

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.