



ROLA URZĘDU PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Anna MRÓZ-JAGIEŁŁO, *a.mroz-jagiello@pracownik.akademia.mil.pl*,

ORCID: 0000-0002-4600-4715

Akademia Sztuki Wojennej, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego

DOI 10.5604/01.3001.0054.2996

Streszczenie: Wprowadzenie do rozważań na przyjęty w artykule temat stanowiły aspekty związane z rozwojem polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. W opinii autorki wywarł on zdecydowany wpływ na kształtowanie się nowej roli i znaczenia urzędu Prezydenta RP w zapewnianiu bezpieczeństwa w państwie. Głównie w aspektach związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym. Polska przyjmując w 1997 roku Konstytucję RP rozpoczęła nowy rozdział działalności w obszarze polityki bezpieczeństwa. Główne organy władzy wyposażone zostały w szereg kompetencji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. W artykule dokonano charakterystyki ustrojowych kompetencji Prezydenta oraz tych z zakresu bezpieczeństwa państwa. Na podstawie analizy aktów prawnych oraz literatury ukazana została rola Prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski.

Słowa kluczowe: Prezydent, system bezpieczeństwa narodowego, pozycja ustrojowa, bezpieczeństwo, kierowanie bezpieczeństwem państwa, konstytucja, obrona

1. Wstęp

Współczesne państwa demokratyczne organizację aparatu państwowego opierają głównie na zasadzie trójpodziału władz. Oparta jest ona na trzech podstawowych funkcjach państwa: stanowienie prawa, stosowanie prawa i sądzenie, za które odpowiadają organy państwowe: parlament (jedno lub dwuizbowy), rząd i głowa państwa (prezydent) oraz niezależne sądy i trybunały. Dawnej praktyczny aspekt zasady trójpodziału władz (przynajmniej w państwach europejskich) polegał na ograniczaniu uprawnień monarchy i umacnianiu pozycji ustrojowej ciała przedstawicielskiego. Początkowo parlament decydował jedynie w kwestii uregulowania pozycji prawnej jednostki oraz podatków, ale z biegiem czasem jego uprawnienia uległy znacznemu rozszerzeniu¹.

Z przeprowadzonych analiz wstępnych wynika, że działalność odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa organów nie zawsze jest w pełni i przez wszystkich odpowiednio dostrzegana. Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym artykule autorka, przy wykorzystaniu metod teoretycznych podjęła próbę scharakteryzowania roli i znaczenia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego RP, koncentrując wysiłek badawczy na określeniu pozycji ustrojowej Prezydenta RP, scharakteryzowaniu jego

¹ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s.97.

kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa oraz ustalenia jego miejsca w systemie bezpieczeństwa państwa.

2. Pozycja ustrojowa funkcjonowania urzędu Prezydenta w Polsce

W polskim prawie pozycja ustrojowa urzędu Prezydenta, jak i ustroju państwa, wskazana jest w najwyższym rangą akcie normatywnym - Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku. Artykuł 10 Konstytucji określa zasadę trójpodziału władzy i wskazuje, że ustrój w Polsce opiera się na równowadze, a także na podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą pełni Sejm i Senat, władza wykonawcza została przypisana Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radzie Ministrów, natomiast władzę sądowniczą sprawują sady i trybunały². Wspominana zasada trójpodziału władz wyznacza zatem, w dość ogólnym zarysie, pozycję ustrojową urzędu Prezydenta w strukturze władzy państwowej zawartej w przepisach Konstytucji.

Prezydent jest organem państwowym, który przez społeczność traktowany jest jako autorytet, zwierzchnik, przywódca i najwyższy reprezentant państwa. W ustrojach politycznych niektórych państw prezydentowi często przypisuje się rolę najwyższego arbitra, zapewniającego sprawne działanie mechanizmów władzy oraz rozstrzygającego spory natury ustrojowo-politycznej. Prezydent jako organ państwowy powinien zatem spełniać specjalne funkcje ustrojowe.

Według R. Mojaka funkcje Prezydenta, to nic innego jak określanie zadań ustrojowych, kierunku i celu działania urzędu Prezydenta RP³. Zdaniem B. Banaszaka „kierunki i cele działań Prezydenta są tożsame z rolą jaką odgrywa on w systemie państwowym”⁴. Natomiast T. Mołdawa zwraca szczególną uwagę na fakt, iż „Prezydent RP zajmuje w strukturze władz państwa pozycję kluczową, od jego zdolności mediacyjnych, autorytetu, rozważli i od sposobu pojmowania przez niego arbitrażu politycznego w znacznym stopniu zależy funkcjonowanie naczelných władz państwa”⁵.

Przywołane powyżej opinie wskazują na wzajemny stosunek do siebie funkcji i kompetencji głowy państwa. Funkcje ustrojowe określają zatem sfery działań Prezydenta, natomiast kompetencje ukonkretniają te sfery i pomagają w wykonywaniu postawionych przed nim zadań. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż wyodrębnienie i przypisywanie Prezydentowi szczególnych funkcji ustrojowych może być podstawą do upatrywania w nim władzy neutralnej.

Przepisy regulujące funkcjonowanie Urzędu Prezydenta w Polsce zawarte zostały głównie w rozdziale V Konstytucji z 1997 roku, zatytułowanym *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, a także w innych jej częściach. Największe znaczenie dla określenia pozycji Prezydenta w ustroju państwa ma wyżej wskazany artykuł 10 oraz artykuł 126. Zgodnie z treścią artykułu 10 Prezydent wraz z Radą Ministrów sprawuje władzę wykonawczą w państwie. Przyjęty został model dualistyczny egzekutywy władzy wykonawczej, który w praktyce stwa-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 10.

³ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej konstytucji*, Rzeszów 1997, s. 56.

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 563.

⁵ T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz naczelných Rzeczypospolitej*, [w:] *Polski system polityczny w okresie transformacji* (red.) R. Chruściak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, Warszawa 1995, s. 157 – 158.

rza częste problemy wzajemnych relacji pomiędzy tymi organami, zwłaszcza w warunkach koabitacji⁶. Sytuacja taka może prowadzić do różnego rodzaju sporów kompetencyjnych pomiędzy Prezydentem a Premierem, przykładowo w sytuacjach reprezentacji państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej. Polskie prawo daje możliwość decydowania Prezydentowi o własnym udziale w posiedzeniach Rady Europejskiej, jednakże stanowisko Polski w sprawach diskutowanych i podejmowanych na forum ustala Rada Ministrów, a przedstawicielem tego stanowiska jest Prezes Rady Ministrów. Dlatego też, w celu zapewnienia spójności działań obu organów w stosunkach międzynarodowych pożądane jest porozumienie i współdziałanie Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem.

Kluczowe znaczenie, pomocne w określeniu ustrojowej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mają zapisy zawarte w art. 126 Konstytucji RP mówiące o tym, że:

- „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.
- Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.
- Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”⁷.

Powyższe treści określają charakter pozycji Prezydenta. Pełni on funkcję przede wszystkim „głowy państwa” jako najwyższy przedstawiciel państwa. Jest to jego naturalna rola, z którą związane są liczne uprawnienia natury reprezentacyjnej. Przykładowo jako reprezentant państwa w stosunkach zagranicznych Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje przedstawicieli RP w innych państwach i organizacjach międzynarodowych, a także przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych⁸.

Drugą funkcją Prezydenta jest gwarantowanie ciągłości funkcjonowania organów władzy w państwie. Podstawowe znaczenie w tej funkcji ma zagwarantowanie przez Prezydenta ciągłości organów konstytucyjnych, „zwłaszcza tych, które tworzą szkielet aparatu państwa zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Prezydent RP ma więc gwarantować w pierwszej kolejności ciągłość Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej, Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej oraz sądów i trybunałów jako organów władzy sądowniczej”⁹. Aby móc gwarantować ciągłość wymienionych wyżej organów Prezydent został wyposażony w szereg związanych z tym kompetencji. W odniesieniu do Parlamentu posiada uprawnienia w zakresie zarządzania wyborów¹⁰, skrócenia kadencji Sejmu w sytuacjach określonych przez Konstytucję¹¹, a także możliwość zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Izb Parlamentu¹². W odniesieniu do gwarancji egzekutywy Prezydent RP przyjmuje z rąk Premiera dymisję Rady Ministrów oraz powierza jej sprawowanie

⁶ *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, (red.) D. Górecki, Warszawa 2012, s. 134.

⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 126.

⁸ Tamże, art. 133 ust. 1.

⁹ M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 32.

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 98 ust. 2.

¹¹ Tamże, art. 98 ust. 4.

¹² Tamże, art. 109 ust. 2.

obowiązków do czasu powołania przez siebie nowego rządu, a także może odmówić jego dymisji¹³. Prezydent RP dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów¹⁴, a także gwarantuje ciągłość władzy sądowniczej poprzez powoływanie sędziów¹⁵ oraz szefów najwyższych organów władzy sądowniczej, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa Trybunału Konstytucyjnego¹⁶.

Do podstawowych celów, jakie zostały określone w ustępie drugim artykułu 126 Konstytucji zaliczamy¹⁷: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności państwa, troskę o bezpieczeństwo w państwie, troskę o nienaruszalność terytorialną państwa, czy też troskę o niepodzielność terytorium polskiego. Jak można zauważyć na pierwszym miejscu zostało wymienione czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji. W tym zakresie, zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent ma prawo wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, nie tylko w trybie kontroli następczej, ale także prewencyjnej, jako jedyny podmiot, który upoważniony jest do wszczęcia postępowania przed Trybunałem¹⁸. Natomiast zgodnie z art. 156 ust. 2 Prezydent jako strażnik Konstytucji może także zgłosić wniosek wstępny o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów lub ministra. Prezydent zatem jako „głowa państwa” występuje jako gwarant ciągłości władzy w państwie i powinien aktywnie funkcjonować w jego przetrwaniu i rozwoju. Ustawa zasadnicza z 1997 roku w ustępie 3 artykułu 126 jednoznacznie wskazuje, że Prezydent powinien wykonywać swoje zadania „(...) w zakresie i na zasadach określonych przez Konstytucję i ustawy”¹⁹. Jednak w praktyce to Prezydent sam poddaje ocenie czy będzie realizował określone kompetencje i uprawnienia w konkretnej sytuacji, pozostając jednak pod kontrolą Trybunału Stanu oraz Zgromadzenia Narodowego w ramach odpowiedzialności jaką ponosi. Analizowana ustawa zasadnicza określając role i funkcje Prezydenta, a także wskazując jego kompetencje nie pozwala na łączenie tego urzędu z piastowaniem jakiegokolwiek innego stanowiska urzędowego, czy też z pełnieniem jakiegokolwiek funkcji publicznej, poza tymi, które związane są ze sprawowanym urzędem. Jest to *zasada incompatibilitas*, o której jest mowa w artykule 132 Konstytucji RP. Ma ona na celu głównie chronić prestiż urzędu Prezydenta, a także zapobiegać zaangażowaniu się Prezydenta w czynności mogące podważyć powagę sprawowania swojej funkcji.

Prowadząc rozważania na temat pozycji ustrojowej Prezydenta RP warto wskazać także na tryb wyboru „głowy państwa”. Podstawowe zasady wyboru Prezydenta zostały uregulowane w artykule 127 Konstytucji RP oraz w kodeksie wyborczym z 5 stycznia 2011 roku z późniejszymi zmianami. Przepis konstytucyjny mówi, że „Prezydent jest wybierany przez Naród, w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”²⁰. Z treści artykułu wynika zatem założenie, że to naród podejmuje tę ważną decyzję i powinien do tego mieć spełnione określone warunki powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajności swojego wyboru. Pewne wątpliwości, co do zapewnienia wymienionych wyżej powinności konstytucyjnych, co do samego trybu przeprowadzenia wyborów, zrodziły się wraz z pojawieniem się kon-

¹³ Tamże, art. 162 ust. 3 i 4.

¹⁴ Tamże, art. 159 ust. 2, art. 161.

¹⁵ Tamże, art. 179.

¹⁶ Tamże, art. 183 ust. 3, art. 185 oraz art. 194 ust. 2.

¹⁷ Tamże, art. 126.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art.126, ust. 3.

²⁰ Tamże, art. 127.

cepcji przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego, które miało wyłonić osobę do zajęcia najważniejszego urzędu w państwie. Ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu i wybory prezydenckie w 2020 roku odbyły się w tradycyjny sposób.

Reasumując, można stwierdzić, że art. 126 Konstytucji stanowi jasno, iż Prezydent Rzeczypospolitej jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”, a więc państwa²¹. W tekście Konstytucji brak jest jakichkolwiek przesłanek dotyczących sytuacji, iż Prezydent jest przedstawicielem narodu, poza 127 art., który mówi, iż głowa państwa jest wybierana przez naród i rotą przysięgi prezydenckiej z woli narodu obejmuje najwyższy urząd w państwie. Zdaniem T. Mołdawy, Prezydent nie jest konstytucyjnie reprezentantem narodu, ale może on powoływać się na bezpośredni mandat narodu, natomiast jego funkcją ustrojową jest pełnienie roli najwyższego reprezentanta Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych oraz międzynarodowych, a nie urzeczywistnienie Zwierzchnictwa Narodu²². Natomiast K. Wojtyczka twierdzi, że wybory powszechne na najwyższego zwierzchnika narodu powodują, iż „Prezydent podobnie jak parlament jest przedstawicielem suwerena i ma w związku z tym pełne prawo przeciwstawić się legislatywie, co powinno ułatwić mu efektywne sprawowanie funkcji arbitra”²³. Prezydent podobnie jak senatorowie i posłowie posiada wolny mandat przedstawicielski. Według M. Granata w konstrukcji konstytucyjnej zasady reprezentacji mieści się uznanie przedstawicielskiego charakteru urzędu Prezydenta RP wobec narodu, natomiast jego relacja z narodem formułuje się według mandatu wolnego, czyli jakim dysponuje poseł lub senator więc mandat Prezydenta jest niezależny, generalny oraz nieodwołalny²⁴.

Choć w Konstytucji RP, nie sformułowano jasno przepisu o arbitrażu głowy państwa, to nie ma co do tego wątpliwości, że Prezydent posiada taką funkcję. „Funkcja ta nie została w konstytucji polskiej wyrażona *expressis verbis*. Szkoda, ponieważ stanowiłoby to dyrektywę dla polityków obejmujących ten urząd, którzy poszukują sposobu na jego sprawowanie, czego konstytucja im nie ułatwia”²⁵. Zdaniem S. Gebethnera instrumentarium prawne przesądza o istocie arbitrażu prezydenckiego, „tymi instrumentami zapewniającymi skuteczność prezydenckiego arbitrażu są przede wszystkim: dyskrecjonalne uprawnienie do rozwiązywania parlamentu, prawo do zarządzania referendum, ograniczone uprawnienie do rozwiązywania parlamentu oraz prawo weta ustawodawczego”. Można tu także wymienić inne instrumenty arbitrażu, a przede wszystkim te, które umożliwiają prezydentowi odgrywanie aktywnej roli w zażegnaniu kryzysu gabinetowego i formowaniu nowego rządu²⁶.

Zdaniem T. Słomki istnieją dwa typy prezydenckiego arbitrażu. Pierwszy z nich to arbitraż ustrojowy, gdzie głowa państwa spełnia funkcje mediatora między parlamentem i rządem, czyli większością parlamentarną, a opozycją wykorzystując do tego swoje kompetencje. Drugi z nich to arbitraż polityczno – społeczny, w którym Prezydent pełni rolę mediatora w kryzysowych sytuacjach politycznych i społecznych. Zmierza on do zbliżenia różnych

²¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa, s. 130.

²² T. Mołdawa, *Parlament w systemie władz...*, dz. cyt., s. 156.

²³ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 198.

²⁴ M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000, s. 88.

²⁵ M. Kruk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 27.

²⁶ S. Gebethner, *Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna*, [w:] S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 101.

grup społecznych, zorganizowanych jako partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia społeczne i gospodarcze itp. Tu właśnie głowa państwa stara się zbliżyć do społeczeństwa siłą swojego autorytetu i środkami nieformalnymi, nie korzystając w żaden sposób z uprawnień konstytucyjnych²⁷.

Ważne, zdaniem autorki, znacznie w charakterystyce pozycji ustrojowej Prezydenta mają także uregulowania wskazujące na rodzaj i zakres odpowiedzialności ponoszonej przez „głowę państwa”. Zapisy zawarte w artykule 145 Konstytucji RP z 1997 roku szczegółowo opisują zasadę odpowiedzialności Prezydenta²⁸. W tym miejscu warto podkreślić jest to, że głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Jeżeli natomiast w trakcie sprawowania urzędu Prezydent naruszy Konstytucję lub ustawę, może zostać postawiony przed Trybunał Stanu w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Natomiast w stan oskarżenia Prezydenta postawić może Zgromadzenie Narodowe za pomocą uchwały podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, na wniosek minimum 140 z nich. Następstwo decyzji Zgromadzenia Narodowego stanowi tymczasowe zawieszenie „głowy państwa” w sprawowaniu urzędu do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Stanu w tej sprawie. W okresie zawieszenia Prezydenta funkcje pełnienia jego urzędu powierza się Marszałkowi Sejmu.

W odniesieniu do odpowiedzialności za popełnione przestępstwo przez osobę pełniącą funkcję Prezydenta, procedura oparta jest na identycznych zasadach jak delikt konstytucyjny. Szczegółowy opis działań związanych z pociąganiem „głowy państwa” do odpowiedzialności określony został w ustawie o Trybunale Stanu, a także w regulaminie Sejmu. Natomiast w zakresie prawa prywatnego Prezydent RP ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnie przyjętych w prawie.

Ważne jest także to, iż Konstytucja z 1997 roku w celu zabezpieczenia ciągłości władzy wykonawczej w odniesieniu do urzędu Prezydenta przewiduje możliwość zastąpienia go przez Marszałka Sejmu. Zgodnie z prawem sytuacja taka mogłaby nastąpić w momencie tymczasowej niemożności sprawowania urzędu przez obecnego Prezydenta, chociażby z powodu choroby. W praktyce może zdarzyć się sytuacja, że „głowa państwa” nie ma możliwości zawiadomienia Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania swojej funkcji, wtedy to Marszałek Sejmu ma obowiązek złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który podejmuje decyzje w sprawie powierzenia obowiązków Prezydenta Marszałkowi Sejmu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje także możliwość rozwiązania urzędu Prezydenta przed upływem końca kadencji w wyjątkowych przypadkach. Stanowią o tym zapisy artykułu 131, które wskazują na możliwe przyczyny wystąpienia takiej sytuacji tj.²⁹: „śmierci Prezydenta, zrzeczenia się Prezydenta z funkcji sprawowania urzędu, stwierdzenia nieważności wyborów Prezydenta przez Sąd Najwyższy lub z innych przyczyn nieobjęcia funkcji po wyborze na urząd, podjęcie przez Zgromadzenie Narodowe decyzji o trwałej niezdolności głowy państwa do sprawowania urzędu, większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, złożenia z urzędu głowy państwa orzeczeniem Trybunału Stanu”. Marszałek Sejmu na czas przejścia funkcji „głowy państwa” sprawuje wszystkie obowiązki Prezydenta oraz przysługujące mu kompetencje, z ogranicze-

²⁷ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku...*, dz. cyt. s. 144.

²⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 145.

²⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 131.

niem dotyczącym działania Marszałka w przypadku skrócenia kadencji Sejmu przed upływem jego kadencji. Polskie prawo przewiduje także sytuację, w której Marszałek Sejmu nie mógłby przyjąć lub sprawować funkcji Prezydenta i następnej kolejności powierza ten urząd do wykonywania Marszałkowi Senatu. Kwestie związane z kompetencjami i uprawnieniami Prezydenta łączą się bezpośrednio z koncepcją pozycji ustrojowej tego urzędu. O prawnoustrojowym stanie zakresu kompetencji i uprawnień świadczą przepisy określone w Konstytucji oraz pozostałych aktach prawa. Zakres kompetencji tego organu państwowego niewątpliwie jest zbiorem czynników politycznych i ustrojowych, które wpływają na kształtowanie się pozycji urzędu Prezydenta w państwie.

Obok uprawnień związanych z wydawaniem aktów urzędowych Prezydent posiada w katalogu swych kompetencji także uprawnienia osobiste – prerogatywy, które mogą być wykonywane samodzielnie, tzn. bez konieczności uzyskania aprobaty rządowej, wyrażonej w formie kontrasygnaty. Warty podkreślenia jest fakt, że za prerogatywy nikt nie ponosi odpowiedzialności politycznej³⁰. Konstytucja szczegółowo wylicza te uprawnienia Prezydenta, a w ich zakres zalicza 30 aktów urzędowych³¹. Wynika z tego zatem szeroki zakres samodzielnych uprawnień głowy państwa, który w pewnym zakresie pozwala Prezydentowi prowadzić własną politykę, niezależną od Premiera i Rady Ministrów oraz Parlamentu³². Nie wyklucza to jednak możliwości wystąpienia Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wydanie danego aktu urzędowego z zakresu prerogatyw głowy państwa. W tym miejscu należy podkreślić, że prerogatywy niewątpliwie wzmacniają znacznie Urząd Prezydenta i jego pozycje prawnoustrojową w państwie.

Analizując pozycję ustrojową Prezydenta RP można wysnuć wniosek, że głowa państwa odgrywa kluczową rolę w systemie rządów i systemie politycznym państwa. Natomiast nade wszystko Prezydent pełni rolę arbitra, którego zadaniem od 1989 r. jest dbanie o harmonijną współpracę organów państwowych, a także pośrednictwo w niebezpiecznych dla funkcjonowania państwa konfliktach społecznych³³.

3. Kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa w państwie

Odnosząc się do poprzednich analiz można przyjąć, że Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został wyposażony w dość szeroki wachlarz uprawnień w różnych dziedzinach polityki państwa. Ważny obszar stanowią także kompetencje głowy państwa w sferze dotyczącej bezpieczeństwa, które zawarte zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawach między innymi tj.: *Ustawa o stanie wyjątkowym*, *Ustawa o obronie Ojczyzny*, *Ustawa o zasadach użycia i pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami* i innych.

Na podstawie 126 artykułu Konstytucji RP można wysnuć twierdzenie, że Prezydent ma obowiązek zapewnić ciągłość władzy nie tylko wykonawczej w państwie, ale także sądowniczej oraz ustawodawczej. W niektórych przypadkach nabiera to szczególnego znaczenia, a także wskazuje na odpowiedzialność głowy państwa w zapewnieniu ciągłości

³⁰ *Polskie prawo konstytucyjne* . . . , dz. cyt., s. 138.

³¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 144.

³² *Polskie prawo konstytucyjne* . . . , dz. cyt., s. 139.

³³ Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku* . . . , dz. cyt., s. 9. *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, (red.) M. Czuryk, W. Kitler, Warszawa 2014, s. 104.

funkcjonowania państwa³⁴. Najważniejsze jednak znaczenie ma gwarantowanie przez Urząd Prezydenta RP ciągłości władzy państwowej w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, chociaż ustawa normatywna z 1997 roku nie daje tak rozległych uprawnień, jak chociażby Konstytucja kwietniowa z 1935 roku. Według jej zapisów Prezydent posiadał uprawnienie do wyznaczenia swojego następcy na czas wojny, powołania Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie oraz wydawania dekretów z mocą ustawy, a także kadencja Prezydenta ulegała przedłużeniu do trzech miesięcy po zawarciu pokoju³⁵. W obecnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych przewiduje się przedłużenie kadencji Prezydenta RP do upływu 90 dni po zakończeniu stanu wojennego (lub innego stanu nadzwyczajnego), zaś spośród możliwych uprawnień nadzwyczajnych ogranicza się jedynie do przyznania Prezydentowi RP prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy o czym mowa jest w art. 234³⁶. Warto jednak podkreślić, że głowa państwa może to jednak zrobić tylko w czasie trwania stanu wojennego i pod warunkiem, że Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. W ten to właśnie sposób Prezydent gwarantuje ciągłość władzy ustawodawczej. Konstytucja z 1997 roku nie przewiduje natomiast szczególnych uprawnień Prezydenta w stosunku do Rady Ministrów czy też władzy sądowniczej w kontekście wystąpienia szczególnych zagrożeń. Zauważyć można zatem, że przepisy prawne w pewnym sensie dają możliwość ustanowienia na czas wojny sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego, ale trudno uznać, aby decyzja w tym względzie była w kompetencji urzędu Prezydenta, gdyż zgodnie z przepisami konstytucyjnymi powinien podjąć ją Sejm³⁷.

Realizując kompetencje z zakresu stania na straży Konstytucji Prezydentowi przypisać można istotną gwarancję bezpieczeństwa politycznego Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. Szczególnym uprawnieniem jest możliwość wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie zbadania zgodności, co do celów lub działania partii politycznych z Konstytucją o czym mówi art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 4 Konstytucji. Podstawę dającą możliwość wszczęcia postępowania może stanowić naruszenie art. 13 Konstytucji. „Przepis ten zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”³⁹. W zakresie kompetencji dotyczących bezpieczeństwa politycznego Prezydent posiada także możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego⁴⁰.

Zadania Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa państwa wynikają głównie z art. 126 ust. 2, w tym czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴¹. W tym miej-

³⁴ *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, (red.) M. Czuryk, W. Kitler, Warszawa 2014, s. 104.

³⁵ M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt., s. 32.

³⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 234.

³⁷ M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt. s. 32.

³⁸ K. Dunaj, *Prawo krajowe regulujące dziedziczenie bezpieczeństwa politycznego*, (w:) W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 45-46.

³⁹ M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt. s. 33.

⁴⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 230.

⁴¹ Tamże, art. 126, ust. 2.

scu warto podkreślić, że w przywołanym przypisie mowa jest o suwerenności państwa, a nie suwerenności narodu⁴². Należy ją zatem rozumieć, w aspekcie zewnętrznym, jako zdolność państwa do bycia podmiotem stosunków międzynarodowych i samodzielnego podejmowania decyzji. Natomiast wewnętrzny aspekt suwerenności odnosi się zatem do uznania ostateczności decyzji podejmowane przez konstytucyjne organy państwowe w imieniu Polski⁴³. Warte podkreślenia jest także to, że w art. 126 ust. 2 użyto sformułowania bezpieczeństwo państwa bez szczegółowego jego wyjaśnienia, można wysnuć wniosek, że odnosi się on zarówno do bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Analizując jednak ustawowe kompetencje Urzędu Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa można stwierdzić, że w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego są one bardziej rozbudowane aniżeli w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

W odniesieniu do kolejnego zadania nałożonego na Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa dotyczącego zagrożenia integralności terytorialnej państwa należy podkreślić, że dotyczy ono zagrożenia bezpieczeństwa całego państwa i może być wynikiem działań czynników zewnętrznych, a także ich przejawem jakim może być wysuwanie roszczeń terytorialnych wobec Polski przez inne państwo. Radykalny aspekt zagrożenia nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić fakt naruszenia jej granic i okupacja części terytorium przez obce siły zbrojne. W odniesieniu natomiast do kategorii jaką jest niepodzielność terytorium państwa polskiego należy rozumieć sytuację, w której, zagrożenie tej wartości może stanowić wynik nie tylko z działania czynników zewnętrznych, ale także wewnętrznych. Z powyższego wynika zatem, że groźba naruszenia niepodzielności terytorium Rzeczypospolitej może być skutkiem zarówno działań mających na celu dokonanie agresji przez obce państwo, jak i sił separatystycznych, dążących do oderwania części terytorium państwa polskiego⁴⁴.

Kolejnym konstytucyjnym uprawnieniem Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa jest pełnienie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, które w czasie pokoju sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Do pozostałych uprawnień w tym zakresie zaliczyć można mianowanie przez głowę państwa Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP na czas określony, a także na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, na wniosek Premiera. Przepisy konstytucyjne stanowią także, że Prezydent w tym samym trybie ma możliwość jego odwołania⁴⁵. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku odnosi się także do sytuacji zaistnienia zewnętrznego, bezpośredniego zagrożenia państwa, w której Prezydent uprawniony jest do zarządzenia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, częściowej lub powszechnej mobilizacji oraz użycia Sił Zbrojnych w celu obrony państwa polskiego⁴⁶. Rola głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa zasadniczo wzrasta w sytuacji wystąpienia bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia dla państwa np. w przypadku zbrojnej napaści, w razie gdy umowa międzynarodowa zobowiązuje do obrony wspólnej przeciwko agresji Prezydent posiada możliwość wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów stanu wojennego na całości bądź części terytorium państwa polskiego.

⁴² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 4.

⁴³ M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa...* dz. cyt., s. 33.

⁴⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 13.14.

⁴⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 134.

⁴⁶ Tamże, art. 136.

Jak już wspomniano w czasie wojny głowa państwa realizuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Zwierzchnictwo Prezydenta nad Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych powinno mieć charakter bezpośredni. Taki postulat doktryny usankcjonował ustawodawca w *Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*. Artykuł 16 ust. 1 przywołanej ustawy stanowi jasno, że Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Dookreślono w nim także, iż dowodzi on Siłami Zbrojnymi RP oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej, zapewnia współdziałanie podległych mu sił zbrojnych wraz z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych, określa potrzeby sił zbrojnych w zakresie wsparcia ich pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie działań wojennych, a także określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5, ich zadania i kompetencje⁴⁷. Natomiast art. 17 ustawy odnosi się do powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i określa, że przejmuje on dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP z chwilą mianowania go przez Prezydenta, o ile ten nie określi innego terminu przejścia dowodzenia⁴⁸.

W zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa aktualna ustawa zasadnicza upoważnia ponadto Prezydenta do nadawania określonych w ustawie stopni wojskowych⁴⁹. Natomiast zgodnie art. 140. 1 *ustawy o obronie Ojczyzny* Prezydent RP działając na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie generałów i admirałów. Natomiast na pozostałe stopnie oficerskie mianuje Minister Obrony Narodowej. Szczególnym uprawnieniem Prezydenta jest mianowanie na stopień wojskowy Marszałka Polski oficera posiadającego stopień wojskowy generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych RP. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny z wnioskiem do Prezydenta o mianowanie na stopień wojskowy generała i admirała występuje Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych⁵⁰.

Analizowane wyżej uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa i obronności kraju wynikają głównie z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 133 Konstytucji stanowi bowiem, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat. Mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym Ministrem”⁵¹.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002r. *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.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 134 ust. 5.

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku *o obronie Ojczyzny*, (Dz. U. 2022 poz. 655), art. 140.

⁵¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. art. 133 ust. 1 i 3.

Kompetencje Prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa zostały również rozszerzone w innych aktach normatywnych, m. in. w przywołanej wyżej *Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*. Rozwinięcie ogólnej normy konstytucyjnej, która odnosi się natomiast do kwestii stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa kraju, a także nienaruszalności i niepodległości jego terytorium zostało dokonane w *Ustawie o obronie Ojczyzny* z dnia 11 marca 2022 r. Kompetencje Prezydenta RP w kwestii dotyczącej stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium zawarte zostały w art. 24. 1., na mocy którego głowa państwa⁵²:

- przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do strategii bezpieczeństwa narodowego, zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego;
- przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydaje w drodze postanowienia Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem;
- postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- postanawia, w razie konieczności obrony państwa, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz postanawia w tym samym trybie o dniu, w którym kończy się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia;
- może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje, mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zdecydowana większość przytoczonych wyżej zadań Prezydenta RP jest możliwa do realizacji dopiero na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub samej Rady Ministrów. Podobnie jest także w odniesieniu do zadań zawartych w art. 25 wyżej wymienionej ustawy, które określają kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, a w szczególności⁵³:

- określanie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;

⁵² Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku *o obronie Ojczyzny*, (Dz. U. 2022 poz. 655), art. 24.

⁵³ Tamże, art.25.

- zatwierdzanie w drodze postanowienia: narodowych planów użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, organizacji i zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;
- wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (organ pomocniczy Prezydenta);
- możliwość uczestniczenia w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych.

Większość wyszczególnionych działań głowy państwa może być realizowana tylko w kooperacji z Ministrem Obrony Narodowej lub jak poprzednio Prezesem Rady Ministrów.

Do katalogu kompetencji Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa zaliczamy także podejmowanie decyzji o użyciu wojska polskiego poza granicami, które szczegółowo reguluje *Ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* poza granicami państwa. Odbywa się to oczywiście na wniosek Rady Ministrów⁵⁴, w celu udziału polskich jednostek w konflikcie zbrojnym, wzmocnienia sił sojuszniczych państw, bądź udziału w misjach pokojowych⁵⁵. Warto w tym miejscu podkreślić, że na bezpośredni wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent wydaje postanowienie o użyciu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, w celu udziału naszego wojska w akcjach zapobiegającym atakom terrorystycznym oraz ich skutkom. Z chwilą podjęcia takiego postanowienia na głowę państwa nałożony został obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu.

Inne kompetencje głowy państwa polskiego w zakresie bezpieczeństwa realizowane w sytuacji zagrożenia bezpośredniego bezpieczeństwa państwa uregulowane zostały, poza wspomnianymi już w obowiązującej ustawie zasadniczej, także w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Przykładowo w artykule 10 *ustawy o stanie wojennym* mówiącym o tym, że w sytuacji konieczności obrony państwa w czasie stanu wojennego Prezydent zobowiązany jest do wypełniania przywołanych już wcześniej zadań w ramach kierowania obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów⁵⁶. Kompetencje głowy państwa w analizowanym zakresie zawarte zostały także w *ustawie o stanie wyjątkowym*⁵⁷, która określa, iż Prezydent posiada możliwość wydania postanowienia o użyciu oddziałów oraz pododdziałów wojska polskiego, mającego na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania kraju w sytuacji, kiedy wszystkie inne możliwe środki i siły zostały wyczerpane.

Reasumując powyższe, można zatem stwierdzić, że powyższy opis konstytucyjnej pozycji urzędu Prezydenta nakłada na głowę państwa obowiązek podejmowania aktywnych działań w obszarze bezpieczeństwa⁵⁸. Prezydent nie powinien zatem w przywołanej dziedzinie przyjmować pozycji biernej, wyczekującej, czy jedynie oceniającej działania realizowane przez inne organy państwowe. Głowa państwa ma nie tylko prawo, ale i obowiązek chronić wartości podstawowe dla bytu państwa. W kontekście przyznanych w prawie urzędowi

⁵⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. 1998 nr 162 poz. 1117), art. 3.

⁵⁵ *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej* ..., dz. cyt., s. 106.

⁵⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania*..., dz. cyt., s. 209.

⁵⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985).

⁵⁸ J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 70 i 78.

Prezydenta kompetencji można zauważyć, że ciąży na nim obowiązek usuwania wszelkich niebezpieczeństw, które mogą stanowić zagrożenie dla normalnego funkcjonowania organów państwa⁵⁹. Ważne podkreślenia w tym miejscu jest stwierdzenie, że działalność Prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa wynika także z tego, że jest on wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Dlatego też można wysnuć stwierdzenie, że Prezydent ponosi pewnego rodzaju polityczną odpowiedzialność przed wyborcami za podejmowane przez siebie działania, mimo iż urząd Prezydenta w znacznej mierze jest politycznie zneutralizowany poprzez instytucje kontrasygnaty.

4. Urząd Prezydenta RP w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego

Podsystem kierowania systemem bezpieczeństwa państwa jest jego kluczowym elementem. Tworzą go przede wszystkim organy władzy publicznej oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, wykonujący zadania w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a także organy doradcze i sztabowe (administracyjne) im podporządkowane, wykorzystujące przyjęte w tym celu procedury funkcjonowania oraz przystosowaną infrastrukturę (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania). Ważny element tego podsystemu stanowią także organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. W tym miejscu można stwierdzić, że podsystem kierowania bezpieczeństwem ma żywotne znaczenie dla całego systemu bezpieczeństwa działającego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (tj. w czasie pokoju, kryzysu i wojny). Jego głównym zadaniem jest natomiast zapewnianie i pozyskiwanie wiedzy o zagrożeniach, ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, a także zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie podejmowanych działań⁶⁰. Podstawę funkcjonowania podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym stanowią trwałe zasady ustrojowe.

Analizując system kierowania można stwierdzić, że jego struktura organizacyjna powstaje w wyniku połączenia ujęcia funkcjonalnego z rzeczywistą strukturą władzy wykonawczej⁶¹. Można zatem wyszczególnić nadrzędny podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a w sferze wykonawczej cztery zasadnicze poziomy zarządzania – centralny, wojewódzki, powiatowy oraz gminny⁶². Najwyższy poziom kierowania przypada organom władzy wykonawczej, której przedstawicielami są Prezydent RP i Rada Ministrów (wraz z organami doradczymi – RBN i BBN), będący ośrodkiem decyzyjnym, dla których forum uzgodnień politycznych stanowi Rada Gabinetowa.

Rozpatrując obszar dotyczący działania podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa, w literaturze przedmiotu zauważyć można, że jest on często traktowany odrębnie od SBN i określany jako system kierowania bezpieczeństwem państwa⁶³. Piotr Sienkiewicz zauważa, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym leży w kompetencjach najważniejszych organów państwa, mających na celu podejmowanie działań zapewniających jego przetrwanie i rozwój w zmiennym środowisku bezpieczeństwa, zarówno w czasie pokoju, występowania

⁵⁹ A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 256.

⁶⁰ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 37.

⁶¹ H. Spustek, A. Paluch, *Struktura Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Polski*, Katowice, 2017, s. 433.

⁶² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 357-359.

⁶³ Tamże.

zagrożeń, jak również kryzysu bądź wojny. Stwierdza także, że owo kierowanie bezpieczeństwem narodowym cechują następujące właściwości⁶⁴:

- stabilność – zdolność utrzymania stanu równowagi dynamicznej;
- adaptacyjność – przystosowanie się do zmian otoczenia;
- spójność (koherencyjność) – zdolność utrzymania niezbędnych powiązań (relacji, sprzężeń) pomiędzy elementami (systemami);
- niezawodność – zdolnością do sprawnego funkcjonowania;
- gotowość – zdolność podejmowania nowych zadań wynikłych w związku ze zmianą otoczenia;
- reaktywność – zdolność szybkiego reagowania na sytuacje krytyczne (zagrożenia, zakłócenia itp.).

Analizując zapisy zawarte w „Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP”, zaznaczyć należy, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym składa się z trzech podstawowych elementów, a mianowicie: kierowanie obroną państwa (które pozostaje w kompetencjach Prezydenta RP we współdziałaniu z Radą Ministrów), sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie obronności (co stanowi właściwość Rady Ministrów) oraz zarządzanie kryzysowe, (pozostające we właściwości Rady Ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast)⁶⁵.

W dalszych rozważaniach autorka skupi się na kompetencjach urzędu Prezydenta nadanych mu na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wyżej scharakteryzowana została pozycja ustrojowa oraz zadania i obowiązki głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Uzupełnieniem wyszególnionych już kwestii związanych z działalnością Prezydenta w systemie bezpieczeństwa, ważny aspekt stanowią organy (doradcze i sztabowe), które zgodnie z Konstytucją RP oraz *ustawą o obronie Ojczyzny*, mają za zadanie wspomagać najwyższy organ w państwie w tym zakresie.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego stanowi organ doradczy Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Powołanie tego organu jest obowiązkiem Prezydenta, pomimo jego doradczego charakteru⁶⁶, natomiast ważnym podkreślenia jest fakt, że w prawie nie określono jego składu. Biorąc pod uwagę kolegialny charakter Rady można wysnuć wniosek, że powinna się ona składać przynajmniej z trzech osób. Warto podkreślenia jest także to, że na poziomie konstytucyjnym nie zostały także wskazane kwalifikacje członków wchodzących w jej skład. Pozwala to zatem Prezydentowi na swobodę w powoływaniu osób do składu Rady. Niemniej jednak przyjmuje się zasadę powierzania miejsca w tym organie osobom sprawującym najwyższe stanowiska państwowe, zwłaszcza jeśli posiadają kompetencje w zakresie spraw związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Ustalenie składu osobowego Rady stanowi zatem prerogatywę Prezydenta, zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji.

W zakres kompetencji doradczych Rady Bezpieczeństwa Narodowego zaliczyć można wyrażanie opinii w sprawach dotyczących przede wszystkim bezpieczeństwa państwa, m.in. ogólnym założeniom polityki bezpieczeństwa i obrony, założeniom i kierunkom polityki zagranicznej, kierunkom rozwoju Sił Zbrojnych oraz problemom bezpieczeństwa zewnętrznego

⁶⁴P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Warszawa 1989, s. 10-14.

⁶⁵ *Biała Księga...*, dz. cyt., s. 37.

⁶⁶ J. Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 2, Kraków 2015, s. 119.

i zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego. Rozpatruje ona zatem strategiczne problemy bezpieczeństwa narodowego. Podsumowując, na Radzie Bezpieczeństwa Narodowego spoczywa ustawowy obowiązek doradzania Prezydentowi, co nie sprowadza się do udzielenia rad *sensu stricto*, lecz również może przybierać formę różnego rodzaju opinii, sugestii, bądź podaniu analizie określonych kwestii, gdyż jako organ kolegialny nie posiada ona uprawnień decyzyjnych⁶⁷.

W tym miejscu należy podkreślić, że w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności organem pomocniczym Prezydenta jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które zgodnie z *ustawą o obronie Ojczyzny* ma wspomagać głowę państwa w wykonywaniu tych zadań. Wobec braku odpowiedniego, strategicznego centrum na szczeblu państwa BBN zajmuje się także monitorowaniem przedsięwzięć mających wpływ na stan bezpieczeństwa i obronności państwa, a Szef Biura Bezpieczeństwa pełni ustawową „rolę łącznika” między głównymi organami władzy wykonawczej w państwie. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że Prezydent wyposażony w przedstawione wyżej kompetencje i organy wspomagające stanowi zasadnicze ogniwo Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP.

5. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę na to jaka rola została przypisana urzędowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa. Po analizie głównych aktów normatywnych obowiązujących w Polsce można stwierdzić, że wachlarz uprawnień głowy państwa jest dość szeroki w różnych sferach działalności państwa. W artykule autorka dokonała charakterystyki pozycji ustrojowej Prezydenta, który zgodnie z przepisami prawa jest organem władzy wykonawczej, najwyższym przedstawicielem, a także gwarantem ciągłości władzy w Polsce.

Na szczególną uwagę zasługują kompetencje Prezydenta w obszarze bezpieczeństwa państwa. W ogólny sposób zostały one uregulowane w ustawie zasadniczej oraz rozwinięte i dookreślone w innych aktach normatywnych. Podsumowując należy zatem wskazać, że rola Urzędu Prezydenta RP w kształtowaniu i zapewnieniu bezpieczeństwa jest istotna i rosnąca wraz ze skalą zagrożeń. W czasie pokoju Prezydent akceptuje politykę wewnętrzną w państwie poprzez udział w procesie legislacyjnym, a sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego są prawnie niwelowane poprzez stosowne rozporządzenia RM. W sytuacjach zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, gdy zachodzi konieczność zastosowania środków nadzwyczajnych zaangażowanie Prezydenta wzrasta. Zwołanie Rady Gabinetowej umożliwia Prezydentowi zapoznanie się z oceną sytuacji przez RM oraz proponowanymi środkami zaradczymi jak również przedstawienie swojego stanowiska w sprawie. Jest to istotne pod kątem sprawności dalszego procesu legislacyjnego. Rada Bezpieczeństwa Narodowego umożliwia z kolei zapoznanie się z opinią opozycji politycznej, a jednocześnie predestynuje pozyskanie przychylności opozycji dla proponowanych rozwiązań prawnych. Można założyć zatem, że duże zaangażowanie i aktywna polityka informacyjna może być istotnym katalizatorem procesu powrotu do normalności. W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego Prezydent staje się organem, współodpowiedzialnym za dalszy rozwój sytuacji zagrożenia dla bezpieczeństwa. W tym szczególnym sta-

⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 292.

nie funkcjonowania państwa może dokonać on także oceny proponowanych ograniczeń wolności i praw oraz dodatkowych uprawnień władzy publicznej, między innymi, pod kątem ich proporcjonalności, ale również wypełnienia przesłanek do wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Podsumowując powyższe rozważania, które dotyczyły zakresu przypisanej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa urzędowi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należy stwierdzić, że głowa państwa dysponująca wyżej opisanymi kompetencjami stanowi istotne ogniwo systemu bezpieczeństwa narodowego. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym jasno wskazuje na jego czele dwa równe sobie organy wykonawcze, a mianowicie Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Jednak obligatoryjność współdziałania Prezydenta z Radą Ministrów, w zakresie kierowania obroną państwa, nie pozwala na określenie organu decyzyjnego jako jednoosobowego lub jednopodmiotowego. Biorąc pod uwagę polskie uwarunkowania kulturowe, gdzie kompromis czy konsensus postrzegany jest bardziej jako porażka niż sukces, a tradycja silnej hierarchicznej władzy jest mocno zakorzeniona, często dochodzi do napięć pomiędzy poszczególnymi podmiotami, czego skutkiem jest paraliż decyzyjny. Warto w tym miejscu wskazać na pewną niedoskonałość systemu prawnego, który najlepiej obrazuje możliwość uniknięcia przez Prezydenta kierowania obroną państwa, gdyż warunkiem przejścia kierowania jest konieczność powołania Naczelnego Dowódcy SZ RP, a przepisy jasno mówią, że Prezydent nie musi, a może go mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Należy zatem stwierdzić, że analiza przepisów konstytucyjnych w zakresie odpowiedzialności władzy za bezpieczeństwo narodowe wskazuje jednoznacznie, że Rada Ministrów w stosunku do urzędu Prezydenta posiada tzw. kompetencje całościowe dotyczące bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Natomiast model Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP zakłada dwa naczelne organy kierownicze. Dlatego należy założyć, że w obecnym systemie prawnym tylko ścisła i dobra współpraca pomiędzy głową państwa, a Radą Ministrów może wpłynąć na skuteczne funkcjonowanie tego systemu, co w konsekwencji pozwoli na przyjęcie należytego procesu strategicznego w państwie, co pozwoli na wypracowanie odpowiednich decyzji i procedur w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

Bibliografia

- [1] Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck Warszawa 2001.
- [2] Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyk stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- [3] Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- [4] Dunaj K., *Prawo krajowe regulujące dziedzinę bezpieczeństwa politycznego*, (w:) Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Warszawa 2013.
- [5] Gebethner S., *Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna*, [w:] Gebethner S., Chruściak R. (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997.

- [6] Granat M., *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000.
- [7] Juchniewicz J., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 2, Kraków 2015.
- [8] Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- [9] Kruk M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997.
- [10] Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej konstytucji*, Rzeszów 1997.
- [11] Mołdawa T., *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [w:] *Polski system polityczny w okresie transformacji* (red.) R. Chruściak, T. Mołdawa, Wojtaszczyk K.A., Zieliński E., Warszawa 1995.
- [12] Olechno A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Bożyk S. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- [13] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, (red.) Górecki D., Warszawa 2012.
- [14] *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, (red.) Czuryk M., Kitler W., Warszawa 2014.
- [15] Sarnecki P., Komentarz do art. 126, (w:) Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- [16] Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Warszawa 1989.
- [17] Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa.
- [18] Spustek H., Paluch A., *Struktura Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Polski*, Katowice, 2017.
- [19] Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- [20] Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- [21] Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

Akty prawne

- [1] *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 37.
- [2] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- [3] *Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*, (Dz. U. 2022 poz. 655).
- [4] *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* (Dz. U. 1998 nr 162 poz. 1117).
- [5] *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985).
- [6] *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002, nr 156, poz. 1301.

