

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa i odpowiedzialności organów państwa za jego zapewnienie	11
1.1. Bezpieczeństwo – podstawowe kategorie oraz ich systematyzacja ...	17
1.1.1. Bezpieczeństwo wewnętrzne	53
1.1.2. Bezpieczeństwo zewnętrzne	68
1.2. Zagrożenie dla bezpieczeństwa we współczesnym świecie	75
1.3. Odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa w systemie trójpodziału władzy	86
1.4. Rola głowy państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w różnych systemach politycznych	101
1.4.1. Organy zapewnienia bezpieczeństwa w systemie parlamentarno-gabinetowym we Włoszech	104
1.4.2. Polska	104
1.4.3. Portugalia	106
1.4.5. System kanclerski w RFN	107
1.4.6. Odpowiedzialność głowy państwa za bezpieczeństwo w systemie gabinetowo-parlamentarnym na przykładzie Wielkiej Brytanii	108
1.4.7. System prezydencki w USA	109
1.4.8. System semiprezydencki (półprezydencki, mieszany) we Francji	110
1.4.9. System parlamentarno-komitetowy (system rządów zgromadzenia) w Szwajcarii	111

Rozdział 2. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle Konstytucji RP	113
2.1. Tryb wyboru Prezydenta	122
2.2. Funkcje Prezydenta	131
2.3. Kompetencje Prezydenta	142
2.4. Akty prawne Prezydenta	151
2.5. Odpowiedzialność Prezydenta	161
Rozdział 3. Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa	165
3.1. Ewolucja kompetencji Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa w latach 1989–1997	165
3.2. Kompetencje Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa w świetle Konstytucji RP	185
3.3. Kompetencje Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa w świetle ustawodawstwa	200
3.4. Podział władzy pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa	213
3.5. Kompetencje Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa a członkostwo Polski w Pakcie Północnoatlantyckim	232
3.6. Kompetencje Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa a Wspólna Polityka Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony	247
Rozdział 4. Realizacja kompetencji Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa w latach 1989–2021	266
4.1. Sprawowanie funkcji Prezydenta RP przez Wojciecha Jaruzelskiego (1989–1990)	267
4.2. Kadencja Lecha Wałęsy (1990–1995)	273
4.3. Kadencje Aleksandra Kwaśniewskiego (1995–2005)	283
4.4. Kadencja Lecha Kaczyńskiego (2005–2010)	287
4.5. Kadencja Bronisława Komorowskiego (2010–2015)	292
4.6. Prezydentura Andrzeja Dudy (2015–)	296
Zakończenie	317
Załącznik	340
Bibliografia	348

Wstęp

Bezpieczeństwo jest cechą, bez której człowiek nie mógłby istnieć. Jest ono nadrzędną racją stanu, nie podlegającym dyskusji nakazem, zasadą, regułą – imperatywem. Na gruncie nauk o bezpieczeństwie jest ono postrzegane jako egzystencjalna potrzeba, nadrzędna wartość i cel każdej aktywności ludzkiej. Odzwierciedleniem bezpieczeństwa jako wartości są wszelkiego rodzaju cele polityczne i społeczne oraz aktywności podejmowane przez państwo i jego organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa. Odpowiedzialność ta jest zróżnicowana w zależności od przyjętego przez państwo systemu rządów, ustanowionego prawa, celów politycznych i gospodarczych oraz od zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do sfery organów władzy i całego systemu administracji publicznej.

Celem niniejszej monografii jest analiza roli głowy państwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa przeprowadzona w oparciu o przepisy konstytucji, ustawodawstwo oraz praktykę konstytucyjną. Głębokiej analizie poddano kompetencje Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela państwa oraz dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Omówione zostały kwestie dotyczące mianowania dowódcy sił zbrojnych w czasie pokoju oraz w czasie wojny, zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, uprawnień nominacyjnych w zakresie kadry dowódczej wojska, wydawania rozporządzeń oraz instytucji kontrasygnaty.

Kształtowanie systemu bezpieczeństwa państwa jest procesem ciągłym i działaniem permanentnym, głównie ze względu na zmieniający się dynamicznie charakter współczesnych zagrożeń. Ewolucja systemu bezpieczeństwa dokonuje się zarówno w teorii – poprzez tworzenie przepisów prawa, jak i w praktyce działania organów władzy odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Przystąpienie Polski do NATO i do Unii Europejskiej przyczyniło się znacząco do poprawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz do wszechstronnego rozwoju naszego kraju. Polska jest członkiem silnego sojuszu militarnego NATO, którego istotą i podstawowym

celem jest zapewnienie zbiorowej obrony swoim członkom oraz działanie na rzecz stabilności i bezpieczeństwa.

W pracy tej dokonano analizy w zakresie różnych sposobów definiowania, systematyzowania i objaśniania kategorii bezpieczeństwa wskazując na liczne mankamenty oraz brak jednolitego systemu konstytucyjnoprawnej aparatury pojęciowej na gruncie konstytucji i doktryny prawa konstytucyjnego. Zdaniem autorki wynika to z bardzo szerokiego zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa i interdyscyplinarnego charakteru tego pojęcia. To sprawia, że wyczerpująca analiza bezpieczeństwa na gruncie jednej dyscypliny jest w zasadzie niemożliwa, zwłaszcza bez odniesień do innych niż prawo dziedzin. Analizę prawną w zakresie roli i zadań głowy państwa w dziedzinie bezpieczeństwa pogłębiono o wymiar praktyczny pełnionych funkcji i realizowanych zadań. Obszar ten ukazano również na tle porównawczym, zarówno w czasie jak i w odniesieniu do realizacji tej funkcji głowy państwa w innych systemach rządów na przykładzie innych państw. Pokazano również w jaki sposób polityka bezpieczeństwa państwa jest determinowana międzynarodowym kontekstem politycznym, dokonując wnikliwej analizy kompetencji prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa w kontekście członkostwa Polski w NATO oraz w Unii Europejskiej. Wskazano również na zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania polityki bezpieczeństwa państwa oraz rzeczywiste działania podejmowane przez organy i struktury organizacyjne odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa. Dokonując analizy w tej płaszczyźnie bezpieczeństwa, realizowane przez organy władzy zadania oraz prowadzona polityka bezpieczeństwa odniesione zostały do podstawowych interesów narodowych. Przyjęto, że polska racja stanu to system najżywoźniejszych wewnętrznych i zewnętrznych interesów państwa, preferowanych w jego działalności. To właśnie organy władzy wykonawczej urzeczywistniają podstawowe interesy narodowe oraz rację stanu poprzez podejmowane systematycznie działania w obszarze bezpieczeństwa. System instytucjonalno-prawny państwa określa kompetencje i nakłada na organy władzy wykonawczej zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną odpowiedzialności i działania Rady Ministrów. Analizę kompetencji i zadań Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa przeprowadzono na tle polityki zagranicznej państwa oraz uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej i NATO.

Bardzo dużo miejsca poświęcono analizie przepisów Konstytucji RP jako podstawowego aktu prawnego określającego organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, ich pozycję ustrojową, kompetencje, funkcje i zadania. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że ustawa zasadnicza wyraźnie akcentuje pozycję prezydenta w zakresie ochrony najważniejszych wartości państwa, takich jak: suwerenność, bezpieczeństwo, integralność terytorialna oraz zapewnienie ciągłości władzy państwowej. Przeprowadzono analizę konstytucyjnych funkcji prezydenta z punktu widzenia ich charakteru dzieląc je na te, które mają charakter władczy oraz na te, które są symboliczne (mają niewładczy charakter). Przywołano liczne poglądy wyrażane na

gruncie prawa konstytucyjnego, z których wynika, że prezydent pełni przede wszystkim funkcję przedstawiciela, reprezentanta i głowy państwa oraz arbitra, mediatora i moderatora życia politycznego państwa, zwłaszcza w rozwiązywaniu konfliktów w obrębie organów władzy i życia społecznego. Bardzo ważną kompetencją prezydenta jest cywilna kontrola nad armią jako immanentna cecha demokratycznego państwa i neutralności politycznej sił zbrojnych. W monografii omówione zostały również kwestie przypisanych prezydentowi konstytucyjnych tytułów, np. „najwyższego przedstawiciela państwa”, „strażnika granic i suwerenności” oraz „zwierzchnika sił zbrojnych” w odniesieniu do rzeczywistych kompetencji tego organu w dziedzinie bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego i zobowiązań sojuszniczych wynikających z członkostwa Polski w Pakcie Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej. Podjęto próbę analizy rzeczywistej roli prezydenta w sprawowaniu funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych w stosunkach międzynarodowych oraz funkcji kontrolnej wobec działań rządu w polityce zagranicznej.

Dokonując analizy przepisów konstytucji oraz ustaw przytoczono bogatą literaturę oraz poglądy dominujące w doktrynie prawa, z których wynika, że mechanizmy i instrumenty prawne, którymi dysponuje Prezydent w obszarze bezpieczeństwa, wymagają większej transparentności, uściślenia, uszczegółowienia i doskonalenia dla zapewnienia większej skuteczności w zakresie cywilnej kontroli nad armią. Za koniecznością doskonalenia przepisów regulujących tę funkcję prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa przemawia również zmieniający się dynamicznie charakter zagrożeń bezpieczeństwa, w szczególności napięta sytuacja polityczna pomiędzy NATO a Rosją związana z wojną w Ukrainie. Zdaniem autorki ma to tym większe znaczenie, ponieważ brak jasno określonego podziału kompetencji pomiędzy organami władzy może mieć bardzo głębokie, negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa oraz jego wizerunku na zewnątrz i może prowadzić do anarchii bądź do rządów autorytarnych.

W pierwszym rozdziale monografii przedstawiono ogólną charakterystykę bezpieczeństwa, omówiono odpowiedzialność poszczególnych organów za zapewnienie bezpieczeństwa w systemie trójpodziału władzy. Jednym z najważniejszych zadań, jakie zostały nałożone na przedmiotowe organy jest kierowanie obronnością państwa. Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami wynika z przyjętej w Konstytucji RP zasady trójpodziału władzy. Przeprowadzono analizę kompetencji, zadań i odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa wszystkich trzech organów władzy: Parlamentu, Rady Ministrów oraz Prezydenta RP. Najbardziej szczegółową analizą objęte zostały zagadnienia dotyczące kompetencji, roli i zadań Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa. W rozdziale tym dokonano również analizy porównawczej roli Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa na tle analogicznej roli głowy państwa w innych systemach rządów, na przykładach państw będących klasycznymi przedstawicielami poszczególnych systemów.

W rozdziale drugim przeprowadzono analizę pozycji ustrojowej Prezydenta RP w świetle obecnie obowiązującej konstytucji. Wnikliwej analizie poddano podstawowe sfery funkcjonowania urzędu Prezydenta RP, tj. tryb wyboru, funkcje i kompetencje prezydenta, akty prawne wydawane przez prezydenta oraz odpowiedzialność głowy państwa.

Rozdział trzeci poświęcono omówieniu ustawowych kompetencji Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Rozdział ten został podzielony na okresy związane z ważnymi wydarzeniami istotnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, tj. zmiana ustroju politycznego, uchwalenie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., wejście do NATO i UE z uwzględnieniem kompetencji Prezydenta RP. Dokonano analizy kompetencji prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa na gruncie Konstytucji RP i ustawodawstwa a także przepisów dotyczących podziału władzy pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa. Przyjęto założenie, że okres transformacji ustrojowej oraz wejścia Polski do NATO i Unii Europejskiej to bardzo dobry moment na przeprowadzanie analiz zwłaszcza w kontekście dostosowywania prawa do zmieniającej się rzeczywistości politycznej, gospodarczej i militarnej. Członkostwo w obu tych organizacjach w bardzo spektakularny i wymierny sposób wzmocniło bezpieczeństwo Polski. Jest to obecnie bardzo widoczne na tle agresji Rosji na Ukrainę i skutecznego powstrzymania jej imperialistycznych dążeń do stworzenia państwa w granicach byłego Związku Radzieckiego. W rozdziale tym przeprowadzono również analizę kompetencji prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa związanych z członkostwem Polski w NATO oraz w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Rozdział czwarty to analiza porównawcza realizacji kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa oraz działań podejmowanych przez prezydentów RP sprawujących urząd w okresie III Rzeczypospolitej, tj. od roku 1989 do chwili obecnej. W analizie tej uwzględniono zarówno podstawy prawne sankcjonujące działanie urzędu prezydenta w poszczególnych okresach jak i ich preferencje, predyspozycje, wartości, cechy przywódcze, charyzmę, etc. Analiza została odniesiona do zmieniających się przepisów prawa w dziedzinie bezpieczeństwa jak również do różnych priorytetów w zakresie bezpieczeństwa determinowanych wydarzeniami i czynnikami otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego środowiska bezpieczeństwa.