



Mirosław Karpiuk

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7012-8999

miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sferze obronności

Streszczenie

Status Prezydenta RP w sferze obronności wyznacza ustrojodawca, który wskazuje na ważne zadania, jakie jest on zobowiązany realizować, zwłaszcza jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP oraz organ stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W związku z zagrożeniami militarnymi, które mogą destabilizować państwo, polityka dotycząca obronności musi uwzględniać konieczność współdziałania pomiędzy wszystkimi organami władzy wykonawczej, a więc również na linii Prezydent RP – Rada Ministrów, Prezes RM, czy poszczególni ministrowie, a przede wszystkim Minister Obrony Narodowej.

Celem artykułu jest określenie pozycji prawno-ustrojowej, jaką zajmuje Prezydent RP w sferze obronności. W związku z tak określonym celem zastosowano, jako podstawową metodę badawczą, metodę dogmatyczno-prawną. Pozwoliła ona na analizę aktów prawnych pod kątem zadań i kompetencji Prezydenta RP w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, w kontekście zagrożeń zewnętrznych. Uzupełniając zastosowano metodę teoretyczno-prawną, za pośrednictwem której wskazano na poglądy doktryny dotyczące analizowanej problematyki.

Słowa kluczowe: Prezydent RP, obronność, zagrożenia militarne.

Wprowadzenie

Pozycję prawno-ustrojową Prezydenta RP wyznacza Konstytucja RP¹, która w art. 10 zalicza go, obok Rady Ministrów, do organów władzy wykonawczej. Wskazuje zatem na jego wysoki status ustrojowy. W art. 10 Konstytucji RP prawodawca sytuuje Prezydenta RP w ramach podziału i równowagi władzy, a zatem w kontekście podstawowych funkcji państwa². Należy podkreślić, że większy zakres władzy wykonawczej ustrojodawca przyznał jednak Radzie Ministrów, niż Prezydentowi RP co dotyczy również obronności³.

Treścią funkcji wykonawczej jest realizacja zadań publicznych. Sprawowanie tej funkcji rozstrzyga o kierunku rozwoju danej państwowości i co jest z tym związane o charakterze oraz stopniu zaspokajania indywidualnych, jak też zbiorowych potrzeb społecznych we wszystkich dziedzinach życia⁴. Jedną z takich potrzeb (zarówno o charakterze indywidualnym, jak i zbiorowym) jest zapewnienie bezpieczeństwa, w tym militarnego. Nad tym bezpieczeństwem czuwa też Prezydent RP.

Prezydent RP, Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swoich konstytucyjnych zadań i kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz. Współdziałanie to zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, jak również do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do uzgodnień, a także ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania⁵.

Współdziałanie organów z jednej strony ogranicza podjęcie nieprzemyślnych rozstrzygnięć, co w przypadku obronności jest bardzo ważne, z drugiej zaś będzie wydłużać proces decyzyjny, co z kolei już może negatywnie wpływać na ochronę przed zagrożeniami militarnymi, a czas w takich sytuacjach jest w wielu przypadkach elementem wpływającym na skuteczność obrony.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

² J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 233.

³ M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017, s. 11.

⁴ P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik [red.], t. 1, Warszawa 2016, LEX/el., art. 10.

⁵ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

Ważne jest zatem, żeby w obliczu kwalifikowanych zagrożeń zewnętrznych antagonizmy polityczne nie miały wpływu na kształt obrony państwa, gdyż w takim przypadku zawsze priorytet musi mieć dobro państwa, a one nie tylko wydłużają czas na podjęcie decyzji, ale też mogą ją wypaczyć.

Analiza pozycji prawnej Prezydenta RP dotyczy obronności, a zatem tej sfery działalności publicznej, w której siły i środki (wojskowe i cywilne) są zorientowane na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym⁶. Realizacja zadań związanych z obroną państwa dotyczy zatem przede wszystkim reagowania na zewnętrzne zagrożenia militarne.

Podstawowy problem badawczy dotyczy tytułowego zagadnienia i wyraża go pytanie: jaka jest pozycja prawno-ustrojowa Prezydenta RP w sferze obronności? W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie dokonano analizy przepisów prawnych, konstytucyjnych jak i ustawowych, regulujących zadania i kompetencje tego organu władzy wykonawczej w dziedzinie obronności.

Prezydent RP jako organ właściwy w zakresie obrony państwa

Według art. 126 Konstytucji RP Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, a także gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁷. Z przepisu tego wynika zatem jego właściwość w zakresie obronności, gdyż suwerenność, bezpieczeństwo, nienaruszalność oraz niepodzielność terytorium państwa jest chroniona też (a nawet przede wszystkim) za pośrednictwem działań militarnych, chociażby odstrasających.

Ustrojodawca w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP nadał funkcji Prezydenta RP jako, najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje on zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Ustrojowa pozycja Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej została ukierunkowana przez

⁶ M. Karpiuk, *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023, s. 12.

⁷ Zobacz także A. Trubalski, *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3, s. 115-116.

wskazanie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP jego zadań. Przepis ten wyznacza zatem zakres zadań, jakie ustrojodawca stawia przed Prezydentem RP, określając w ten sposób granice oraz charakter jego funkcji ustrojowych, które zostały sprecyzowane w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że w art. 126 ust. 2 Konstytucja RP określa zadania, a nie kompetencje, są one realizowane we współdziałaniu z innymi organami władzy publicznej, przy czym w zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent RP nie ma wyłączności przy ich realizacji w formach władczych, nie może on też ich realizować w sposób dowolny⁸.

Konstytucja RP w art. 126 daje tylko ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta RP, a więc wyraża koncepcje ustrojowe jej twórców, nie jest to przepis natury kompetencyjnej. Ustrojodawca w tym przepisie określa generalne zadania ustrojowe Prezydenta RP, a także kierunki i cele jego działalności⁹, niemniej jednak określone w art. 126 Konstytucji RP zadania wskazują, że nie da się go sprowadzić do funkcji symboliczno-reprezentacyjnej¹⁰. Faktem jest jednak, że są one zbyt ogólne, żeby przypisać mu szczególną rolę jako organu wykonawczego. Kompetencje władzy wykonawczej, w tym dotyczące obronności, w większym zakresie posiada jednak administracja rządowa.

Zadania Prezydenta RP dotyczące stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego stanowi zobowiązanie do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru terytorialnego Polski, w tym również wód terytorialnych. Oznacza to również zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium państwa, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznych, które wykraczają poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy. Obejmuje to również przeciwdziałanie podejmowaniu prób wprowadzenia autonomii terytorialnej, a także dążeniom do federalizacji kraju¹¹.

Prezydent RP, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium: 1) przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do strategii bezpieczeństwa narodowego przed rozpoczę-

⁸ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., art. 126.

¹⁰ P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja [red.], Warszawa 2023, LEX/el., art. 126.

¹¹ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

ciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem; 2) zatwierdza, w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; 3) przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań obronnych państwa; 4) wydaje, na wniosek Prezesa RM, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; 5) zatwierdza, na wniosek Prezesa RM plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej niż co cztery lata, przy udziale najwyższych władz państwowych i kieruje ich przebiegiem; 6) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; 7) postanawia, w razie konieczności obrony państwa, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Polski oraz postanawia w tym samym trybie o dniu, w którym on się kończy; 8) kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia; 9) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa; 10) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie¹².

Według art. 134 Konstytucji RP Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W czasie pokoju sprawuje on to zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Mianuje on również Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP na czas określony. Na czas wojny, na wniosek Prezesa RM, mianuje (odwołuje) Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Z kolei na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje (ustawowo określone) stopnie wojskowe¹³.

¹² Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.), dalej u.o.o.

¹³ Zobacz także: M. Serowaniec, *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 566-567; A. Bień-Kacała, T. Kacała, *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 43-44; L. Rusoń, *Normatywne podstawy współdziałania Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej*, [w:] *Prawoadministracyjne i finansowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wobec aktualnych problemów migracyjnych*, B. Jaworski, M. Ura [red.], Rzeszów 2017, s. 153.

Przyznanie kompetencji w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi RP Ministrowi Obrony Narodowej, Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów może mieć negatywny wpływ na efektywność systemu kierowania i dowodzenia armią¹⁴. Brak wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy poszczególne organy (a taki występuje w sferze obronności) może prowadzić do ich dublowania się i tym samym ograniczenia skuteczności systemu obronnego państwa, co w przypadku zagrożeń militarnych może mieć negatywne konsekwencje dla suwerenności Polski.

Prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, jak stanowi art. 25 u.o.o., m.in.: 1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, podstawowe kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa; 2) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia: a) narodowe plany użycia Sił Zbrojnych RP do obrony państwa, b) organizację oraz zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, c) sojusznicze plany obronne; 3) wskazuje, na wniosek Prezesa RM osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; 4) może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP. Konstytucyjne zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi RP wyrażone w art. 134 Konstytucji RP uszczegóławia art. 25 u.o.o., przy czym ten przepis ustawowy nie zawiera zamkniętego katalogu kompetencji dotyczących zwierzchnictwa. Nie są to też kompetencje samodzielne, a wykonywane we współdziałaniu z Ministrem Obrony Narodowej, czy Prezesem RM.

Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest według art. 135 Konstytucji RP Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Doradza ona również w zakresie bezpieczeństwa militarnego (obronności). Jeżeli tego rodzaju sprawy będą przedmiotem prac tego podmiotu doradczego, Prezydent RP może zaprosić również osoby zajmujące się taką problematyką (spoza składu rady). Należy wskazać, że stałym członkiem rady jest również Minister Obrony Narodowej, który może na tym forum przedstawiać aktualny stan obrony państwa, w tym problemy związane z obronnością.

¹⁴ A. Piątkowski, *Kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w polskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5, s. 72.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest ciałem wyłącznie doradczym, co wprost wynika z przepisu konstytucyjnego, w związku z czym nie jest możliwe przyznanie jej przez prawodawcę żadnych samodzielnych kompetencji, ponieważ wówczas nastąpiłaby zmiana jej charakteru¹⁵.

Prezydent RP ma swobodę w powoływaniu różnych ciał doradczych, nie mniej jednak do powołania Rady Bezpieczeństwa Narodowego zobowiązuje go przepis konstytucyjny. Powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego stanowi prerogatywę Prezydenta RP¹⁶. Obraduje ona na posiedzeniach, które zwołuje Prezydent RP określając jednocześnie ich tematykę¹⁷.

Na podstawie art. 136 Konstytucji RP Prezydent RP w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Prezesa RM, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony państwa. Zarządzenie mobilizacji i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie należy do prerogatyw Prezydenta RP, powinien on zatem uwzględnić stanowisko Prezesa RM w tym zakresie, który podpisuje ten akt urzędowy i tym samym ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Treść art. 136 Konstytucji RP potwierdza, że użycie Sił Zbrojnych RP może nastąpić wyłącznie w celach obronnych. Mobilizacja jest możliwa tylko w przypadku bezpośredniego i zarazem zewnętrznego zagrożenia państwa. Ocena, czy zagrożenie ma taki charakter należy do Rady Ministrów, która w tej sprawie występuje do posiadającego uprawnienia decyzyjne Prezydenta RP, a ten z kolei może zasięgnąć opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego¹⁸.

Prezydent RP w szczególnych okolicznościach, może postanowić o stanie wojny, o ile stosownej uchwały nie może podjąć Sejm. Według art. 116 ust. 2 Konstytucji RP Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny wyłącznie w przypadku zbrojnej napaści na terytorium Polski lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, wówczas o stanie wojny postanawia

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 670.

¹⁶ R. Balicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska [red.], Warszawa 2014, LEX/el., art. 135.

¹⁷ § 1 zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie składu i trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/39e13d4419cdb2b160931717cd66ee51/zarządzenie_ws._rbn.pdf, [dostęp: 10.11.2024].

¹⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 293.

Prezydent RP. Kompetencje w tym zakresie posiada ten organ władzy wykonawczej tylko w sytuacji, gdy Sejm nie może skutecznie podjąć uchwały o stanie wojny, a podejmuje on uchwały co do zasady zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (chyba, że prawodawca postanowił inaczej). Stan wojny można wprowadzić w przypadku militarnej agresji na Polskę (zbrojna napaść), a nie w przypadku gdy Polska ma być agresorem. Z umowy międzynarodowej musi również wynikać zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, a nie do podjęcia agresji.

Należy podkreślić, że stan wojny koresponduje ze stanem wojennym z uwagi na tożsamość przesłanek, które warunkują dopuszczalność ich wprowadzenia¹⁹. W przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium państwa lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁰.

Prezydent RP w czasie stanu wojennego w szczególności: 1) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; 2) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP; określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wojennego; 4) może mianować, na wniosek Prezesa RM, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; 5) zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych RP; 6) uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. Właściwość ta wynika z art. 10 u.s.w. Nie są to samodzielne kompetencje Prezydenta RP, gdyż wykonuje je przy współdziałaniu z innymi organami właściwymi w sprawach obronności.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 335.

²⁰ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091), dalej u.s.w. Zobacz także: M. Karpiuk, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3, s. 396; W. Gizicki, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek [red.], Warszawa 2014, s. 103.

W przypadku, gdy w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów – na podstawie art. 234 Konstytucji RP – wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, które podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Mają one charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego²¹. Przepis ten jednak wskazuje również na pewne ograniczenia tej działalności prawodawczej. Może ono określać zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, jak również zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, prazy czym Prezydent RP musi mieć na względzie, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W związku z powyższym zakres regulacji podejmowanej za pośrednictwem rozporządzenia z mocą ustawy jest znacznie ograniczony. Należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję ustrojodawcy, który z jednej strony upoważnia Prezydenta RP do regulacji materii, która jest zawarta w u.s.w., z drugiej zaś twierdzi (w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP), że w czasie stanu nadzwyczajnego, a takim jest stan wojenny, nie można zmienić u.s.w.

Prezydent RP postanawia o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa, działając na wniosek Rady Ministrów (w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznich, czy też misji pokojowej) lub Prezesa RM (w celu udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, bądź też ewakuacji polskich obywateli, w przypadku konieczności ochrony ich życia lub zdrowia, z państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub państwem-stroną Traktatu Północnoatlantyckiego)²².

²¹ Zobacz także J. Roszkiewicz, *Wybrane problemy związane z przystosowaniem Konstytucji RP do wojny i innych sytuacji kryzysowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 29-31.

²² Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 755). Zobacz także: J. Stochel, *Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Libańskiej: uwagi de lege ferenda w kwestii podstaw prawnych użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 38; M. Czuryk, *Właściwość...*, s. 32.

Prezydent RP, na wniosek Ministra Obrony Narodowej skierowany po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów, również wydaje zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Polski w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych RP lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, realizowanego przez stronę wysyłającą w operacjach wojskowych prowadzonych na terytorium Polski w czasie pokoju. W zgodzie takiej Prezydent RP określa cel pobytu wojsk obcych i zakres ich uprawnień, a także inne okoliczności mające znaczenie dla obronności Polski. Określając zakres tych uprawnień wskazuje on, które kompetencje Sił Zbrojnych RP będą przysługiwać wojskom obcym w czasie pobytu na terytorium Polski w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych RP lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego. O wyrażeniu zgody niezwłocznie zawiadamia się Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz inne zainteresowane organy władzy publicznej²³.

Podsumowanie

Koncepcja obrony państwa nie jest niezmienna, podlega ciągłej weryfikacji, jak też aktualizacji w miarę rozwoju sytuacji, która determinuje przestrzeń funkcjonowania państwa²⁴. W tej przestrzeni publicznej musi być miejsce dla Prezydenta RP, jako organu właściwego w sprawach obrony państwa. Jego pozycja prawno-ustrojowa, jaką zajmuje w sferze obronności nie jest marginalna, posiada on wiele kompetencji pozwalających kształtować tę sferę, nie mniej jednak większość z nich wykonuje on w ramach współdziałania, czy to z Radą Ministrów sprawującą ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności, czy z Prezesem RM, czy też z Ministrem Obrony Narodowej, bądź z Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, którego mianuje na czas wojny.

Postuluje się podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, a także budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności oraz zdolności obronnych Polski. W związku z tym po-

²³ Art. 3a ustawy z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 807 ze zm.). Zobacz także K. Laszkiewicz, *Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z. Nowak, Ł. Piątkowski, K. Wąsik [red.], Gliwice 2024, s. 123.

²⁴ A. Bień-Kacała, T. Kacała, *Zwierchnictwo...*, s. 43.

stulatem należy budować system obrony powszechnej w pełni wykorzystujący potencjał instytucji państwowych oraz samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, jak też obywateli, który powinien gwarantować kompleksową odporność państwa na zagrożenia niemilitarne i militarne²⁵. W budowaniu systemu obrony powszechnej określone obowiązki spoczywają również na Prezydencie RP, jako organie posiadającym legitymację społeczną uzyskaną w wyborach, który to organ powinien przekonywać o zasadności istnienia takiego systemu, zwłaszcza w sytuacji występowania zagrożeń militarnych.

W związku z prowadzoną działalnością publiczną powinien on wpływać na postawę proobronną społeczeństwa, a przy tym zwracać uwagę na zagrożenia, zwłaszcza te o charakterze zewnętrznym. Prezydent RP powinien nie tylko zachęcać społeczeństwo do większej aktywności w dziedzinie obronności, ale też wspierać działania organizacji społecznych zajmujących się tą dziedziną. Powinien on również na poziomie krajowym występować z inicjatywą (w tym legislacyjną) obejmującą wzmocnienie potencjału obronnego Polski, a także zabiegać o poparcie w tym przedmiocie na arenie międzynarodowej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., Kacała T., *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych RP na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Ciapała J., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Czuryk M., *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Olsztyn 2017.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek [red.], Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023.

²⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 15.

- Karpiuk M., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik [red.], t. 1, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska [red.], Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja [red.], Warszawa 2023.
- Laszkiewicz K., *Prawne regulacje pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od wstąpienia do organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. 25 lat członkostwa w NATO*, K. Chałubińska-Jentkiewicz, K. Gawkowski, Z. Nowak, Ł. Piątkowski, K. Wąsik [red.], Gliwice 2024.
- Piåtkowski A., *Kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w polskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5.
- Roszkiewicz J., *Wybrane problemy związane z przystosowaniem Konstytucji RP do wojny i innych sytuacji kryzysowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 8.
- Rusoń Ł., *Normatywne podstawy współdziałania Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej*, [w:] *Prawnoadministracyjne i finansowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wobec aktualnych problemów migracyjnych*, B. Jaworski, M. Ura [red.], Rzeszów 2017.
- Serowaniec M., *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stochel J., *Polski Kontyngent Wojskowy w Republice Libańskiej: uwagi de lege ferenda w kwestii podstaw prawnych użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.
- Trubalski A., *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

* * *

The Legal and Constitutional Position of the President of the Republic Of Poland in the Sphere of Defence

Abstract

The status of the President of the Republic of Poland in the sphere of defence is determined by the legislator, who indicates the important tasks that he is obliged to perform, especially as the head of the Armed Forces of the Republic of Poland and the body guarding the sovereignty and security of the state, as well as the inviolability and indivisibility of its territory. In connection with military threats that may destabilise the state, defence policy must take into account the need for cooperation between all bodies of the executive power and, therefore, also between the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, the Prime Minister, or individual ministers, and above all the Minister of National Defence.

The aim of the article is to determine the legal and constitutional position occupied by the President of the Republic of Poland in the sphere of defence. In connection with such a defined goal, the dogmatic legal method was used as the basic research method. It allowed for the analysis of legal acts in terms of the tasks and competences of the President of the Republic of Poland in the scope of ensuring military security, in the context of external threats. In addition, a theoretical-legal method was used, which indicated the views of the doctrine on the analysed issues.

Keywords: President of the Republic of Poland, defense, military threats.