

Filip Świtkowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Wydział Humanistyczny

ROLA I ZADANIA PREZYDENTA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO GWARANTA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

ROLE AND TASKS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND
AS A GUARANTEE OF STATE SECURITY

Streszczenie: Bezpieczeństwo państwa we współczesnym świecie jest wypadkową wielu skorelowanych ze sobą czynników. Dynamicznie rozwijający się świat nieustannie tworzy nowe formy zagrożeń. Niniejszy artykuł wskazuje determinanty bezpieczeństwa Polski w XXI wieku oraz poddaje analizie regulacje prawne dotyczące roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Podjęta została ponadto próba wypracowania postulatów *de lege ferenda*, mających przyczynić się do usprawnienia polskiego systemu obronności w analizowanym zakresie.

Słowa kluczowe: prezydent, bezpieczeństwo państwa, armia, premier, kontrasygnata

Summary: State security in the modern world is the result of a variety of correlated factors. Dynamically developing world is constantly creating new forms of threats. The article points to the determinants of security of the Republic of Poland in the 21st century and analyzes the regulations concerning the role of the President of the Republic of Poland as a guarantor of state security. Furthermore, an attempt has been made to create the proposals *de lege ferenda* which will contribute to improve Polish system of defense in this respect.

Key words: President, state security, the army, Prime Minister, countersignature

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo państwa we współczesnym świecie jest wypadkową wielu skorelowanych ze sobą elementów. Policentryczny porządek polityczny oraz dynamiczny rozwój technologiczny powodują, iż niezwykle trudnym zadaniem jest określenie, który czynnik jest priorytetowy w zapewnieniu bezpieczeństwa

i ładu społecznego. W kontekście niniejszego artykułu istotne jest wskazanie determinantów bezpieczeństwa państwa polskiego oraz roli, jaką odgrywa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w jego zapewnieniu.

Determinanty bezpieczeństwa Polski w XXI wieku

Determinanty bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku można ująć w trzech strategicznych wymiarach, tj. globalnym, regionalnym oraz krajowym.

W wymiarze globalnym jedno z największych wyzwań stanowią działania państw nierespektujących norm prawa międzynarodowego lub respektujących je wybiórczo. Niezwykle niebezpiecznym elementem w tym kontekście jest podważanie porozumień rozbrojeniowych. Prowadzi to nie tylko do wyścigu zbrojeń (co ma przełożenie na sytuację ekonomiczno-społeczną w państwach uczestniczących w owym wyścigu), ale także do rozprzestrzenienia broni masowego rażenia, która może być wykorzystana do agresywnych działań podejmowanych przez państwa autorytarne lub grupy terrorystyczne.

Ponadto postęp technologiczny całkowicie zmienił *modus operandi* organizacji terrorystycznych. Obecnie cyberterroryzm stanowi jedno z największych zagrożeń dla struktur państwowych. Zorganizowane ataki sieciowe na infrastrukturę krytyczną mogą doprowadzić do niewydolności systemu bezpieczeństwa i paraliżu państwa. Wskazać w tym miejscu należy także, iż nie tylko organizacje terrorystyczne dopuszczają się tego typu ataków, ale także wyspecjalizowane komórki służb niektórych państw, które zbudowały system szkoleń swoich cyberarmii.

Analizując zagadnienia dotyczące zagrożeń wynikających z rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, nie sposób pominąć związanego z nim zwiększenia zapotrzebowania na surowce, takie jak energia czy żywność. Automatyzacja życia ludzkiego, będąca konsekwencją kolejnej rewolucji technologicznej, w połączeniu ze wzrostem demograficznym prowadzić może w przyszłości do konfliktów o skali globalnej, wynikających z braku dostatecznej ilości zasobów.

W wymiarze regionalnym bezpieczeństwo Polski determinowane jest głównie przez ścisłą współpracę z państwami Zachodu. Kluczowe znaczenie ma partnerstwo militarne w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Strategiczna

obecność wojsk NATO w Polsce stanowi przeciwwagę dla odbudowy mocarstwowości Rosji oraz niestabilności politycznej niektórych „nowych demokracji” powstałych po rozpadzie ZSRR¹.

Niezwykle istotna jest również spójna polityka Unii Europejskiej, w szczególności wobec Rosji. Dotyczy to nie tylko polityki obronnej, ale także dyplomatycznej i gospodarczej. Starzenie się społeczeństwa oraz położenie geopolityczne Polski powoduje, iż tylko ścisła współpraca z europejskimi partnerami może zapewnić bezpieczeństwo finansowo-gospodarcze państwa, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Ogromne wyzwanie dla Unii Europejskiej, w tym także Polski, stanowi problem niekontrolowanego napływu imigrantów z Bliskiego Wschodu oraz państw afrykańskich. Skala tego zjawiska wykazała brak jednolitej wizji polityki imigracyjnej w Unii Europejskiej oraz doprowadziła do radykalizacji nastrojów społecznych. Potencjalnie stanowi to zagrożenie całkowitej destabilizacji strukturalnej Unii.

Wymiar krajowy bezpieczeństwa jest w wielu aspektach spójny z determinantami w wymiarze globalnym i regionalnym. Jerzy Stańczyk postawił nawet tezę, iż w strategii bezpieczeństwa krajowego Polska jawi się bardziej jako „państwo reagujące na zmiany swego otoczenia zewnętrznego, niż kreujące własne rozwiązania”². Stwierdzenie to jest jednak zdecydowanie zbyt daleko idące i nie uwzględnia specyfiki struktur organizacji ponadnarodowych, szczególnie Unii Europejskiej, w ramach której decyzje wypracowywane są na bazie strategii krajowych państw członkowskich. Przywołać tu można chociażby Partnerstwo Wschodnie, którego Polska była inicjatorem, a wpisywało się ono w strategiczne założenia krajowej polityki bezpieczeństwa.

W dobie powszechnej cyfryzacji informacja jest kluczowym elementem funkcjonowania państwa, dlatego też szpiegostwo stanowi jedno z największych zagrożeń. Dotyczy to nie tylko tradycyjnych form wykradania informacji, podejmowanych przez wywiad strategiczny innych państw, ale także coraz bardziej powszechnej dywersji informacyjnej. Media społecznościowe są szczególnie

¹ M. Śliwka, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, *Bezpieczeństwo RP wczoraj i dziś*, Kraków 2014, s. 153-154.

² A. Chabasińska, Z. Czachór, *Bezpieczeństwo narodowe Polski: Zagrożenia i determinanty zmian*, Warszawa 2016, s. 61.

podatne na tego typu działania. Odpowiednio sformułowany i ukierunkowany przekaz może prowadzić do wpływu na decyzje podejmowane przez polityków, jak i na zachowania społeczne.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako gwarant bezpieczeństwa państwa

Wiele nowych form zagrożeń powoduje, iż niezbędne staje się wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań, wychodząc naprzeciw potrzebom zapewnienia bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, iż „stare” instytucje nie mają racji bytu. Jednakże niezbędne jest w tym kontekście dostosowanie ich do dynamicznie rozwijającego się świata. Jedną z tych instytucji jest urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który jest gwarantem bezpieczeństwa państwa. W szczególności chodzi o zakres jego kompetencji jako zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej w 1997 roku³, wyraźnie ukształtowały polski system ustrojowy jako parlamentarno-gabinetowy⁴. W zakresie władzy wykonawczej wiodąca rola przypisana została Radzie Ministrów. Prezydent natomiast stał się czynnikiem stabilizującym system polityczny, dbającym o ład konstytucyjny i mającym zapewnić równowagę władz.

Konstytucja wymaga od organów władzy wykonawczej ścisłej współpracy. Swoistym forum stworzonym w tym celu jest Rada Gabinetowa, którą obok prezydenta współtworzy Rada Ministrów. Rada Gabinetowa zajmuje się rozpatrywaniem spraw szczególnej wagi, jednakże nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. „Rada Gabinetowa jest instytucją integrującą dwa ośrodki władzy politycznej w Polsce w jeden organizm formułujący rozstrzygnięcia polityczne o losach państwa i narodu w sytuacjach szczególnych zagrożeń”⁵. Tak więc organ ten winien być jednym z głównych czynników rozwiązywania sytuacji zagrażających państwu, jednak w praktyce jego charakter jest co najwyżej symboliczny.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴ J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 252.

⁵ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 62.

Konstytucja określa prezydenta jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, zapewniającego niepodzielność i nienaruszalność jego terytorium. Prezydent powinien więc chronić państwo zarówno przed zagrożeniami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi⁶. W kontekście różnorodności wyzwań dotyczących bezpieczeństwa Polski zakres jego działania wydaje się niemal nieograniczony.

Jedną z najistotniejszych, choć bardzo często pomijanych w analizach, kompetencji prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa jest możliwość ingerencji w proces prawodawczy. Głowa państwa, oprócz korzystania z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, posiada również prawo wetowania ustaw przyjętych przez parlament lub wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie ich zgodności z Konstytucją⁷. W praktyce jednak prezydenci niezwykle rzadko korzystali z tej możliwości, oddając inicjatywę prawodawczą parlamentowi i Radzie Ministrów⁸.

Na mocy art. 134 ust. 1 prezydentowi zostało przypisane najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Głowie państwa przypisuje się przymiot apolityczności, tak więc jest to koherentne z zasadą cywilnej kontroli nad wojskiem, wyrażoną w art. 26 ust. 2 Konstytucji. Jest to podstawą ustrojową każdego demokratycznego państwa prawa, a także zapewnia w pełni profesjonalny charakter armii⁹.

Ponadto określenie „najwyższy” wyraźnie wskazuje, iż to właśnie głowa państwa sprawuje główne kierownictwo w tym zakresie. Jednakże można również na tej podstawie domniemywać, iż istnieją inne organy, którym przypisany jest – chociaż zdecydowanie mniejszy – zakres zwierzchnictwa. Chodzi przede wszystkim o Radę Ministrów, a w szczególności ministra obrony narodowej¹⁰. To właśnie za pośrednictwem tego ministra prezydent sprawuje swoje zwierzchnictwo w cza-

⁶ D. Dudek, Z. Husak i inni, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 146.

⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 202.

⁸ E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 208.

⁹ M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 42.

¹⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 158

sie pokoju. Wszelkie jego działania, zarówno z zakresie prezydenckich kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, jak i działań niewładczych, winny być wykonywane za pośrednictwem i w porozumieniu z ministrem obrony narodowej¹¹. Określenia „za pośrednictwem” nie należy jednak rozumieć w ten sposób, iż prezydent nie może podejmować żadnych bezpośrednich działań wobec armii. Głowa państwa może chociażby osobiście brać udział w manewrach polskich Sił Zbrojnych czy wygłaszać przemówienia dotyczące spraw armii¹².

W porównaniu z poprzednimi regulacjami ustrojowymi, tym razem prezydent pozbawiony został możliwości wpływu na wybór ministra obrony narodowej. Przyczyn takich rozwiązań można upatrywać w działaniach prezydenta Lecha Wałęsy, który starał się całkowicie podporządkowywać sobie ministra obrony narodowej, a tym samym zwiększyć swój wpływ na politykę obronną państwa. Obecne regulacje, pomimo formalnej podległości, zapewniają więc ministrowi niezależność od głowy państwa, co paradoksalnie może prowadzić do istnienia dwóch konkurencyjnych względem siebie wizji polityki obronnej, a w konsekwencji do zaburzenia efektywności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa.

W Konstytucji RP nie zostały wprost określone zasady sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny. Z treści art. 134 ust. 2 wnioskować można jedynie, iż głowa państwa nie sprawuje go za pośrednictwem ministra obrony narodowej, bowiem temporalny zakres tej sytuacji jest ograniczony na czas pokoju. W związku z tym w stanie wojny dopuszcza się dwie możliwości sprawowania zwierzchnictwa – bezpośrednio i pośrednio¹³. Co do pierwszego sposobu oczywiste jest, iż w wyjątkowych sytuacjach (a taką jest stan wojny), prezydent może bezpośrednio sprawować swoje zwierzchnictwo. Natomiast w odniesieniu do pośredniego zwierzchnictwa, głowa państwa może działać za pośrednictwem powoływanego przez siebie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż co do zasady prezydent nie może mianować Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych z własnej inicjatywy, ponieważ do wystąpienia z ta-

¹¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 66.

¹² M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, op. cit., s. 46.

¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 292.

kim wnioskiem uprawniony jest Prezes Rady Ministrów. Jednakże nieodosobniony jest pogląd, iż tak skomplikowana procedura w stanie wojny jest wysoce nieefektywna. Wobec czego niektórzy badacze twierdzą, iż poprzez stan nadzwyczajny prezydent jest w stanie sam podjąć inicjatywę w tej sprawie¹⁴. Wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym akt ten dla swojej ważności wymagałby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co stanowi kolejny przejaw nadmiernego skomplikowania owej procedury w sytuacjach kryzysowych. Najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych powinien być uprawniony do samodzielnego działania w tej materii, tak aby sprawnie móc zagwarantować bezpieczeństwo państwa.

W odniesieniu do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych pojawia się druga kwestia, budząca znaczne wątpliwości. Mianowicie na mocy art. 5 ust. 1a Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 roku¹⁵, Prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie istnieje natomiast żaden przepis stanowiący o konieczności, o ile to możliwe, mianowania tej osoby na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Prezydent posiada także kompetencje do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, nadane mu na mocy art. 134 ust. 3 Konstytucji. Dzięki temu może wpływać na kształt kadry dowódczej armii, a także zagwarantować jej apolityczność. Decyzja najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w tym zakresie jest arbitralna i nie podlega żadnym merytorycznym wymagom. Oczywiście, wypełniając swoją rolę z należytą starannością, powinien wybrać kandydata posiadającego właściwe przygotowanie oraz doświadczenie bojowe. Ponadto należy podkreślić, iż wszystkie decyzje nominacyjne, zgodnie z dobrym zwyczajem, podlegają konsultacji z ministrem obrony narodowej¹⁶.

Konstytucja nie określa natomiast czasu trwania kadencji dowódców czy trybu i warunków ich odwołania. Regulacje te znalazły się w Ustawie z dnia

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 977.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 667.

11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁷. Jak stanowi art. 43 ust. 3, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej z zajmowanego stanowiska może zwolnić prezydent, działając w porozumieniu z ministrem obrony narodowej lub na jego wniosek, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby Sił Zbrojnych. Użycie przez ustawodawcę tak nieprecyzyjnego określenia powoduje, iż w praktyce bardzo często to przesłanki polityczne, a nie merytoryczne, odgrywają znaczącą rolę w zmianach kadrowych w polskiej armii.

Ponadto kompetencje nominacyjne głowy państwa rozciągają się także na stopnie wojskowe. Dotyczy to m.in. najwyższych stopni oficerskich, tj. generała i admirała. Podkreślić należy, iż są one ściśle powiązane ze stanowiskami służbowymi, wobec czego prezydent może dzięki temu istotnie zwiększać swoje możliwości kreacyjne wobec kadry kierowniczej polskiego wojska. Bardzo często dochodzi do sytuacji, w której głowa państwa, odmawiając konkretnemu oficerowi nadania wyższego stopnia, blokuje jego awans w strukturach armii. Prezydent nie musi podawać przyczyny decyzji odmownej, co godzi nie tylko w przejrzystość całej procedury awansu, ale także rzuca cień podejrzeń o upolitycznianie przez niego decyzji kadrowych. Dlatego też w ramach postulatów *de lege ferenda* należy uwypuklić potrzebę wprowadzenia obligatoryjnego uzasadniania decyzji podejmowanych przez prezydenta w zakresie jego kompetencji nominacyjnych, tak aby wyłącznie przesłanki merytoryczne mogły stać na drodze awansu polskich żołnierzy.

Prezydent posiada kompetencje w zakresie wyrażania zgody na użycie polskich Sił Zbrojnych poza granicami kraju. Jednakże może to zrobić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, gdy armia ma zostać użyta w celu wzięcia udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa lub państw sojusznicznych oraz w przypadku brania udziału w misji pokojowej. Natomiast w razie konieczności udziału polskich Sił Zbrojnych w akcji zapobieżenia aktom terrorystycznym lub ich skutkom, z wnioskiem do głowy państwa może wystąpić Rada Ministrów. Nie ulega wątpliwości, iż bez względu na to, kto występuje z inicjatywą użycia polskich Sił Zbrojnych, to prezydent kompetentny jest do ostatecznego

¹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. 2003 nr 179 poz. 1750.

podjęcia decyzji zarówno pozytywnej, jak i negatywnej, gdyż to właśnie jemu przypisana jest rola strażnika bezpieczeństwa państwa. Jednakże zaznaczyć trzeba, iż nie może on zmieniać lub uzupełniać treści złożonego wniosku¹⁸.

Odmienne natomiast wygląda możliwość użycia polskiego wojska poza granicami kraju w celu innym niż interwencyjny. Chodzi tu o pobyt w trzech zasadniczych celach: szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych i humanitarnych oraz przedsięwzięć reprezentacyjnych. W tym zakresie prezydent został całkowicie pominięty w procesie decyzyjnym, co wydaje się niezrozumiałe, gdyż zwierzchnictwo głowy państwa nad Siłami Zbrojnymi jest zwierzchnictwem generalnym, a nie ograniczającym się jedynie do działań bojowych.

Przez wiele lat najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych pozostawał także bez wpływu na możliwość przebywania obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero dzięki nowelizacji ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium z dnia 31 marca 2016 roku uzyskał on kompetencje do wyrażania zgody na ów pobyt. Ponadto prezydent został wyposażony w uprawnienia znacznie szersze, aniżeli tylko pozytywne lub negatywne ustosunkowanie się do wniosku złożonego przez ministra obrony narodowej. Głowa państwa może określić warunki, cel oraz zasady, na jakich obce wojska mają prawo pobytu na terytorium Polski.

W celu omówienia prezydenckich uprawnień dotyczących stanów nadzwyczajnych, najpierw należy odróżnić od nich stan wojny, gdyż ten nie został ujęty przez Konstytucję jako jeden z nich. Stan wojny dotyczy stosunków pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego, tak więc nie można go utożsamiać ze stanem wojennym, który dotyczy organizacji wewnętrznej państwa. Oczywiście w praktyce oba stany bardzo często występują jednocześnie.

W świetle Konstytucji prawo do decydowania o stanie wojny przyznane zostało Sejmowi. W art. 116 ust. 2 uregulowano jednak sytuację, gdy niemożliwe jest obradowanie Sejmu – wówczas decyzję w sprawie stanu wojny wydaje prezydent. Aczkolwiek i w tym zakresie pojawia się problem kontrasygnaty, ponieważ

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 666.

jest ona wymagana dla ważności aktu głowy państwa, co sprawia, iż nadmierna formalizacja tej procedury może powodować opóźnienia reakcji na zagrożenie.

W art. 136 Konstytucji przyznano głowie państwa prawo zarządzania powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* Akademii Obrony Narodowej mobilizacja obejmuje „prawne, organizacyjne i praktyczne przygotowanie struktur państwa, w tym sił zbrojnych do działalności w okresie kryzysu i wojny, z jednoczesnym uregulowaniem zasad i sposobów ich funkcjonowania na wypadek zaistnienia tych stanów”¹⁹.

Użycie przez prezydenta Sił Zbrojnych do obrony kraju nie musi ograniczać się do działania wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dozwolone jest przeprowadzenie akcji także poza granicami, jednakże musi ona dotyczyć likwidacji bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia²⁰.

Mankamentem zarządzania powszechnej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej przez prezydenta jest konieczność czekania na wniosek premiera. W dobie rozwoju technologicznego państwa powinny być zdolne do natychmiastowej reakcji, dlatego też konieczne są zmiany legislacyjne w tym zakresie, tak aby najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych mógł działać z własnej inicjatywy w drodze rozporządzenia. Oczywiście regulacja ta powinna być obwarowana ograniczeniami wyłącznie do sytuacji, w których prowadzone są działania zbrojne obcych jednostek militarnych na terytorium Polski.

Jeden ze stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny, może być wprowadzony przez prezydenta po otrzymaniu wniosku od Rady Ministrów, na części lub na całym terytorium państwa. Przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego zawiera art. 229 Konstytucji, a są nimi: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub sytuacja, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Przepis ten został doprecyzowany w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym

¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 72.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 672.

organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 roku.²¹ Jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa uznano w niej także działania w cyberprzestrzeni, co pozostaje w zgodzie z wymogami współczesnego świata.

Prezydent jest władny do zniesienia stanu wojennego, jednakże wyłącznie gdy ustaną przyczyny, dla których został on wprowadzony, a także musi otrzymać wniosek w tym zakresie od Rady Ministrów²². Warto także podkreślić, iż nie istnieją regulacje dotyczące okresu, na jaki zostaje wprowadzony stan wojenny. Wynika to z faktu, iż przesłanki do jego wprowadzenia mają charakter sytuacji zewnętrznej, która nie jest zależna od struktur państwowych²³.

Uprawnienia najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego są niezwykle szerokie. Może on m.in. postanawiać o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania czy uznawać określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Prezydent posiada także kompetencje do wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów, drugiego ze stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wyjątkowego, gdy zagrożony jest konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Stan wyjątkowy wprowadzany jest na czas określony, który nie może trwać dłużej niż 90 dni (z możliwością przedłużenia o 60 dni). Określenie zarówno początku, jak i końca trwania stanu wyjątkowego sprawia, iż niekonieczne jest wydawanie rozporządzenia znoszącego go, gdyż przestaje obowiązywać z mocy prawa²⁴. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy przed zakończeniem tego okresu ustały przyczyny, dla których go wprowadzono – wtedy głowa państwa, na wniosek Rady Ministrów, wydaje postanowienie o zniesieniu stanu wyjątkowego²⁵.

Warto zwrócić uwagę także na art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym z 21 czerwca 2002 roku²⁶, który nadaje prezydentowi uprawnienia do użycia Sił

²¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301.

²² A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 60.

²³ M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, op. cit., s. 49.

²⁴ E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 159.

²⁵ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 62.

²⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985.

Zbrojnych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas stosowane siły i środki zostały wyczerpane. Oczywiście zapis ten może budzić uzasadnione wątpliwości, gdyż głowa państwa uprawniona jest do użycia siły militarnej wobec zagrożenia mającego w głównej mierze charakter wewnętrzny, a jak pokazuje historia, czasami „zagrożenie” może być czysto polityczne. Zapis ten jest tym bardziej kontrowersyjny, iż decyzja najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nie musi być konsultowana z parlamentem.

Konkluzja

Współczesne bezpieczeństwo państwa jest zależne od wielu skorelowanych ze sobą czynników. Rozwój cywilizacyjny, w szczególności technologiczny, powoduje powstawanie nowych form zagrożeń dla państwa. Wobec ich złożoności niezbędne są innowacyjne rozwiązania, ale także dostosowanie „starych” instytucji do potrzeb współczesności.

Filarem polskiego systemu bezpieczeństwa jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. To właśnie jemu przypisana jest rola gwaranta bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Konstytucja narzuca ścisłą współpracę pomiędzy organami władzy wykonawczej, jednakże stworzona na mocy jej przepisów Rada Gabinetowa nie spełnia oczekiwań, będąc organem o charakterze co najwyżej symbolicznym. Dlatego też należy zmodyfikować jej funkcjonowanie tak, aby mogła stać się efektywnym forum koordynowania działań pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów, w szczególności podczas stanu wojennego.

Niezbędne są także zmiany w zakresie polskiej instytucji kontrasygnaty, tak żeby prezydent, otrzymując wniosek od Rady Ministrów bądź od konkretnego ministra, nie musiał następnie uzyskiwać kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pod wydanym przez siebie aktem. Jest to niezbędne do sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa.

Potrzebna jest także likwidacja konieczności współpracy prezydenta z Radą Ministrów w zakresie korzystania przez niego z kompetencji do mianowania i odwoływania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny. Ponadto niezbędne są bardziej szczegółowe regulacje dookreślające zakres uprawnień oraz

tryb funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a w szczególności dotyczy to okresu przygotowawczego do pełnienia tej roli oraz wymogów merytorycznych stawianych przed kandydatem.

W odniesieniu do kompetencji nominacyjnych głowy państwa w zakresie Sił Zbrojnych, należy wprowadzić obligatoryjne uzasadnienie podejmowanych decyzji, tak aby cała procedura stała się bardziej przejrzysta, a także aby ograniczyć możliwość wpływu innych czynników niż merytoryczne na decyzje personalne.

Wprowadzenie powyższych zmian z pewnością przyczyni się do poprawy sprawności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa, jednocześnie zwiększając jego efektywność i transparentność.

Bibliografia

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Chabasińska A., Czachór Z., *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, Warszawa 2016.

Dudek D., Husak Z. i inni, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013.

Kielin-Maziarz J., Wawrzyniak J., *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.

Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.

Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.

Śliwka M., Żebrowski A., Kłaczyński R., *Bezpieczeństwo RP wczoraj i dziś*, Kraków 2014.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. 2003 nr 179 poz. 1750.

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

Zbyd M., Stelmasiak J., Sikora K., *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.