

Warszawa, 6 stycznia 2003 r.

Opinia prawna w sprawie
zgodności art. 12 ust. 3 projektu ustawy o Wojskowych Służbach
Informacyjnych z Konstytucją RP i ustawą o urzędzie Ministra Obrony
Narodowej

Udzielenie odpowiedzi na postawiony problem jest możliwe po określeniu statusu Wojskowych Służb Informacyjnych, takiego jaki jest zakładany w projekcie ustawy o WSI (druk nr 897), i analizie wzajemnych relacji prawnych między ministrem obrony narodowej a WSI. Analizę postawionego problemu utrudnia ten fakt, iż przepisy projektu ustawy dotyczące WSI są słabo rozwinięte. Przynajmniej ta część przepisów z rozdziału drugiego projektu który dotyczy organizacji WSI jest lakoniczna. Przykładowo, gdy mowa o jednostkach wchodzących w skład WSI, projekt stanowi, że jedną z nich jest „Inspektorat WSI”. Dla wyrobienia sobie ugruntowanej opinii np. co do tego, czy Szef WSI jest władny nadawać statut tej właśnie jednostce celowe byłoby określenie charakteru takiej struktury. Dalej, art. 12 ust. 2 stanowi, iż Szef WSI „tworzy i znosi terenowe oraz specjalistyczne jednostki organizacyjne WSI”, w myśl zaś ust. tegoż art.4 „Szef WSI może tworzyć zespoły o charakterze stałym lub doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy orz szczegółowy zakres i tryb działania”. Z przepisów tych nie można się dowiedzieć o jakie „specjalistyczne jednostki organizacyjne” lub „zespoły” chodzi, tak więc odpowiedź na pytania typu czy Szef WSI władny jest nadawać tego rodzaju jednostkom status, określać „zakres i tryb działania” muszą być dość ogólnikowe. Projekt posługuje się także specyficznymi kategoriami i pojęciami, nie spotykanymi w innych działach prawa (np. „etaty zbiorcze”, „etaty rozwinięte”).

Problem ten sygnalizuję dlatego, iż w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w szczególności – jak głosi znana teza orzecznictwa konstytucyjnego - jest im zakazane wszystko za

wyjątkiem tego co jest im dozwolone. Standard takiego funkcjonowania nie może obejmować Wojskowych Służb Informacyjnych. Pierwszą przesłanką dla domagania się jego realizacji musi być czytelność projektu ustawy o WSI.

Istotne byłoby też rozważenie, czy przepisy projektu ustawy odpowiadają wymogowi określoności prawa. Chodzi tu przykładowo o przepisy z art. 21 ust. 1 pkt. 1 i 6. Zagadnienie to jest przedmiotem odrębnej opinii prawnej.

1. Wojskowe Służby Informacyjne mają stanowić część składową Sił Zbrojnych RP (art. 1 ust. 1). Szefa WSI wyznacza na stanowisko służbowe i zwalnia z niego minister obrony narodowej, po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 9 ust. 1). Zastępców Szefa WSI wyznacza na stanowisko służbowe i zwalnia z niego Minister Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 9 ust. 2)

Statut WSI jest nadawany przez Ministra Obrony Narodowej. Jest to dokument, który ma określać „strukturę i organizację wewnętrzną oraz etaty zbiorcze WSI”. Dokument ten nie mi znany (nie stanowi załącznika do materiałów przedłożonych celem sporządzenia ekspertyzy). ‘Etaty Zbiorcze’ są zaś wyjaśnione w projekcie ustawy o WSI (por. art. 12 ust. 1 pkt. 2) jako kategoria która określa liczbę, rodzaje i rangi stanowisk służbowych występujących w jednostkach organizacyjnych WSI, a także kwalifikacje wymagane na tych stanowiskach.

Szef WSI podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej (art. 10 ust. 1). Szef jest przełożonym wszystkich żołnierzy WSI. Kieruje on pracą danej służby bezpośrednio lub przez swoich zastępców. Działalność Szefa WSI podlega kontroli Sejmu (art. 10 ust. 2- 4), choć projektodawca milczy co do form owej kontroli.

Uprawnienia Szefa WSI, jakie reguluje projekt są nieliczne. Jedno z nich polega na nadaniu w drodze rozkazu etatów rozwiniętych jednostkom organizacyjnym WSI i regulaminu organizacyjnego Inspektoratowi WSI oraz na określeniu zakresu działania jednostek organizacyjnych WSI.

Projekt nie zawiera żadnych innych przepisów dotyczących organizacji WSI. Na podstawie przywołanych przepisów prawnych należy stwierdzić iż WSI mają być podległe Ministrowi Obrony Narodowej, choć nie zostały określone formy kontroli nad WSI i odpowiedzialności tej struktury przed Ministrem. Niewątpliwie, głównym środkiem kontroli jest to, iż minister „wyznacza” i zwalnia Szefa tej służby. Nie ulega więc wątpliwości, że Szef WSI jest podmiotem podporządkowanym Ministrowi Obrony i ponoszącym przed nim odpowiedzialność służbową.

2. Minister Obrony Narodowej funkcjonuje na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Jest on tzw. ministrem działowym (art. 149 Konstytucji), i zarazem ma status naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa (tak, art. 1 ust. 1 ustawy o urządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1996 r. . (Dz. U. 96. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.). Uprawnienia ministra precyzują bliżej przepisy przywoływanej ustawy z 1996 r. W myśl art. 2 pkt. 8 tej ustawy minister „kieruje sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych”, stosownie zaś do pkt. 11 tegoż artykułu kieruje on także „sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej”. Ustawa w art. 5 potwierdza „bezpośrednią podległość” Ministra Obrony Narodowej nad Wojskowymi Służbami Informacyjnymi.

Analiza przepisów ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 141, poz. 943) nie wnosi żadnych nowych elementów do rozważenia postawionego problemu. Określa ona zakres działu „obrona narodowa” w czasie pokoju i wskazuje iż ministrem właściwym dla tego działu jest Minister Obrony Narodowej.

Natomiast sam szef WSI, w drodze rozkazu, nadaje etaty rozwinięte jednostkom organizacyjnym WSI i regulamin organizacyjny Inspektoratowi WSI oraz określa zakresy działania jednostek organizacyjnych WSI.

3. Już w kontekście tego co powiedziano wyżej o relacjach prawnych między Ministrem Obrony Narodowej i Szefem WSI, można stwierdzić, iż ust. 3 art. 12 mieści się w przepisach konstytucyjnych dotyczących ministra, jak i jest zgodny z ustawą o urządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1996 r. Szef WSI ma prawo

nadawać „etaty rozwinięte” jednostkom organizacyjnym WSI, co mieści się w „strukturze i organizacji wewnętrznej oraz etatach zbiorczych” określanych przez ministra. Szef WSI ma prawo do nadania regulaminu organizacyjnego Inspektoratowi WSI oraz ma prawo określać zakresy działania jednostek organizacyjnych WSI, skoro Minister Obrony Narodowej jest właściwy do nadania statusu WSI. Właściwą formą działania Szefa WSI jest w tych przypadkach rozkaz jako polecenie spełnienia określonego działania wydane żołnierzom przez przełożonego, gdyż dotyczy on spełnienia pojedynczego lub kilku czynów.

Szef WSI jest podmiotem ponoszącym odpowiedzialność przed Ministrem Obrony, który to bezpośrednio „wyznacza” Szefa WSI i zwalnia go. Zachowana jest więc norma z ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, tj. iż minister „kieruje sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych”, gdyż w projektowanej ustawie ma on, między innymi, prawo do określenia stanu etatów zbiorczych w strukturach organizacyjnych WSI.

Konkluzje:

1. przepisy analizowanego projektu ustawy o WSI, przynajmniej w części dotyczącej struktur organizacyjnych WSI, są słabo rozwinięte. Stanowi to – jak sygnalizowałem na wstępie opinii – potencjalny mankament projektu z punktu widzenia wymogów art. 7 Konstytucji RP, a także z punktu widzenia standardu określoności prawa. Wymóg określoności prawa, jest jak wiadomo, składnikiem zasady demokratycznego państwa prawnego.

2. W odpowiedzi na postawione pytanie, należy stwierdzić, iż ust. 3 art. 12 projektu jest zgodny z przepisami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak i z przepisami ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1996 r.

Sporządził: Mirosław Granat