

Ryszard Balicki¹

Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)

Słowa kluczowe: prezydent RP, siły zbrojne, minister obrony narodowej, naczelny dowódca sił zbrojnych, zwierzchnictwo, cywilna kontrola nad armią

Keywords: President of the Republic of Poland, Armed Forces, Minister of National Defence, Commander-in-Chief of the Armed Forces, supreme commandment, civilian control of the military

Streszczenie

Artykuł przedstawia pozycję prezydenta RP w strukturze władzy wykonawczej w Polsce, z uwzględnieniem stanowiska zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy prezesem Rady Ministrów a prezydentem RP (Kpt 2/08). Autor definiuje także pojęcie „zwierzchnictwa” wykonywanego przez głowę państwa nad siłami zbrojnymi (art. 134 Konstytucji RP) oraz sposób jej sprawowania zarówno w czasie pokoju (za pośrednictwem ministra obrony narodowej), jak i w czasie wojny (za pośrednictwem naczelnego dowódcy sił zbrojnych). W artykule ukazane zostały także wybrane kompetencje szczegółowe prezydenta zawarte w regulacjach ustawowych.

Summary

Supreme command of the President of the Republic of Poland of the Armed Forces (selected subjects)

The article presents the status of the President of the Republic of Poland in the executive structure in Poland, taking into account the judgment of the Constitutional Tribunal on the dispute settlement between the Prime Minister and the President of the Republic

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

of Poland (Kpt 2/08). The author also defines the Presidential power of „supreme command” over the Armed Forces of the Republic of Poland (Polish Constitution, Article 134) and the manner in which it is exercised it in times of peace (through the Minister of National Defence), as well as in times of war (through the Commander-in-Chief of the Armed Forces). The article also shows selected specific powers of the President provided for in the statutory law.



I.

Twórcy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. uznali – co podkreśla w swoim komentarzu profesor Wiesław Skrzydło – zasadę podziału władzy za podstawę organizacji i realizacji władzy państwowej². Jednak regulacja art. 10 konstytucji w zakresie dotyczącym zdefiniowania charakteru władzy prezydenta już na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wzbudzała dyskusje polityczne. Przeważała wówczas chęć doprecyzowania funkcji najważniejszych organów państwa, wpisania ich w klasycznie definiowaną zasadę podziału i zrównoważenia władz oraz określenia sfer aktywności obu członów władzy wykonawczej³. Niewątpliwie więc zaliczenie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do kategorii organów władzy wykonawczej determinuje jego pozycję ustrojową, ale jest ona także – i tak musi być odczytywana – konsekwencją przyjętego przez Konstytucję RP systemu rządów⁴.

² Zob. komentarz do art. 10, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2012, s. 21. Zob. też szerzej na temat podziału władzy R.M. Małajny, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12, s. 16.

³ Zob. B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 441.

⁴ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 151.

Konstytucja RP określa prezydenta RP w art. 126 jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, jednak z artykułu tego nie wynikają żadne samoistne funkcje głowy państwa⁵. Każdorazowa podstawa prawna działania prezydenta musi być jednoznacznie zdefiniowana w konkretnych normach kompetencyjnych zawartych w Konstytucji RP lub w ustawach. Próbę zdefiniowania pozycji ustrojowej prezydenta RP podjął również Trybunał Konstytucyjny w swym rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy prezesem Rady Ministrów a prezydentem RP (Kpt 2/08). W uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 maja 2009 r.⁶ Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy istotne okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje⁷. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej, a w zakresie żadnego ze wskazanych zadań prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w for-

⁵ Zob. też R. Chruściak, *Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. (zarys)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 241 i n. W VI kadencji Sejmu RP zgłoszona została propozycja zmiany Konstytucji RP w zakresie używanego pojęcia „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej” i zastąpienia go pojęciem „reprezentant państwa” (poselski projekt nowelizacji konstytucji z 19 lutego 2010 r.; druk sejmowy nr 2989). Zob. też R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 329 i n., a także krytyczne stanowisko, [w:] D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 25 i n. oraz 282 i n. W doktrynie podkreśla się jednak, że funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent jako żywy symbol państwa reprezentuje je w jego jednolitości i w sposób ciągły; zob. Z. Witkowski, *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 330.

⁶ OTK ZU nr 5A/09.

⁷ Zob. inaczej P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999. O rozumieniu „funkcji” i „zadania” zob. J. Ciapała, *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście konstytucyjnej pozycji Prezydenta RP. Wybrane problemy*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 300.

mach władczych. I po trzecie – zadań określonych w art. 126 ust. 2 prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w konstytucji i ustawach⁸.

Z dookreśleniem zadań realizowanych przez głowę państwa mamy do czynienia w art. 126 ust 2 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że: „Prezydent Rzeczypospolitej [...] stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Jednak szczegółowy zakres kompetencji prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego określony został w pozostałych normach Konstytucji RP oraz w regulacjach ustawowych, które warto poddać bardziej szczegółowej analizie.

II.

W zakresie kompetencji wykonawczych prezydenta RP związanych ze stanem na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium niewątpliwie szczególne miejsce zajmuje jego zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi (o którym jest mowa w art. 134 Konstytucji RP).

Definiując pojęcie „zwierzchnictwa”, często w literaturze przedmiotu czynione są odniesienia do kategorii władzy politycznej, która ma miejsce w sytuacji, kiedy podmiot władzy ma realną możliwość podejmowania ważnych społecznie decyzji połączoną z możliwością ich egzekwowania, aż do odwołania się do przymusu państwowego⁹. Jednak „pojęcie »najwyższe-

⁸ W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że postanowienia art. 126 ust. 1 i 2 mogą być źródłem działań niewładczych, takich jak orędzia czy apele. Piotr Winczorek podziela pogląd, że głowa państwa korzysta jedynie z kompetencji wynikających z Konstytucji RP i ustaw, podkreśla przy tym, że aktywność prezydenta może polegać na działaniach trudnych do opisanego w kategoriach prawnych, ale istotnych w danej sytuacji; zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 169 oraz B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji...*, s. 442.

⁹ Tak czyni np.: A. Gomułka, *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, http://www.fsap.pl/documents/publications/Zwierzchnictwo_Prezydenta_nad_SZ_RP.pdf, s. 6 (S.02.2014), odwołując się do rozumienia władzy politycznej

go zwierzchnika Sił Zbrojnych« jako określające funkcje Prezydenta w stosunku do Sił Zbrojnych – używane tradycyjnie w polskim prawie konstytucyjnym na oznaczenie stosunku głowy państwa do armii w dużym stopniu symbolicznego – nie daje podstawy do wyprowadzenia z niego uprawnień władczych, nie objętych przepisami kompetencyjnymi¹⁰. Jest to funkcja wyłącznie tytularna¹¹ i nie oznacza przyznania prezydentowi RP naczelnych uprawnień dowódczych połączonych np. z możliwością wydawania rozkazów jednostkom bojowym (nawet gdyby prezydent był wojskowym i posiadał wysoki stopień oficerski)¹². Jak podkreśla Z. Witkowski: „instytucja Prezydenta w RP ma charakter ściśle cywilny, co oznacza, że także najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi musi korespondować z tym charakterem. W konsekwencji należy uznać, że Prezydent [...] pełni jakby ideowe dowództwo¹³. Jest to także zgodne z przyjętą w krajach demokratycznych zasadą, że głowa państwa nie kieruje siłami zbrojnymi w czasie pokoju i nie dowodzi nimi w czasie wojny¹⁴. Sprawowane zwierzchnictwo jest więc elementem realizacji zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią i – z założenia – ma być wolne od powiązań politycznych¹⁵.

zapropnowanej [w:] M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 115.

¹⁰ K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, „Studia i Materiały TK”, t. 4, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 335.

¹¹ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2000, s. 66.

¹² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 663.

¹³ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 441 i n.

¹⁴ Zob. W. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach konstytucyjnych*, Warszawa 1998, s. 89.

¹⁵ „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli” (art. 26 ust. 2 Konstytucji RP). Demokratyczna kontrola nad armią jest wręcz uważana za warunek niezbędny funkcjonowania systemu demokratycznego; zob. R. Kohn, *Jak demokracje sprawują kontrolę nad siłami zbrojnymi*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 150.

III.

Konstytucja w swym art. 134 ust. 2 określa, że w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad wojskiem za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Do treści tego artykułu odniósł się w swym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że: „Przepis ten określa sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra. Z określenia sposobu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi zawartego w art. 134 ust. 2 Konstytucji wynikają jednak *implicite* określone założenia dotyczące struktury władzy wykonawczej. Z cytowanego przepisu wynika m.in., że:

- 1) Konstytucja ustanawia urząd Ministra Obrony Narodowej;
- 2) minister ten musi z istoty rzeczy posiadać odpowiednie kompetencje w zakresie obronności, w tym w szczególności kompetencje kierownicze wobec Sił Zbrojnych;
- 3) urząd Ministra Obrony Narodowej musi zostać obsadzony przy tworzeniu rządu;
- 4) w czasie pokoju Prezydent nie może sprawować zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać.

Należy podkreślić, że art. 134 ust. 2 Konstytucji wymaga *implicite* powierzenia odpowiednich kompetencji w zakresie obronności Ministrowi Obrony Narodowej, ale nie określa jednoznacznie ich zakresu i nie wyklucza powierzenia pewnych kompetencji w tym zakresie innym organom pod warunkiem, że kompetencje te nie należą do istoty kompetencji w zakresie obronności i nie prowadzą do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w inny sposób niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej¹⁶.

Konstytucja normuje także sposób realizacji zwierzchnictwa prezydenta nad armią w czasie wojny – wówczas głowa państwa będzie to czynić za

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie K 52/07; OTK Z.U. 2008, nr 5/A, poz. 88 (pkt III.3).

pośrednictwem naczelnego dowódcy sił zbrojnych, który jest powoływany (i odwoływany) na wniosek prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 16 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 Polskiej¹⁷ naczelny dowódca sił zbrojnych podlega prezydentowi RP.

Dokonana w 2013 r. nowelizacja Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ upoważniła prezydenta RP do wskazywania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Jest to *novum* ustawowe, niemające swego bezpośredniego umocowania w konstytucji. Nie jest także znana praktyka stosowania tej kompetencji, lecz można założyć możliwość jej wykorzystania np. w sytuacji narastającego zagrożenia zewnętrznego. Wskazanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko naczelnego dowódcy sił zbrojnych (swoistego „kandydata na kandydata”) niewątpliwie mogłoby pozwolić jej na podjęcie niezbędnych przygotowań i – w konsekwencji – ułatwić przejście ze stanu pokoju w stan wojny¹⁹. Jak podkreślano bowiem w uzasadnieniu do projektu nowelizacji: „pozwole natomiast stworzyć właściwe mechanizmy przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotować określone osoby do realizacji zadań wynikających ze sprawowania tej niezwykle ważnej funkcji, w tym w ramach krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa”²⁰.

Jednak regulacja tak ważnej kwestii wyłącznie na poziomie ustawowej może w praktyce rodzić dodatkowe problemy i komplikacje w strukturze zarządzania armią. Nie jest bowiem znany (nie jest określony) zakres powiązań osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko naczelnego dowódcy sił zbrojnych z ministrem obrony narodowej, dowódcami sił zbrojnych czy też szefem sztabu generalnego. Ale – co wydaje się ważniejsze – nie

¹⁷ Dz.U. 2002 Nr 156, poz. 1301 ze zm. (dalej powoływana jako ustawa o stanie wojennym).

¹⁸ Dz.U. 2012 poz. 461 ze zm.

¹⁹ Warto podkreślić, że w literaturze przedmiotu od dawna zgłaszano postulat, aby już w czasie pokoju wskazać osobę mającą na czas wojny stać się naczelnym dowódcą, zob. np. M. Wojciszko, *Kompetencje naczelných organów państwa w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, rok LII, nr 4(187), s. 337.

²⁰ *Projekt nowelizacji ustawy o Ministrze Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, druk 1236/VII kadencja, s. 5.

ma możliwości przesądzenia, że osoba wskazana jako przewidziana do mianowania będzie następnie mianowana na naczelnego dowódcę sił zbrojnych. Będzie to oczywiście każdorazowo uzależnione od decyzji (i współpracy) aktualnego prezesa Rady Ministrów i prezydenta RP.

Prezydent RP, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium, dysponuje także kompetencjami określonymi w ustawach, w szczególności zaś, zgodnie z art. 4a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej prezydent RP:

- na wniosek prezesa Rady Ministrów zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego, a na wniosek Rady Ministrów plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, i kieruje ich przebiegiem;
- na wniosek prezesa Rady Ministrów wydaje w drodze postanowienia Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;
- na wniosek prezesa Rady Ministrów postanawia o wprowadzeniu (albo zmianie) określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- może się również 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 (informacje takie winny być przekazywane bezzwłocznie);
- może inicjować i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

Prezydent RP określa również – na wniosek ministra obrony narodowej – główne kierunki rozwoju sił zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, jak również może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i sił zbrojnych (art. 5 pkt 1 i 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP).

IV.

Prezydent, jako zwierzchnik sił zbrojnych, na wniosek ministra obrony narodowej nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe. Zgodnie z ustawą

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 76 ust. 4 ustawy) to właśnie prezydent RP mianuje na pierwszy stopień oficerski – podporucznika, oraz na stopnie generałów i admirałów. Nominacje powyższe, oprócz wspomnianego wniosku ministra obrony narodowej, wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów.

Powyższy stan prawny ulega pewnym modyfikacjom w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Wówczas w przypadku stopnia wojskowego podporucznika mianuje – w drodze postanowienia – naczelną dowódcą sił zbrojnych, natomiast prezydent nadal to czyni w przypadku mianowania na stopnie wojskowych generałów i admirałów. Postanowienie prezydenta wydawane jest wówczas na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Prezydent RP zgodnie z treścią art. 76 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony może również – za wyjątkowe zasługi dla sił zbrojnych – mianować na stopień marszałka Polski oficera posiadającego stopień wojskowy generała (admirała). Prezydent czyni to na wniosek ministra obrony narodowej za kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów.

Prezydent mianuje również, na czas określony ustawowo, szefa sztabu generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Konstytucja w tym zakresie – w art. 134 ust. 2 – odsyła do ustawy. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w skład sił zbrojnych RP, jako ich rodzaje, wchodzi: wojska lądowe; siły powietrzne; marynarka wojenna oraz wojska specjalne, a dowódcy rodzajów sił zbrojnych zostali określani w ust. 4a tego artykułu. Są nimi: dowódca generalny rodzajów sił zbrojnych oraz dowódca operacyjny rodzajów sił zbrojnych.

Postanowienia prezydenta RP w tym zakresie nie wymagają formalnego wniosku ze strony innego organu państwowego, a kontrasygnata wymagana jest jedynie w odniesieniu do mianowania dowódców rodzajów sił zbrojnych. W dotychczasowej praktyce jednak nominacje dokonywane były po przeprowadzeniu konsultacji prezydenta zarówno z ministrem obrony narodowej, jak i z prezesem Rady Ministrów²¹.

²¹ J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 66 i n.

V.

Do grupy kompetencji dotyczących sił zbrojnych należy też kompetencja ustawowa przyznana prezydentowi RP w 1998 r. – prawo do wydawania postanowienia o użyciu wojsk poza granicami kraju w celu utrzymania międzynarodowego pokoju, przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa, aktom terroryzmu oraz w celu niesienia pomocy humanitarnej. Postanowienie takie wymaga kontrasygnaty premiera.

Konstytucja RP z 1997 r. nie ustanawia *expressis verbis* kompetencji prezydenta RP do decydowania o użyciu sił zbrojnych RP poza granicami państwa. Jednak art. 134 konstytucji, dotyczący kompetencji prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych RP, zawiera ust. 6, w którym przewidziano, że kompetencje prezydenta związane z tym zwierzchnictwem szczegółowo określi ustawa. W regulacji tej użyto co prawda liczby pojedynczej, ale oczywistym jest, że ustrojodawcy chodziło nie o jedną konkretną ustawę, lecz o ustawę jako rodzaj aktu prawnego mającego regulować tę materię²².

Rozwinięciem art. 134 ust. 6 konstytucji stała się więc także Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa²³. W art. 3 ust. 1 stanowi ona, że o użyciu wojsk poza granicami postanawia prezydent na wniosek Rady Ministrów, gdy użycie to ma związek z konfliktem zbrojnym lub służy dla wzmocnienia sił państwa albo państwa sojuszniczego, zaś na wniosek prezesa Rady Ministrów w przypadku akcji zapobieżenia akcjom terrorystycznym²⁴.

Prezydent może odmówić wydania postanowienia i nie uwzględnić w ten sposób skierowanego do niego wniosku. Uzasadnieniem takiego kroku głowy państwa mogą być wartości, nad którymi prezydent RP ma czuwać (zgodnie z art. 126 ust. 2 konstytucji).

²² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 669.

²³ Dz.U. 1998 Nr 162, poz. 1117 ze zm.

²⁴ Zob. szerzej M. Mróz, *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004, s. 3.

VI.

Podkreślić należy, że prezydent RP wraz z Radą Ministrów stanowią ważny element demokratycznej i cywilnej kontroli nad armią, stanowiącą niezbędny element funkcjonowania demokratycznego państwa. W kontrolę tą zaangażowane są także pozostałe władze i powinny one współdziałać w tej dziedzinie z egzekutywą.

Najogólniej rzecz ujmując, cywilna kontrola nad armią charakteryzuje się następującymi cechami:

- daleko posuniętą samodzielnością organizacyjną kierownictw rodzajów sił zbrojnych;
- podporządkowaniem dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz szefa sztabu generalnego ministrowi obrony – osobie cywilnej, niebędącej oficerem służby czynnej i mającej w rządzie pozycję podobną do innych ministrów; ma to eliminować ewentualne zagrożenia dla demokracji ze strony dowódców wojskowych;
- dekoncentracją kierowania siłami zbrojnymi, co niewątpliwie implikuje wydłużenie procesu decyzyjnego; jest on upraszczany jedynie w razie stanu wojny; występuje tu rozdzielenie cywilnego zwierzchnictwa nad armią w czasie pokoju pomiędzy głowę państwa a rząd;
- nadzorem parlamentu nad budżetem wojska i nad podejmowaniem decyzji dotyczących organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych (dużą rolę w tym zakresie odgrywa parlamentarna komisja obrony narodowej);
- dopuszczalnością użycia sił zbrojnych w kraju tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i wyłącznie na żądanie władz cywilnych;
- kontrolą sądów nad legalnością działań podmiotów zaangażowanych w sprawę wojskowe.

Realizacja cywilnej kontroli nad armią wymaga więc ścisłego współdziałania wszystkich władz, w szczególności zaś obu członów egzekutywy. Ich wzajemna rywalizacja mogłaby zagrozić tej kontroli (np. tzw. obiad w Drawsku²⁵) i doprowadzić do przejścia przez armię roli nieprzewidzianej przez Konstytucję RP – samodzielnego czynnika politycznego.

²⁵ Zob. np. S. Włodarczyk, *Rocznica Obiadu Drawskiego. 15 lat temu generałowie wypowiedzieli posłuszeństwo ministrowi*, <http://www.gs24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20090930/>

Literatura

- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kancelarskiego*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.
- Chruściak R., *Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy państwowej – z dyskusji konstytucyjnej nad art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. (zarys)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.
- Ciapała J., *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście konstytucyjnej pozycji Prezydenta RP. Wybrane problemy*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, *Studia i Materiały TK*, t. 4, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Gomułka A., *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, http://www.fsap.pl/documents/publications/Zwierzchnictwo_Prezydenta_nad_SZ_RP.pdf (5.02.2014).
- Kohn R., *Jak demokracje sprawują kontrolę nad siłami zbrojnymi*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998.
- Małajny R.M., *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12.
- Mról M., *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004.

- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2012.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Witkowski Z., *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007, s. 330.
- Włodarczyk S., *Rocznica Obiadu Drawskiego. 15 lat temu generałowie wypowiedzieli posłuszeństwo ministrowi*, <http://www.gs24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20090930/POWIAT09/782998858> (3.02.2014).
- Wojciszko M., *Kompetencje naczelných organów państwa w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, rok LII, nr 4(187).
- Wołpiuk W., *Siły zbrojne w regulacjach konstytucyjnych*, Warszawa 1998.