

# Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów

MAREK SURMAŃSKI

Kompetencje w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa przysługują organom władzy ustawodawczej, administracji rządowej oraz innym organom i instytucjom państwowym, a także organom samorządu terytorialnego. Jednakże – zgodnie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – kluczową rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego pełnią prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów. Niniejszy artykuł stanowi próbę dokonania syntezy kompetencji wyżej wymienionych organów, a także prawnych relacji między nimi. Ponadto zawiera komentarz zarówno do poszczególnych regulacji określających kompetencje głowy państwa, rządu i niektórych ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, jak również wnioski wypływające z analizy omawianej problematyki.

W rozważaniach nad kompetencjami prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa punkt wyjścia stanowi art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>. Zgodnie z tym przepisem, „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przepis ten określa funkcje państwa, które należy traktować jako podstawowe i najważniejsze kierunki i cele działania państwa. Określenie tych funkcji jest sprawą o tyle istotną, że wynikają z nich konkretne kompetencje i zadania organów państwowych w ogóle, a przede wszystkim tych, które wymienia sama ustawa zasadnicza. Kluczową funkcją jest niewątpliwie strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium Polski, gdyż jej realizacja pozwala na wykonywanie pozostałych funkcji państwa. W art. 26 ust. 1

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Konstytucja RP powierza realizację tej funkcji Siłom Zbrojnym RP. Jednocześnie przenosi ona problematykę bezpieczeństwa i obronności państwa na obszar działania władzy wykonawczej, sprawowanej przez dwa niezależne organy konstytucyjne, to jest prezydenta i Radę Ministrów.

### **Pozycja ustrojowa prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa**

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, prezydent „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Niewątpliwie wskazane byłoby dookreślenie tej normy konstytucyjnej, np. w nowej ustawie o bezpieczeństwie narodowym, kompleksowo regulującej problematykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Niemniej jednak, nawet bez takiego doprecyzowania, ta – jakby się wydawało – abstrakcyjna norma ma fundamentalne znaczenie dla systemu władzy i funkcjonowania państwa. Przepis ten wyraźnie wskazuje na prezydenta jako arbitra politycznego, którego zadaniem jest podejmowanie działań chroniących podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne państwa. Jest to szczególnie istotne w przypadkach poważnych zagrożeń i zakłóceń w funkcjonowaniu państwa oraz systemu politycznego. Oczywiście norma ta została skonkretyzowana w wielu przepisach, zarówno w samej Konstytucji RP, jak i w innych ustawach.

Do najważniejszych funkcji głowy państwa – określonych przepisami ustawy zasadniczej w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa – należy zwierzchnictwo nad armią. Art. 134 Konstytucji RP stanowi, że „w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”. Takie usytuowanie czyni go organem gwarantującym neutralność polityczną i niezależność sił zbrojnych od wpływu bieżącej polityki, rozumianej jako konkurowanie ugrupowań politycznych w dążeniu do sprawowania władzy. Zwierzchnictwo nad armią należy traktować bardziej jako wyraz symbolicznego skupienia władzy wojskowej w organie, z którym wiąże się godność najwyższej reprezentacji władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych, aniżeli uczynienie z głowy państwa faktycznego zwierzchnika, dysponują-

cego najwyższą władzą nad siłami zbrojnymi<sup>2</sup>. Nie sposób jednak zgodzić się z twierdzeniami, że jest to funkcja czysto tytularna<sup>3</sup>. W polskich warunkowaniach prawnych zwierzchnictwo nie wiąże się z dowodzeniem armią, jednak Konstytucja RP przyznaje prezydentowi szereg bardzo ważnych kompetencji w zakresie obronności państwa. Do najważniejszych należy mianowanie szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP oraz – na czas wojny – naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Mianowanie i odwołanie ostatniego z wyżej wymienionych dowódców jest uzależnione od wniosku prezesa Rady Ministrów.

Równie ważną kompetencją zwierzchnika Sił Zbrojnych jest nadawanie – na wniosek ministra obrony – stopni wojskowych, przy czym prezydent mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie wojskowe generałów i admirałów.

W tym kontekście należy podkreślić, że Konstytucja RP przewiduje uprawnienie prezydenta do zarządzania powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz do wprowadzenia stanu wojennego, a także stanu wyjątkowego. Wprowadzanie wspomnianych stanów nadzwyczajnych uzależnione jest od stosownego wniosku Rady Ministrów oraz zaistnienia ściśle określonych okoliczności.

Warto przy tym podkreślić, że rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Rozporządzenie jest niezwłocznie rozpatrywane przez Sejm i może zostać uchylone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Równie istotną kompetencją prezydenta jest postanawianie o stanie wojny, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie w celu podjęcia uchwały w tej sprawie.

Szereg kompetencji związanych ze zwierzchnictwem prezydenta nad armią zawierają ustawy zwykłe, a w szczególności Ustawa z dnia 23 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Art. 5 tej ustawy przewiduje, że prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

- określa, na wniosek ministra obrony narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa;

<sup>2</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta RP w czasie przekształceń ustrojowych*, UMCS, Lublin 1995, s. 255-256.

<sup>3</sup> P. Sarnecki, *Prezydent RP*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 66.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2012 r. Nr 461, z późn. zm.

- może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP.

Pozostałe kompetencje w tym obszarze zostały rozproszone w szeregu innych ustaw. Do najważniejszych z nich należy 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<sup>5</sup>. Art. 2 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przed agresją, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”. Cytowane brzmienie tego przepisu w zakresie działań w cyberprzestrzeni zostało nadane w wyniku nowelizacji tej ustawy z inicjatywy głowy państwa<sup>6</sup>. Inny ważny przepis omawianej ustawy – art. 10 – przesądza, że „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”. Odnosząc się do treści tej normy wydaje się, że wymaga ona doprecyzowania, w szczególności w zakresie pojęcia „współdziałanie”, zwłaszcza, że jej materia dotyczy ekstremalnej dla państwa sytuacji.

Ponadto – w myśl przywołanej ustawy – prezydent RP w czasie stanu wojennego w szczególności:

- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;
- 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;
- może mianować, na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych;
- zatwierdza, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych RP;
- uznaje, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

<sup>6</sup> *Prezydent podpisał ustawę o cyberbezpieczeństwie*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 27 września 2011 r. [http://www.bbn.gov.pl/portals/pl/2/3407/Prezydent\\_podpisał\\_ustawe\\_o\\_cyberbezpieczenstwie.html](http://www.bbn.gov.pl/portals/pl/2/3407/Prezydent_podpisał_ustawe_o_cyberbezpieczenstwie.html) (dostęp: 30 stycznia 2012 r.).

Warto przy tym podkreślić, że zgodnie z tą ustawą, naczelny dowódca Sił Zbrojnych podlega prezydentowi.

Innym ważnym aktem prawnym odzwierciedlającym zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi jest Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa<sup>7</sup>. W myśl jej przepisów, prezydent – na wniosek Rady Ministrów lub prezesa Rady Ministrów – postanawia o użyciu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, w misji pokojowej oraz w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Niezależnie od wyżej wymienionych kompetencji, prezydent w ramach zwierzchnictwa nad armią, na zasadach i w trybie określonym w innych aktach prawnych, między innymi:

- zwalnia z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych;
- mianuje i zwalnia z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji dowódcę operacyjnego Sił Zbrojnych oraz szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych;
- określa terminy rozpoczęcia i czasu trwania obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- postanawia o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego, do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane;
- postanawia o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego;
- jest zawiadamiany o podjęciu przez ministra obrony narodowej – na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w przypadkach niecierpiących zwłoki – decyzji o udzieleniu pomocy przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego. Postanawia przy tym o zatwierdzeniu lub uchyleniu tejszy decyzji.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117 z późn. zm.

Odnosząc się do konstytucyjnego pojęcia zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, nie sposób nie dostrzec pewnej niekonsekwencji ustawodawcy. Art. 134 Konstytucji RP jednoznacznie przesądza, że funkcja ta jest sprawowana przez głowę państwa w czasie pokoju za pośrednictwem ministra obrony narodowej, a jego kompetencje w tym obszarze szczegółowo określa ustawa. Tymczasem szereg ustaw odnoszących się do uprawnień prezydenta wobec Sił Zbrojnych nie przewiduje jakiegokolwiek roli ministra obrony narodowej w tym obszarze, wskazując inne organy, np. prezesa Rady Ministrów czy też Radę Ministrów. Istnieją również przypadki, że prezydent posiada niemalże autonomiczne uprawnienia w omawianym obszarze, „osłabione” jednak koniecznością uzyskania na określonych aktach urzędowych kontrasygnaty szefa rządu. Przykładem jest uprawnienie do mianowania szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Szczególny przykład wątpliwego – przynajmniej pod względem językowym – uregulowania w ustawie wyżej wymienionej normy konstytucyjnej stanowi wcześniej przytoczony art. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, który przewiduje, że prezydent RP może m.in. uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP. Analizując bowiem treść obydwu przepisów można dojść do absurdalnego wniosku, że uczestnictwo prezydenta we wspomnianych odprawach odbywa się za pośrednictwem ministra obrony.

W tym miejscu należy wskazać na liczne instrumenty prawne będące w posiadaniu prezydenta, dotyczące nie tylko sił zbrojnych, ale odnoszące się do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Podstawowe z nich zawiera art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, który przewiduje, że prezydent RP:

- zatwierdza, na wniosek prezesa Rady Ministrów, Strategię Bezpieczeństwa Narodowego;
- wydaje, na wniosek prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną RP oraz inne dokumenty wykonawcze do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego;
- zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;
- postanawia, na wniosek prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- 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 kontekście warto również wspomnieć o uprawnieniach prezydenta w odniesieniu do służb specjalnych. Polegają one m.in. na delegowaniu swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, opiniowaniu wniosków prezesa Rady Ministrów o powołanie i odwołanie szefów służb specjalnych, otrzymywaniu informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Polski oraz mianowaniu funkcjonariuszy służb specjalnych na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady.

Skupienie w rękach głowy państwa tak szerokich uprawnień w newralgicznych dla funkcjonowania państwa obszarach wymaga posiadania odpowiedniego zaplecza o charakterze instytucjonalno-doradczym. Stąd też art. 135 Konstytucji RP przewiduje ustanowienie Rady Bezpieczeństwa Narodowego jako organu doradzającego prezydentowi w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Z kolei art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony stanowi, że prezydent wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Niezależnie od powyższego, w celu umożliwienia współpracy organów sprawujących władzę wykonawczą, Konstytucja RP ustanowiła jeszcze jeden organ w postaci Rady Gabinetowej. Zgodnie z art. 141, w sprawach szczególnej wagi prezydent może zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem głowy państwa. Organowi temu nie przysługują wszakże kompetencje o charakterze władczym.

Reasumując, prezydent posiadający tak liczne i ważne kompetencje jest podstawowym elementem systemu bezpieczeństwa państwa, w skład którego wchodzi całość sił i środków przeznaczonych do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa.

### **Kompetencje Rady Ministrów i niektórych jej członków w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa**

Kompetencje i zadania Rady Ministrów i jej poszczególnych członków w dziedzinie obronności państwa obejmują wszelkie stany i okoliczności, to jest czas pokoju, kryzysu i wojny. W tym kontekście należy przywołać art. 146 Konstytucji RP stanowiący, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, w tym:

- zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;
- zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Kompetencje rządu w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju zostały zawarte w art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Należy do nich w szczególności:

- opracowywanie projektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego;
- planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych;
- przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta RP o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
- przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

Kompetencje te zostały skonkretyzowane w rozporządzeniach Rady Ministrów, wydanych na podstawie wspomnianej ustawy. Jednym z podstawowych aktów wykonawczych do wyżej wymienionej normy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu

kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>8</sup>. W rozporządzeniu tym rząd określił organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Analizując materię regulowaną tym rozporządzeniem oraz pozostałych aktów wykonawczych do wspomnianego upoważnienia ustawowego, nasuwa się jednoznaczny wniosek, że problematyka ta powinna zostać uregulowana aktem prawnym rangi ustawy.

Równie istotne kompetencje rządu przewiduje Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>9</sup>, która stanowi, że Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski, rozumiane jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Niezależnie od powyższego, przepisy prawa przewidują ważną rolę rządu w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych. Poszczególne ustawy regulujące tę problematykę przypisują Radzie Ministrów kluczową rolę w procesie wprowadzania i znoszenia tych stanów, przy czym Ustawa o stanie wojennym oraz Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>10</sup> uzależniają podjęcie przez prezydenta decyzji w tej sprawie od wniosku rządu, natomiast Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>11</sup> nie zawiera takiego warunku. Stan klęski żywiołowej może bowiem zostać wprowadzony z inicjatywy rządu lub na wniosek właściwego wojewody.

Ponadto warto wspomnieć o uprawnieniach Rady Ministrów wynikających z ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa. Jej przepisy przewidują możliwość wnioskowania do prezydenta RP o użycie polskich kontyngentów wojskowych (PKW) poza granicami Polski, ale tylko w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sojuszników oraz w misji pokojowej. Natomiast o pobycie PKW poza granicami kraju w celu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych decyzję podejmuje samodzielnie rząd.

Biorąc pod uwagę, że do Rady Ministrów należą sprawy niezastrzeżone dla innych organów państwowych, mamy do czynienia z zasadą ogólnego domniemania właściwości rządu w sprawach polityki państwa, w tym również w sprawach obrony i bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji to na rządzie spoczywa główny ciężar odpowiedzialności w tym zakresie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

W polskim porządku prawnym istnieją bardzo różne rozwiązania, jeżeli chodzi o podział kompetencji i sposób współdziałania poszczególnych organów władzy wykonawczej w omawianym obszarze. Część tych kompetencji należy do prezydenta, część do Rady Ministrów, a jeszcze inne uprawnienia do prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. W dodatku zasadą jest, że organy te nie posiadają autonomii przy podejmowaniu określonych decyzji. Przepisy prawa przewidują bowiem, że do realizacji konkretnego przedsięwzięcia niezbędny jest wniosek, zgoda lub opinia innego organu. Przykładem konieczności uzyskania konsensusu obydwu członów władzy wykonawczej, to jest prezydenta i Rady Ministrów, jest ustawa o stanie wojennym oraz ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa. Obydwa akty prawne – jak już wspomniano – uzależniają bowiem podjęcie określonej decyzji przez prezydenta od przedstawienia wniosku rządu.

Niezależnie od przypisanych Radzie Ministrów – jako organowi kolegialnemu – kompetencji, istnieją zadania nałożone na poszczególnych ministrów, którzy na zasadach określonych w przepisach prawa uczestniczą w kreowaniu i realizacji polityki państwa, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 7 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>12</sup> – członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji RP, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc odpowiedzialność za treść i realizację działań rządu w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Ponadto jest zobowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

Warto przy tym zauważyć, że art. 37 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>13</sup> stanowi, że minister kierujący określonym działem wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania z dziedziny obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji każdy minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest obowiązany do realizacji prawnie określonych zadań z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2012 r. Nr 392 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

W rządzie szczególną rolę pełni prezes Rady Ministrów. Jego pozycja w całym systemie władzy i administracji publicznej została ukształtowana przepisami zarówno Konstytucji RP oraz ustaw, jak i długoletnią praktyką i tradycją. Premier w wielu obszarach przesądza o podstawowych kierunkach polityki państwa, w tym w zakresie jego bezpieczeństwa. Konstytucja RP stanowi, że premier reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonywania, a także koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Ponadto szef rządu posiada wiele uprawnień ustawowych, wiążących się ze sprawami bezpieczeństwa. Należy do nich inicjowanie określonych przedsięwzięć (wnioskowanie), zastępowanie Rady Ministrów (np. jeżeli w czasie stanu wojennego rząd nie może zebrać się na posiedzenie, jego kompetencje wykonuje premier), czy wnioskowanie do prezydenta o zatwierdzenie bądź wydanie określonych dokumentów o charakterze strategicznym (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego i Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP).

Kolejnym ważnym organem w dziedzinie obronności państwa jest minister obrony narodowej. Kieruje on działem obrona narodowa obejmującym – w czasie pokoju – sprawy obrony państwa, Sił Zbrojnych RP, a także udziału Polski w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych. Jego status został uregulowany Ustawą z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej<sup>14</sup>. Organ ten, jako jedyny spośród wszystkich członków rządu kierujących działami, posiada status określony odrębną ustawą. Przewiduje ona, że do zakresu jego działania należy między innymi:

- kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP;
- przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury Sił Zbrojnych RP;
- formowanie, przeformowywanie i rozformowywanie jednostek wojskowych oraz nadawanie im etatów;
- realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań;
- sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty;

<sup>14</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.

- sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
- kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony.

Praktyka ostatnich kilkunastu lat wykazała, że odrębne ustawowe uregulowanie kompetencji ministra obrony okazało się rozwiązaniem słusznym. Pozwoliło ono na efektywne wykonywanie zadań w dziedzinie obronności i uniknięcie potencjalnych konfliktów w relacjach prezydent – minister obrony narodowej.

Wśród organów najważniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa istotną rolę pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych, do którego kompetencji należą m.in. sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców, obywatelstwa, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej. Minister ten sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Prezesa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu. Ważne kompetencje przypisuje mu również ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Jej przepisy przewidują, że w przypadkach niecierpiących zwłoki, sprawuje on zarządzanie kryzysowe, niejako w zastępstwie Rady Ministrów.

### **Prawne relacje między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i obronność państwa**

Na świecie funkcjonują różne rozwiązania, regulujące prawne relacje między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i obronność państwa, w zależności od przyjętego systemu sprawowania władzy. Można zatem wyróżnić systemy, w których dominującą rolę w omawianym zakresie odgrywa prezydent (USA, Francja) lub szef rządu (Niemcy, Wielka Brytania). Niemniej występują również systemy mieszane, gdzie część kompetencji przysługuje głowie państwa, a część innym organom. Występują również państwa, w których uprawnienia tego rodzaju przysługują organom władzy ustawodawczej, przy czym nie chodzi tu o tworzenie prawa, ale raczej o uprawnienia o charakterze władcym i opiniodawczym.

W Polsce mamy do czynienia z bardzo rzadko spotykanym systemem, gdzie władza wykonawcza przysługuje dwóm konstytucyjnym organom. W praktyce oznacza to, że najważniejsze decyzje w dziedzinie bezpieczeń-

stwa muszą uzyskać akceptację zarówno prezydenta, jak i Rady Ministrów. Wskazane wcześniej funkcje i kompetencje obu członów władzy wykonawczej z reguły podlegają różnego rodzaju ograniczeniom, które powodują, że żaden organ nie może podjąć samodzielnie określonej decyzji bez wniosku lub zgody innego organu. W tym kontekście warto zauważyć, że art. 144 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że akty urzędowe prezydenta RP wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Co prawda ust. 3 tego artykułu zawiera wyjątki od tej zasady, ale w zasadzie nie dotyczą one problematyki z zakresu bezpieczeństwa i obronności. Samodzielność prezydenta w tym względzie Konstytucja RP przewidziała jedynie przy zgłaszaniu inicjatyw ustawodawczych (w tym dotyczących bezpieczeństwa i obronności), powoływaniu i odwoływaniu członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, zwoływaniu Rady Gabinetowej oraz podpisywaniu albo odmowie podpisania ustawy. Również przepisy ustaw nie pozwalają prezydentowi podejmować samodzielnych decyzji, zwykle uzależniając je od wniosku Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów lub ministra obrony narodowej. Szczególnie wymownym przykładem w tym zakresie jest wspomniany wcześniej art. 10 ustawy o stanie wojennym, który stanowi że „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”.

W konsekwencji oznacza to, że zarówno prezydent, jak i inne organy państwowe muszą współdziałać w realizacji przypisanych im zadań. Analizując omawianą problematykę, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że prawnie ukształtowane relacje organów odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa mają charakter głównie kontrolujący i blokujący. Tymczasem charakter tych spraw wymaga szybkiego, kreatywnego i sprawnego działania właściwych organów i struktur państwa.

## Podsumowanie

Funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa narodowego budzi szereg zastrzeżeń, w szczególności w odniesieniu do rozwiązań prawnych. Brak jest ustawy, która w sposób kompleksowy regulowałaby problematykę bezpieczeństwa narodowego. Niewątpliwie konieczna jest większa precyzja przepisów określających zadania władz i instytucji państwowych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Dotyczy to zwłaszcza takich kwestii, jak precyzyjne określenie relacji między prezydentem, Radą Ministrów, pre-

zesem Rady Ministrów, ministrem obrony narodowej i naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych. Warto również wskazać na niejednoznaczne pojęcie kierowania obroną państwa przez prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów. Podobny problem istnieje z najwyższym zwierzchnictwem prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP. Sformułowanie to może bowiem sugerować, że organ ten sprawuje rolę dowódczą w odniesieniu do armii. To z kolei poddaje w wątpliwość zakres kompetencji naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Niezależnie od powyższego wydaje się, że zasada „permanentnego współdziałania” organów państwowych nie jest najlepszym rozwiązaniem. Może się ona sprawdzać w warunkach pokoju i stabilizacji, natomiast podczas sytuacji nadzwyczajnych – wojny lub kryzysu – istnieje ryzyko, że stanie się dużą słabością wspomnianego systemu, utrudniając jego sprawne funkcjonowanie.

Ponadto w Polsce wciąż istnieje problem „resortowości”. Poszczególne organy w dużej mierze działają bez strategicznego spojrzenia na całość systemu. Tymczasem współczesne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa (terroryzm, cyberzagrożenia) wymagają zintegrowania wysiłków wszystkich podmiotów budujących ten system. W tym kontekście zaskakiwać może brak wyspecjalizowanego organu rządowego (centrum analityczno-koordynacyjnego do spraw bezpieczeństwa), zajmującego się problemami bezpieczeństwa narodowego oraz strategicznego centrum na szczeblu państwowym, które monitorowałoby przedsięwzięcia mające wpływ na stan bezpieczeństwa i obronności państwa.

Większość z tych problemów została podniesiona podczas przeprowadzanego w latach 2010–2012 Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, zainicjowanego przez prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Za najważniejsze zadanie w zakresie funkcjonowania najważniejszych podmiotów decyzyjnych w państwie, w odniesieniu do spraw szeroko rozumianego bezpieczeństwa, należy uznać – jak to zostało wcześniej podniesione – doprecyzowanie kompetencji i relacji między kluczowymi organami w tym zakresie, w szczególności między prezydentem a Radą Ministrów. Jednocześnie celowe byłoby przesądzenie, który z tych organów powinien pełnić dominującą rolę w tej dziedzinie. Przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej ustanawiające prezydenta strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium sugerują, że prezydenta kompetencje skupiają się na problemach natury strategicznej, głównie związanych z najpoważniejszymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie ustawy zwykle zawierają szereg kompetencji prezydenta o charakterze wykonawczym. W dodatku uprawnienia wynikające

z tych kompetencji nie pozwalają prezydentowi na samodzielne działanie, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego, a to – uwzględniając poważny charakter zagrożeń – byłoby wielce niekorzystne dla bezpieczeństwa państwa.

Uwzględniając powyższe, należałoby precyzyjnie zdiagnozować ten problem. Następnie celowe byłoby wypracowanie adekwatnych rozwiązań. Nie przesądzając o kierunku ewentualnych zmian, konieczne jest strategiczne podejście do tych zagadnień, zgodne z polską racją stanu oraz uwzględniające uwarunkowania w zakresie bezpieczeństwa w długoletniej perspektywie. Ta zaś wymaga stworzenia klarownego i spójnego systemu bezpieczeństwa narodowego, zapewniającego sprawne działanie najważniejszych organów państwowych w omawianym obszarze.