnie nowe terminy, nieznanne w języku potocznym, nadając im specjalistyczne znaczenie. Zatem, by lepiej zrozumieć intencję prawodawcy, analizę aktu prawnego zawsze powinniśmy zacząć od przyswojenia sobie pojęć zawartych w słowniczku.

Z pewnością, zrozumienie intencji prawodawcy, a zatem także zrozumienie normy prawnej, byłoby łatwiejsze, gdyby w ustawie czy rozporządzeniu zawarte były omówienia, czy komentarze dla poszczególnych przepisów prawnych. Niestety, zasady techniki prawodawczej zabraniają zamieszczania wszelkich postulatów, zaleceń, wyjaśnień, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Takie wyjaśnienia woli prawodawcy można znaleźć jedynie w uzasadnieniu projektu aktu prawnego, które występuje tylko na etapie opracowywania i uzgadniania projektu. Po przyjęciu aktu prawnego znika jego uzasadnienie i dla przeciętnego czytelnika pozostaje jedynie domniemanie o poprawności odczytywanej normy prawnej.

## 6. Prawo obronne w procesie zarządzania obronnością państwa

Wróćmy teraz do istoty prawa obronnego. Jest to szczególna płaszczyzna prawa, która określa normy pozwalające zapewnić Rzeczypospolitej Polskiej obronność. Jak jednak zrozumieć takie normy prawne? Ile ich powinno być? Jakie jest ich przesłanie?

Na te pytania spróbujemy znaleźć odpowiedzi, zapoznając się z celami strategicznymi w dziedzinie obronności oraz sposobami osiągnięcia tych celów. Zgodnie z punktem 30 Strategii obronności RP z 2009r.<sup>11</sup> do celów strategicznych w dziedzinie obronności należą:

- zapewnienie niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, jej integralności i nienaruszalności granic;
- obrona i ochrona wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;
- tworzenie warunków do zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez organy administracji publicznej oraz inne pomioty właściwe w obszarze bezpieczeństwa narodowego, w tym odpowiedzialne za funkcjonowanie gospodarki i innych obszarów istotnych dla życia i bezpieczeństwa obywateli;
- tworzenie warunków do podwyższania zdolności obronnych państwa, jak też zapewnienie gotowości do realizacji obrony w układzie narodowym i sojuszniczym;
- rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi;

---

<sup>11</sup> Pełna nazwa dokumentu brzmi: Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia Wykonawcza do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2009r.

- realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w NATO i Unii Europejskiej;
- zaangażowanie w międzynarodowe operacje reagowania kryzysowego, prowadzone w pierwszej kolejności przez NATO i UE, a także przez ONZ czy w ramach doraźnych koalicji.

Cele te wyraźnie ukazują wątek ochrony i obrony żywotnych interesów narodowych. Tak rozumiana obronność jest cechą państwa określającą stan przygotowania do ochrony i obrony tych interesów. Z kolei, obrona narodowa, jakkolwiek by nie była definiowana, stanowi organizacyjną formę przygotowania państwa do realizacji szczególnej cechy, jaką jest obronność. Obrona narodowa „ma też swoją właściwość prawną, jest bowiem systemem opisanym za pomocą zbioru przepisów prawa państwowego, określającego panujące w nim stosunki, a także relacje z otoczeniem” (Kitler, 2011, s. 67). Ten zbiór przepisów prawa określamy właśnie mianem „prawa obronnego”.

W tym kontekście warto podkreślić, że obronność państwa, czy obrona narodowa, stanowi bardzo ważny element zarówno jego polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. W tym ujęciu, struktura organizacyjna obrony narodowej opiera się na filarze atlantyckim (poprzez przynależność do NATO) i europejskim (poprzez przynależność do UE i współuczestniczenie we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony). Ważnym elementem wzmacniającym cechę obronności państwa jest strategiczna więź ze Stanami Zjednoczonymi.

Założenia te znalazły swój wyraz w koncepcji kształtowania Systemu Obronnego Państwa (SOP). Zgodnie z zapisami paragrafu 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004r. w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>12</sup>, w czasie pokoju, gdy nie występują zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa – funkcjonujemy w stanie stałej gotowości obronnej państwa.

W stanie tym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa, a także doskonalenie tego systemu w zależności od zmian środowiska bezpieczeństwa. Na arenie międzynarodowej natomiast realizowane są zadania dotyczące kształtowania środowiska międzynarodowego na rzecz umacniania obronności państwa<sup>13</sup>.

Warto uzmysłwić sobie, że właśnie w ramach utrzymywania sprawności i doskonalenia SOP realizuje się również zadania dotyczące przeglądu i ewentualnych zmian norm prawa obronnego w kwestiach dotyczących w szczególności:

- planowania obronnego, obejmującego planowanie operacyjne i programowanie obronne;
- doskonalenia wspólnych (narodowych i sojusznicznych) procedur działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny;
- zwiększania zdolności Sił Zbrojnych RP do szybkiego reagowania na bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa;

<sup>12</sup> Dz. U., nr 219, poz. 2218.

<sup>13</sup> Patrz pkt 41 Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Strategii wykonawczej do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009r.

- utrzymywania i doskonalenia zintegrowanego systemu kierowania obroną państwa;
- możliwości sprawnego wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa adekwatnie do skali i charakteru zagrożeń;
- zapewniania warunków do przyjęcia na polskim terytorium Sojusznicznych Sił Wzmocnienia poprzez realizację zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza (HNS – Host Nations Support);
- utrzymywania gotowości do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych określonych w Programie Mobilizacji Gospodarki;
- utrzymywania niezbędnego poziomu rezerw państwowych i osobowych na potrzeby obronności państwa;
- rozbudowy i utrzymywania infrastruktury obronnej;
- edukacji w zakresie obronności oraz patriotycznego wychowania społeczeństwa.

Kwestie te znajdują swoje odzwierciedlenie we wnioskach z prowadzonych cyklicznie przeglądów obronnych państwa<sup>14</sup>. Na tej podstawie, Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej, realizując proces kierowania obronnością, przyjmuje lub nowelizuje własne rozporządzenia w określonych sprawach wymagających uregulowania. Jeżeli natomiast problematyka została zawarta w normie prawnej znajdującej swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa rangi ustawowej, to wówczas Rada Ministrów przygotowuje stosowny projekt nowelizacji i przesyła go wraz z uzasadnieniem do Kancelarii Sejmu.

## 7. Podsumowanie

Reasumując, prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej jest jedną z wielu gałęzi prawa. Organy władzy wykonawczej, realizując proces zapewniania obronności państwa, korzystają z norm prawnych regulujących kwestie dotyczące żywotnych interesów narodowych. Normy prawne są czytelne dla specjalistów z dziedziny obronności, ale przeciętny obywatel, oddając się lekturze poszczególnych aktów prawnych, gubi się w mnogości tych aktów, a także zawiłości ich treści merytorycznych. Wynika to z olbrzymiej dynamiki środowiska bezpieczeństwa państwa oraz przenikania się kwestii obronności z innymi kwestiami życia społecznego. Samą lekturę aktów prawnych utrudniają również zasady techniki prawodawczej, które, z jednej strony, służą przejrzystości prawa, ale z drugiej – utrudniają szybkie odnalezienie normy prawnej regulującej kompleksowo daną kwestię z dziedziny obronności państwa. Trzeba jednak mieć świadomość, że prawo jest żywe, ewoluje wraz ze zmianami życia społecznego, a kwestia obronności państwa normująca żywotne interesy narodowe wymaga w tym względzie szczególnej troski ze strony organów władzy wykonawczej państwa.

---

<sup>14</sup> Obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów obronnych w ramach planowania obronnego wprowadzono zapisem paragrafu 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 października 2007r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U., nr 152, poz. 1599 z późn.zm.).

## Bibliografia

- Kaźmierczyk, S., Pulka Z. (1999). *Wstęp do prawoznawstwa*. Wrocław: Wydawnictwo Korab.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa: Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kowalski, J. (1984). *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Pawłowski, J. (red. nauk.). (2002). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U., nr 100, poz. 908).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U., nr 219, poz. 2218).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U., nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia Wykonawcza do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 23 grudnia 2009 r.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U., nr 182, poz. 1228).
- Ziemiński, M. (1972). *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.

## DEFENCE LAW OF THE POLISH REPUBLIC – INTERPRETATION DILEMMAS

**Summary:** National defence has a special feature that regulates vital (main) national interests and therefore requires a detailed and transparent law. The body of law creates legal standards that define the relationships between the elements of the defence system of the state. These standards govern the relationship of the system with the environment. All of these relations were defined as the defence law. This paper presents the complexities of the legal rules governing the issue of the defence of a state and indicates the reasons for the negative perception of the defence law. The author emphasizes the dynamics of the law, which evolves with the changes of society. He is referring to the importance of the problem for the correct functioning of the state not only from a legal but also from a social point of view.

**Keywords:** national defence, law of defence