

Michał Banas¹

Prezydenckie zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w Polsce po 1989 roku²

Słowa kluczowe: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, uprawnienia, zwierzchnictwo, siły zbrojne

Keywords: the President of the Republic of Poland, powers, supremacy, armed forces

Streszczenie

Podstawowym celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest rozpoznanie i przeanalizowanie zmian, jakim po 1989 r. ulegała w Polsce forma oraz praktyka prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Dokonane ustalenia umożliwiły odpowiedź na następujące pytania badawcze: (1) jakim przeobrażeniom ulegały uprawnienia prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnym? (2) jak zmieniała się ich praktyka po 1989 r.? (3) oraz jaki wpływ na prezydenckie zwierzchnictwo nad armią miała praktyka polityczna? Dzięki temu zweryfikowana została hipoteza, która zakładała, że choć o przeobrażeniach i formie prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi decydowały zmiany powszechnie obowiązującego prawa, to jednak istotne znaczenie w tym obszarze miała również praktyka polityczna, która determinowała rzeczywisty udział piastuna urzędu głowy państwa w zarządzaniu armią.

¹ Autor jest doktorantem w Instytucie Politologii Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: michal.banas@uni.wroc.pl.

² Artykuł został napisany dzięki stypendium, które Autor otrzymał w ramach projektu „Kształcenie wysoko wykwalifikowanych specjalistów dla sfery publicznej w wymiarze transeuropejskim”, realizowanego na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego i współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Rozważania zawarte w artykule zostały podzielone na trzy części, w których opisano formę oraz praktykę prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie funkcjonowania kolejno: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. (znowelizowanej Konstytucji PRL), ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Wnioski z podjętych rozważań zostały przedstawione w zakończeniu.

Summary

Presidential supremacy over the armed forces in Poland after 1989

The primary purpose of considerations undertaken in this article is to identify and analyse the changes of the form and practice of presidential supremacy over the armed forces in Poland after 1989. Thanks to the findings of these consideration the author answered the following research questions: (1) how did presidential powers in the field of the supremacy over armed force change after 1989 (2) how did their practice change? (3) what influence did political practice have on presidential supremacy over armed forces? Thanks to the answers to these question the following hypothesis was verified: although about transformations and form of presidential supremacy over armed forces were determined by changes in the Constitution, very important in this area was also political practice, which decided about real participation of holder of the presidential office in the army management.

Considerations have been divided into three parts, which describe the form and the practice of presidential supremacy over the armed forces during the functioning of: the Constitution of the Republic of Poland of 1952 (amended Constitution of the Polish People's Republic), Constitutional Law of 17 October 1992 on the Mutual Relations between the Legislative and Executive of the Republic of Poland and local government, as well as the Polish Constitution of 1997. The conclusions of were presented at the end.

✱

I

W 1989 r., wraz z uchwaleniem tzw. „noweli kwietniowej”, do polskiego porządku prawnego przywrócono instytucję prezydenta. Od tamtego czasu, pomimo zmian ustrojowych, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest orga-

nem o kluczowym znaczeniu w polskim systemie politycznym³. Przypisana mu została funkcja głowy państwa, strażnika konstytucji oraz gwaranta niepodległości, suwerenności, niepodzielności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto jest to organ dysponujący szczególnym autorytetem, pozwalającym na wyznaczanie celów oraz misji państwa i narodu⁴. Z tego względu prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, od chwili przywrócenia, sprawuje funkcję zwierzchnika sił zbrojnych. Nie oznacza to jednak, że od 1989 r. prezydenckie zwierzchnictwo nad armią miało ten sam charakter i ten sam zakres. Wręcz przeciwnie, ulegało ono przeobrażeniom, które w głównej mierze determinowane były przez zmiany ustrojowe dotyczące pozycji oraz kompetencji głowy państwa.

Pojęcie zwierzchnictwa jest nierozzerwalnie związane z kategorią władzy, którą w ogólny sposób można zdefiniować jako asymetryczny stosunek społeczny, w którym jedna strona podejmuje decyzje o pewnym stanie rzeczy, a druga je realizuje, w sposób zgodny z decyzją i pod kontrolą decydującego, który może zmusić innych do wykonania swojej woli⁵. W tym kontekście pojęcie zwierzchnictwa, najprościej mówiąc, oznacza nadrzędną władzę nad czymś⁶. Jak wskazuje Zenon Trejnis, stosunki zwierzchnictwa pojawiają się tam, gdzie ludzie w swych dziedzinach podlegają prawomocnym i usankcjonowanym przepisom ustalonym poza nimi, ale w ramach danych struktur społecznych. We wszystkich społeczeństwach i we wszystkich warunkach historycznych stosunki te są zawsze stosunkami nad- i podrzędności

³ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 19.

⁴ Ibidem, s. 20.

⁵ Taką definicję pojęcia władzy zaproponował Jan Szczepański. Wyjaśnienie to odnosi się do znaczenia władzy przyjmowanego przez zwolenników podejścia strukturalnego w naukach społecznych. Jak jednak podkreśla Andrzej Czajowski, definicja eksponuje takie elementy konstytuujące władzę, jak: więź społeczna, cel tej więzi, instrument jego osiągnięcia (decyzje) oraz wolę i możliwość jej wykonania (przymus). Z tego względu wyjaśnienie zaproponowane przez Szczepańskiego może być zaliczone zarówno do strukturalnych, jak i behawioralnych, instrumentalnych czy teleologicznych. Zob. J. Szczepański, *Zagadnienia socjologii współczesnej*, Warszawa 1965, s. 69 oraz A. Czajowski, *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*. T. I, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, s. 35–37.

⁶ *Zwierzchnictwo*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, online: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zwierzchnictwo.html> (21.06.2015).

oraz oznaczają, że w myśl oczekiwań społecznych element nadrzędny kontroluje, za pomocą poleceń i rozkazów oraz ostrzeżeń i zakazów, zachowanie elementu podległego⁷. W związku z tym istnienie stosunków zwierzchnictwa implikuje istnienie dwóch podmiotów – nadrzędnego (podejmującego decyzję i kontrolującego ich wykonanie) oraz podrzędnego (realizującego decyzje podjęte przez podmiot nadrzędny)⁸. Uwzględniając powyższe ustalenia, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi można zdefiniować jako prawnie usankcjonowaną zdolność danego podmiotu do podejmowania i egzekwowania decyzji, które realizowane są przez siły zbrojne w sposób zgodny z wolą decydującego. W związku z tym podmiot sprawujący zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi jest również w stanie kontrolować ich funkcjonowanie.

Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że siły zbrojne są specyficznym elementem systemu organów administracji państwowej, znajdującym się w pionie organów przymusu bezpośredniego, obok policji i innych służb bezpieczeństwa publicznego⁹. Ze względu na znaczenie wojska w systemie politycznym, w demokratycznym państwie prawnym zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi powinno być realizowane przez władze państwowe zgodnie z zasadami modelu cywilnej kontroli nad armią. Jedną z nich jest istnienie ram prawnych określających podstawowe relacje między organami władzy państwowej a siłami zbrojnymi, tj. istnienie prawnie określonej linii dowodzenia¹⁰. Oznacza to, że zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi powinno być realizowane na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa, a nie nieformalnych decyzji i przyzwoleń.

Reasumując powyższe ustalenia, można stwierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawowane jest przez organy władzy państwowej na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa. Uwzględniając współcześnie stosowane rozwiązania, można wyróżnić dwie formy zwierzchnictwa nad siłami zbroj-

⁷ Z. Trejnis, *Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, „Wojsko i wychowanie” 1996, nr 7, s. 78–79.

⁸ Ibidem.

⁹ Zob. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spółczesność i polityka*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 298.

¹⁰ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 46. Na temat zasad modelu cywilnej kontroli nad armią zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Toruń 1997, s. 223–227.

nymi – zwierzchnictwo czynne oraz bierne. O formie zwierzchnictwa sprawowanego przez dany organ państwowy również decydują przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a konkretniej przyznane temu organowi uprawnienia. Pierwsza z wymienionych form, zwierzchnictwo czynne, odnosi się do sytuacji, w której organ władzy państwowej posiada uprawnienia, które można zaliczyć do atrybutów naczelnego dowództwa i kierowania armią. Natomiast o drugiej z form można mówić w przypadku, gdy dany organ formalnie sprawuje zwierzchnictwo nad działalnością wojska, jednak ma ono ograniczony lub symboliczny charakter oraz nie posiada cech naczelnego dowództwa i kierowania armią.

Uprawnienia charakterystyczne dla zwierzchnictwa czynnego przyznane zostały np. prezydentowi Stanów Zjednoczonych oraz federalnemu ministrowi obrony RFN, natomiast uprawnienia typowe dla zwierzchnictwa biernego posiada np. król Hiszpanii oraz prezydent Francji. Pierwszy z wymienionych powołuje sekretarza obrony, przewodniczącego połączonych szefów sztabów oraz dowódców dowództw operacyjnych, a ponadto od niego zaczyna się łańcuch dowodzenia zintegrowanymi i wydzielonymi dowództwami operacyjnymi. Federalny minister obrony RFN dysponuje zaś władzą wydawania rozkazów i dowodzenia siłami zbrojnymi. Jeśli natomiast chodzi o króla Hiszpanii, to choć zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej sprawuje on naczelne dowództwo nad armią, to jednak w rzeczywistości, na podstawie uregulowań ustawy organicznej o obronie narodowej, polityką obronną kieruje szef rządu, który posiada nadto władzę zarządzania, koordynowania i kierowania działaniem sił zbrojnych oraz nakazywania ich użycia. Podobnie rzecz ma się w przypadku prezydenta Francji. Choć zgodnie z treścią konstytucji jest on zwierzchnikiem sił zbrojnych i przewodniczy najwyższemu radom i komitetowi obrony narodowej, to jednak na podstawie przepisów kodeksu obronnego główną odpowiedzialność za obronę narodową ponosi premier, który sprawuje również kierownictwo ogólne i wojskowe w tej sferze¹¹.

Jak już wspomniano, o formie sprawowanego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi decydują przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a kon-

¹¹ Zob. M. Mróz, *Struktura dowodzenia siłami zbrojnymi w ustawodawstwie wybranych państw NATO*, „Analizy BAS” 2013, nr 13, s. 1–7.

kretniej uprawnienia przyznane danemu organowi władzy państwowej. Nie można jednak w tym obszarze całkowicie lekceważyć praktyki politycznej. Za realną należy bowiem uznać sytuację, w której piastun danego urzędu, pomimo przyznanych mu uprawnień charakterystycznych dla modelu biernego zwierzchnictwa, będzie wykazywał szczególną aktywność w sferze wojskowości i tym samym będzie dążył do sprawowania realnej władzy i większego ingerowania w sprawy armii, niżby to wynikało z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Na podstawie doświadczeń państw współczesnego świata można stwierdzić, że takie sytuacje odnoszą się najczęściej do osób sprawujących urzędy głów państw oraz do przypadków, kiedy uprawnienia danego organu w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi są niejasno lub nieprecyzyjnie określone.

Uwzględniając powyższe uwagi, podstawowym celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest rozpoznanie i przeanalizowanie zmian, jakim po 1989 r. ulegała w Polsce forma oraz praktyka prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Ponadto autor zamierza podjąć próbę uporządkowania informacji dotyczących tej problematyki. Realizacja opisanych w ten sposób celów badawczych ma dać odpowiedź na następujące pytania: (1) jakim przeobrażeniom ulegały uprawnienia prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnym? (2) jak zmieniała się ich praktyka po 1989 r.? (3) oraz jaki wpływ na prezydenckie zwierzchnictwo nad armią miała praktyka polityczna? Dzięki uzyskaniu odpowiedzi na sformułowane w ten sposób pytania badawcze zweryfikowana zostanie następująca hipoteza: choć o przeobrażeniach i formie prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi decydowały zmiany powszechnie obowiązującego prawa, to jednak istotne znaczenie w tym obszarze miała również praktyka polityczna, która determinowała rzeczywisty udział piastuna urzędu głowy państwa w zarządzaniu armią.

W ogólny sposób niniejsza praca przyjęła postać analizy porównawczej. W rozważaniach wykorzystano nadto metodę instytucjonalno-prawną oraz analizę systemową, czyli metody badawcze stosowane zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak również w nauce o polityce. Wykorzystanie pierwszej z nich pozwoliło na precyzyjną interpretację treści aktów normatywnych, natomiast drugiej na osadzenie badanej problematyki w szerszym kontekście systemu politycznego.

Rozważania w dalszej części artykułu zostały podzielone na trzy części, w których opisano formę oraz praktykę prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie funkcjonowania kolejno: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. (znowelizowanej Konstytucji PRL)¹², ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, a także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Wnioski z podjętych rozważań zostały przedstawione w zakończeniu.

II.

7 kwietnia 1989 r. Sejm PRL uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. To wydarzenie oraz treść uchwalonego dokumentu były konsekwencjami porozumień zawartych podczas obrad Okrągłego Stołu. Uchwalenie tzw. noweli kwietniowej spowodowało trwałe zmiany w strukturze centralnych władz państwowych, które nawiązywały skądinąd do polskiej, demokratycznej tradycji ustrojowej¹³. Jedną z najważniejszych zmian było przywrócenie instytucji prezydenta, która została zlikwidowana w 1952 r., kiedy to do polskiego porządku konstytucyjnego wprowadzono kolegiąlną głowę państwa w postaci Rady Państwa¹⁴. Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że celem decyzji o restytucji urzędu prezydenta, wyposażonego w szerokie uprawnienia władcze, pozwalające na kontrolowanie i ingerowanie w przebieg procesów politycznych, nie było jedynie nawiązanie do polskiej tradycji ustrojowej, ale przede wszystkim zapewnienie partii komunistycznej kontroli nad procesem transformacji¹⁵. Przyjmuje się bowiem, iż objęcie urzędu prezydenta przez przedstawiciela Polskiej

¹² 29 grudnia 1989 r. tzw. „Sejm kontraktowy” uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednym z jej założeń była zmiana nazwy państwa na „Rzeczpospolita Polska”. W konsekwencji wejścia w życie tej ustawy nastąpiła również zmiana nazwy obowiązującej konstytucji, która od 31 grudnia 1989 r. brzmiała „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”.

¹³ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 22.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) było niepisany uzgodnieniem obrad Okrągłego Stołu¹⁶.

Zgodnie z treścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. (znowelizowanej Konstytucji PRL) prezydent był najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, czuwał nad przestrzeganiem konstytucji, stał na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych¹⁷. Z opisanej w ten sposób ogólnej roli ustrojowej prezydenta wynikały jego uprawnienia dotyczące obronności państwa, w tym zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, które zostało przypisane prezydentowi w art. 32f ust. 4 ustawy zasadniczej. Istotę oraz zakres tego zwierzchnictwa określały uregulowania konstytucyjne oraz obowiązujące wówczas ustawy¹⁸.

Jako zwierzchnik sił zbrojnych prezydent posiadał raczej ograniczone uprawnienia – określał na wniosek ministra obrony narodowej główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowanie do obrony państwa, a także mianował i zwalniał szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych¹⁹. W zakresie prezydenckiego zwierzchnictwa znajdowały się również inne uprawnienia w sprawach wojskowych, które wynikały z obowiązujących wówczas ustaw. Na ich podstawie głowa państwa mianowała na wniosek ministra obrony narodowej na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, pozbawiała stopnia oficerskiego generalskiego (admiralskiego), mianowała na stopień marszałka Polski oficera posiadającego stopień generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla sił zbrojnych, a także mogła uchylić orzeczenia sądu honorowego o pozbawieniu stopnia oficerskiego²⁰.

¹⁶ T. Mołdawa, *Ewolucja systemu rządów w Polsce od noweli kwietniowej do konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*, t. II, red. R. Alberski, W. Jednaka, D. Skrzypiński, Toruń 2014, s. 171.

¹⁷ Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lipca 1952 r. (Tekst ujednoczony według stanu prawnego na 31 grudnia 1989 r.), [w:] *Konstytucje Polskie 1918–2008*, red. T. Mołdawa, Warszawa 2008, s. 344–379.

¹⁸ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 254.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 255.

Jak zauważa Ryszard Mojak, forma prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przyjęta w 1989 r. nie zawierała faktycznych atrybutów naczelnego dowództwa i kierowania armią (przyjęta konstrukcja nie pozwalała na identyfikowanie stanowiska zwierzchnika sił zbrojnych ze stanowiskiem naczelnego wodza)²¹. W tym kontekście warto zacytować zdanie Tadeusza Szymczaka, który podkreśla, że „konstytucyjny przepis nadający prezydentowi zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi należy rozpatrywać w związku z art. 26 ust. 2 ówczesnie obowiązującej konstytucji, zgodnie z którym Sejm mianował na okres wojny naczelnego dowódcę sił zbrojnych, a gdy Sejm nie obradował – naczelnego dowódcę mianował prezydent”²². Ponadto autor ten zaznacza, że choć prezydenckie zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi miało w dużej mierze wyraz symboliczny, to jednak ze względu na nieprecyzyjność przepisów konstytucyjnych w jego realizacji bardzo wiele zależało od interpretacji tego pojęcia²³.

Uwzględniając powyższe stwierdzenia, prezydenckie zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi określone przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. można uznać za zwierzchnictwo bierne, które było raczej wyrazem symbolicznego skupienia władzy wojskowej w organie, z którym wiązała się godność najwyższej reprezentacji władzy państwowej, aniżeli nadaniem prezydentowi roli faktycznego zwierzchnika, dysponującego szeroką i rzeczywistą władzą nad siłami zbrojnymi²⁴. Choć zgodnie z uregulowaniami konstytucyjnymi i obowiązującymi wówczas rozwiązaniami ustawowymi rzeczywiste kierowanie siłami zbrojnymi powierzone zostało ministrowi obrony narodowej, to jednak nie można kompletnie minimalizować funkcji pełnionej przez prezydenta. Jak już wcześniej wspomniano, pełnił on przede wszystkim rolę gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych, co wykraczało poza sferę administracji wojskowej i dowodzenia siłami zbrojnymi²⁵. Ponad-

²¹ Ibidem, s. 254.

²² T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10, s. 13.

²³ Ibidem, s. 14.

²⁴ R. Mojak, op.cit., s. 255–256.

²⁵ Ibidem, s. 254.

to ze względu na nieprecyzyjność przepisów konstytucyjnych, o rzeczywistej formie prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi decydował styl prezydentury, oznaczający faktyczny sposób sprawowania urzędu głowy państwa, w tym sposób wykonywania funkcji i kompetencji przynależnych prezydentowi oraz sposób uczestniczenia w życiu publicznym²⁶. Jak zauważa Rafał Glajcar, świadczyć o tym może porównanie prezydentur Wojciecha Jaruzelskiego i Lecha Wałęsy. O ile ten pierwszy nie manifestował w sposób szczególny swojego zwierzchnictwa nad armią (pomimo tego, że sam był wojskowym w stopniu generała armii), o tyle drugi zaraz po uroczystości objęcia urzędu udał się na Plac Zamkowy, aby uroczystie przejąć zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, a później wielokrotnie starał się w różny sposób wywierać wpływ na funkcjonowanie wojska²⁷. Należy w tym miejscu jednak zaznaczyć, że ze względu na inny kontekst historyczny i różniącą się legitymację obu prezydentów porównanie to ma ograniczoną wartość dowodową i należy do niego podchodzić z uzasadnionym dystansem.

III.

Znowelizowana Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. posiadała wiele nieścisłości i w niedokładny sposób określała relacje oraz kompetencje naczelnych organów państwa. Prowadziło to do wielu sporów oraz konfliktów politycznych, szczególnie w łonie władzy wykonawczej, ale również pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą. Z tego względu, w celu usprawnienia działalności naczelnych władz państwa, do czasu uchwalenia nowej konstytucji zdecydowano się na uchwalenie ustawy, która w sposób dokładniejszy regulowałaby stosunki pomiędzy egzekutywą i legislatywą. Doszło do tego 17 października 1992 r., kiedy to Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, która potocznie nazywana była „Małą Konstytucją”. W wyniku jej uchwalenia

²⁶ T. Słomka, *Styl prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, nr 6, s. 46.

²⁷ R. Glajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Toruń 2004, s. 289.

na nowo określone zostały kompetencje prezydenta RP, w tym te dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

W ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. ogólna rola ustrojowa prezydenta została zdefiniowana w bardzo podobny sposób jak w treści Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r. Zgodnie z art. 28 „Małej konstytucji” prezydent był najwyższym przedstawicielem państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, czuwał nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, stał na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych²⁸. Można natomiast stwierdzić, że wraz z uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wzmocnieniu uległa pozycja prezydenta w zakresie ochrony bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 34 sprawował on bowiem ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa²⁹.

W związku ze wzmocnieniem pozycji prezydenta w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa zmianie uległy jego kompetencje w kwestii zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W art. 35 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. prezydent został określony jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Implikacją takiego sformułowania może być stwierdzenie, że ustrojodawca przewidział istnienie innych, „niższych” zwierzchników, wśród których najistotniejszą rolę miał odgrywać prezydent. Do grona pozostałych zwierzchników sił zbrojnych niewątpliwie należy zaliczyć Radę Ministrów, która zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt. 8 „Małej Konstytucji” zapewniała bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, oraz ministra obrony narodowej, którego pozycja w tym aspekcie, w stosunku do pozycji prezydenta, uległa osłabieniu. Jako symboliczny wyraz takiego stanu rzeczy można potraktować sposób jego powoływania. Zgodnie z art. 61 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. prezes Rady Ministrów nie miał pełnej samodzielności

²⁸ Art. 28 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, [w:] *Konstytucje Polskie 1918–2008...*, s. 395–412. Szerzej na temat uprawnień prezydenta RP wynikających z art. 28 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. zob. W.J. Wołpiuk, *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*, [w:] *Zarys ustroju politycznego RP*, red. Z. Szeliga, Lublin 1996, s. 189–200.

²⁹ Art. 34 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

w wyborze osoby, która miała piastować urząd ministra obrony narodowej. Wniosek dotyczący powołania tego ministra mógł bowiem przedstawić dopiero po zasięgnięciu opinii głowy państwa³⁰, co mogło wskazywać na nadrzędną pozycję prezydenta w relacjach z ministrem obrony narodowej.

W związku z pełnieniem ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a także w związku z posiadanym statusem najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, prezydentowi przyznane zostało kilka kompetencji, właściwych dla realizowanej przez niego funkcji. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 2 i 3 „Małej Konstytucji” prezydent w porozumieniu z ministrem obrony narodowej mianował i zwalniał szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, na wniosek ministra obrony narodowej mianował i zwalniał zastępców szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych, a także na okres wojny mianował i zwalniał naczelnego wodza³¹.

Analizując możliwości prezydenta związane pozycją najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, należy zaznaczyć, że od brzmienia ówczesnych przepisów prawnych ważniejsza wydaje się praktyka polityczna związana z wielokrotnie wspomnianym art. 34 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Jak zauważa cytowany już Rafał Glajcar, nieprecyzyjność tego przepisu była powodem sporów pomiędzy prezydentem i ministrem obrony narodowej o faktyczne kierownictwo nad siłami zbrojnymi³². Działo się to szczególnie w okresie prezydentury Lecha Wałęsy, który wykorzystywał każdą możliwość, aby osiągnąć jak największy wpływ na podejmowane decyzje. Najgłośniejszy konflikt pomiędzy prezydentem a ministrem obrony narodowej, do jakiego doszło w okresie obowiązywania „Małej Konstytucji”, związany był z tzw. „obiadem drawskim”. Tłem dla tego konfliktu była narastająca wrogość pomiędzy ówczesnym ministrem Piotrem Kołodziejczykiem a szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, gen. Tadeuszem Wileckim. Jej powodami były osobista rywalizacja oraz odmienne wizje organizacji sił zbrojnych. Celem gen. Wileckiego było maksymalne rozbudowanie kompetencji Sztabu Generalnego oraz jak najdalej idące uniezależnienie go od MON. Pomysł ten uzyskał aprobatę Lecha Wałęsy, który po objęciu rzą-

³⁰ Art. 61 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

³¹ Art. 35, ust. 2 i 3 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

³² R. Glajcar, *op.cit.*, s. 294.

dów przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) dążył do samodzielnego kontrolowania armii, bez pośrednictwa MON³³. 30 września 1994 r., podczas odbywającego się centralnego kursu metodyczno-szkoleniowego na poligonie w Drawsku Pomorskim, zorganizowany został obiad, w którym wzięli udział kadra dowódcza Wojska Polskiego oraz wizytujący tam prezydent. Obecni na nim generałowie skrytykowali cywilne kierownictwo MON oraz obwinili ministra Kołodziejczyka o złą sytuację armii. Wówczas prezydent Wałęsa poparł generalicję i zarządził głosowanie, które miało jednoznacznie wykazać brak zaufania dowódców wobec ministra. Piotra Kołodziejczyka poparło jedynie dwóch wojskowych i w konsekwencji, wkrótce po tym wydarzeniu, Lech Wałęsa oficjalnie zażądał od ministra podania się do dymisji. Spowodowało to bardzo ostre ataki na prezydenta, któremu zarzucano lekceważenie zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią³⁴.

Aleksander Kwaśniewski, następca Lecha Wałęsy, choć w początkowym okresie swojej prezydentury (lata 1995–1997) dysponował tymi samymi uprawnieniami, to jednak w obszarze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi nie kontynuował praktyk swojego poprzednika. W wypowiedziach dla polskiej i zagranicznej prasy podkreślał, że będzie bronił apolityczności i apartyjności armii. Ponadto wskazywał też na to, że cywilne zwierzchnictwo nad armią nie może oznaczać ingerowania w dowodzenie pułkami i brygadami³⁵. Na podstawie sposobu, w jaki Kwaśniewski realizował swoje uprawnienia w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, można stwierdzić, że w okresie jego prezydentury praktyka polityczna odpowiadała formie zwierzchnictwa przyjętej w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

W związku z powyższym można stwierdzić, że charakter prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w dużej mierze zależał od praktyki politycznej piastunów urzędu głowy państwa. W porównaniu do wcześniej obowiązujących uregulowań, ówczesne rozwiązania konstytucyjne i ustawowe wzmocniły prezydenckie zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, jednak wciąż nie posiadało ono atrybutów naczelnego dowództwa oraz nie pozwalało głowie państwa na sprawowanie rzeczywistego kierownictwa nad armią. Przyję-

³³ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 304–305.

³⁴ Ibidem, s. 305.

³⁵ R. Glajcar, op.cit., s. 295.

ta konstrukcja prawna wskazywała zatem na bierną, aczkolwiek wzmocnioną formę prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że nieprecyzyjność niektórych przepisów umożliwiały piastunom urzędu prezydenta aktywną ingerencję w sprawy wojska oraz sprawowanie kontroli nad funkcjonowaniem armii. Z tego względu można skonkludować, że rzeczywisty charakter prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. w bardzo dużym stopniu (o wiele większym niż w przypadku okresu obowiązywania przepisów Konstytucji RP z 1952 r.) zależny był od stylu prezydentury przyjętego przez piastuna urzędu głowy państwa.

IV.

Prace nad tekstem nowej, postkomunistycznej ustawy zasadniczej zakończyły się na początku 1997 r. W związku z tym, 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która na nowo określiła uprawnienia najwyższych organów w państwie, a także relacje pomiędzy nimi. Zmiany wprowadzone przez przepisy Konstytucji RP dotyczyły również uprawnień prezydenta związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi.

Podobnie jak w przypadku Konstytucji z 1952 r. oraz ustawy konstytucyjnej z 1992 r., uprawnienia prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad armią przewidziane przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. wynikają wprost z zajmowanej przez niego pozycji głowy państwa oraz przynależnych mu zadań dotyczących bezpieczeństwa oraz obronności³⁶. Zgodnie z treścią art. 126 ustawy zasadniczej prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, a także czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium³⁷. Niejako logiczną konsekwencją tego przepisu jest art. 134 ustawy zasadniczej, który stanowi, że prezydent

³⁶ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004, s. 188.

³⁷ Art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., [w:] *Konstytucje Polskie 1918–2008...*, s. 427–499.

jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁸. W bardzo dobry sposób taką konstrukcję uzasadnia Paweł Sarnecki, który stwierdza: „Siły Zbrojne w Polsce są formacją zbrojną Państwa, a nie prywatną armią kogokolwiek, co w dobie obecnej jest naturalnie truizmem. [...] Dlatego też dla podkreślenia takiego stanu rzeczy, tradycyjnie na czele Sił Zbrojnych stoi formalnie osoba, która to państwo symbolizuje”³⁹.

Prezydenckie zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. posiada formę bierną⁴⁰. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na sformułowanie zawarte w cytowanym już art. 134, wedle którego „Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Podobnie jak w przypadku omówionych już przepisów ustawy konstytucyjnej z 1992 r., takie sformułowanie implikuje stwierdzenie, że istnieją (funkcjonują) również inni, „niżsi” niż głowa państwa, zwierzchnicy sił zbrojnych⁴¹. Uwzględniając strukturę najwyższych organów państwowych, zinstytucjonalizowaną w Konstytucji RP z 1997 r., należy do nich zaliczyć Radę Ministrów (zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt. 7 i 9 zapewnia ona bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny⁴²), prezesa Rady Ministrów i ministra obrony narodowej, któremu zostało przekazane faktycznie kierowanie siłami zbrojnymi oraz dowodzenie nimi, realizowane przy wykorzystaniu wojskowych struktur dowodzenia⁴³. To właśnie za jego pośrednictwem, zgodnie z art. 134 ust. 2 ustawy zasadniczej, prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju⁴⁴.

³⁸ Art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

³⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 66. Zdanie to podziela również R. Mojak, który stwierdza, że „powierzenie prezydentowi RP roli »najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych« jest wyrazem symbolicznego skupienia władzy wojskowej w organie, który jest najwyższym przedstawicielem państwa a również gwarantem neutralności politycznej Sił Zbrojnych”. Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 66.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 140. Por. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP...*, s. 65.

⁴¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku...*, s. 158.

⁴² Art. 146, ust. 4, pkt 7 i 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

⁴³ M. Paździor, *Kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 56.

⁴⁴ Art. 134, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucyjne uprawnienia prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju wymienione zostały we wspomnianym już art. 134 Konstytucji RP⁴⁵. Opisane zostały one w sposób raczej ograniczony i obejmują jedynie mianowanie szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony, a także nadawanie na wniosek ministra obrony narodowej określonych w ustawach stopni wojskowych. Ich swoistym dopełnieniem są przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. Zgodnie z treścią art. 4a i 5 tego dokumentu, prezydent, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, wykonuje szereg uprawnień, które można podzielić na realizowane na wniosek prezesa Rady Ministrów i ministra obrony narodowej oraz wykonywane z własnej inicjatywy. Do pierwszej z wymienionych kategorii należy zaliczyć: zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego, wydawanie w drodze postanowienia Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego, zatwierdzanie planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierowanie ich przebiegiem, postanawianie o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa, określanie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, a także wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Druga z wymienionych grup uprawnień obejmuje: zwracanie 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, inicjowanie i planowanie przedsięwzięć ukierunkowanych na kształtowanie podstaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie, a także możliwość uczestniczenia w odprawach kierowniczej kadry ministerstwa obrony narodowej i Sił Zbrojnych.

Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami

⁴⁵ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003, s. 77.

⁴⁶ Art. 4a i art. 5 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44, poz. 220 ze zm.).

państwa, prezydent może w czasie pokoju wydać postanowienie o użyciu jednostek wojskowych poza granicami kraju⁴⁷. Dokonuje tego albo na wniosek Rady Ministrów, albo na wniosek prezesa Rady Ministrów. W pierwszym z wymienionych przypadków prezydent wydaje postanowienia w celu udziału sił zbrojnych w konflikcie zbrojnym, dla wzmocnienia siły państwa albo państw sojusznicznych, lub w misji pokojowej. Natomiast w drugim czyni to w celu udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom⁴⁸. Należy w tym miejscu podkreślić, że o podjętym postanowieniu prezydent Rzeczypospolitej Polskiej musi niezwłocznie poinformować marszałków Sejmu i Senatu⁴⁹.

Uprawnienia w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi zostały przypisane prezydentowi również na okoliczność szczególnego zagrożenia państwa. Przede wszystkim, zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji, na czas wojny prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek prezesa Rady Ministrów mianuje wspomnianego już naczelnego dowódcę sił zbrojnych, który mu bezpośrednio podlega i którego może również odwołać w tym samym trybie, w którym go powołał⁵⁰. To właśnie za pośrednictwem tejże instytucji głowa państwa sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w czasie wojny⁵¹.

Ponadto, na podstawie przepisów Konstytucji, prezydent RP uprawniony jest do wprowadzenia na wniosek Rady Ministrów stanu wojennego lub wyjątkowego na całości lub części terytorium państwa. W przypadku pierwszego z wymienionych stanów dokonuje jego wprowadzenia w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Natomiast w przypadku drugiego z nich czyni to w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Wprowadzenie każdego z wymienionych stanów, ze względu na nadzwyczajne okoliczności, daje prezydentowi RP dodatkowe uprawnienia w zakre-

⁴⁷ Art. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998 Nr 162, poz. 1117 ze zm.).

⁴⁸ M. Paździor, op.cit., s. 58.

⁴⁹ Art. 3, ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia ...

⁵⁰ Art. 134, ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

⁵¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 135.

sie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W przypadku wprowadzenia stanu wojennego wskazane uprawnienia można podzielić na te wykonywane na wniosek Rady Ministrów i te wykonywane na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Do pierwszej z wymienionych kategorii zalicza się postanawianie o stanach gotowości Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz określanie ich zadań w czasie stanu wojennego. Druga z nich obejmuje zatwierdzanie planów operacyjnego użycia sił zbrojnych oraz uznawanie określonych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych⁵². Jeśli natomiast chodzi o stan wyjątkowy, to w jego czasie prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie może jednak zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z przepisów Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych⁵³.

Uprawnienia w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przypisane prezydentowi zarówno na czas pokoju, jak i na czas wojny potwierdzają, co zostało już wcześniej zaznaczone, że w Polsce przyjęty został model biernego prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Większość znaczących uprawnień jest bowiem realizowana przez głowę państwa na wniosek prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej albo naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Jak już wspomniano, wskazuje to na bierną, a nie czynną formę prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Warto w tym miejscu również podkreślić, że aktualnie obowiązujące uregulowania konstytucyjne oraz ustawowe, w odróżnieniu od tych z okresów funkcjonowania Konstytucji RP z 1952 r. oraz ustawy konstytucyjnej z 1992 r., w znaczący sposób ograniczyły wpływ praktyki politycznej na rzeczywisty charakter prezydenckiego zwierzchnictwa. Choć w dalszym ciągu, przyjmując aktywny styl prezydentury, osoba piastująca urząd głowy państwa może dą-

⁵² Art. 10 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

⁵³ Art. 11 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 985 ze zm.).

żyć do ingerowania w sprawy armii, to jednak jej możliwości tym zakresie zostały bardzo mocno ograniczone, nie tylko przez przepisy konstytucyjne, ale również przez przepisy obowiązujących ustaw.

V.

Podstawowym celem rozważań podjętych w niniejszym artykule było rozpoznanie i przeanalizowanie zmian, jakim po 1989 r. uległa w Polsce forma oraz praktyka prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Realizacja tego celu oraz odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze umożliwiły zweryfikowanie i wykazanie prawdziwości hipotezy, która zakładała, że choć o przeobrażeniach i formie prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi decydowały zmiany powszechnie obowiązującego prawa, to jednak istotne znaczenie w tym obszarze miała również praktyka polityczna, która determinowała rzeczywisty udział piastuna urzędu głowy państwa w zarządzaniu armią.

W przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lipca 1952 r. oraz obowiązujących wówczas ustaw prezydentowi przypisane zostało bierne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, niezawierające atrybutów naczelnego dowództwa i faktycznego władztwa nad armią. Rzeczywiste kierowanie siłami zbrojnymi powierzone zostało ministrowi obrony narodowej. Jednak ze względu na nieprecyzyjność uregulowań konstytucyjnych, rzeczywisty charakter prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w dużej mierze zależał od stylu prezydentury, który obrany został przez osobę piastującą urząd głowy państwa. Znaczenie praktyki politycznej w tym aspekcie wzrosło w okresie obowiązywania przepisów ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Podobnie jak w przypadku przepisów Konstytucji RP z 1952 r., tak również uregulowania tej ustawy nadały prezydenckiemu zwierzchnictwu nad siłami zbrojnymi formę bierną, aczkolwiek wzmocnioną w stosunku do poprzednio przyjętej konstrukcji prawnej. Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że ze względu na nieprecyzyjne przepisy wzmacniające pozycję prezydenta w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa osoba piastują-

ca urząd głowy państwa mogła aktywnie ingerować w sprawy wojska oraz dążyć do sprawowania kontroli nad funkcjonowaniem armii, co nierzadko prowadziło do sporów z ministrem obrony narodowej.

Wydaje się, że formę prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi doprecyzowano w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz aktualnie obowiązujących ustaw. W nich również przyjęto model zwierzchnictwa biernego, o czym świadczy to, że większość znaczących uprawnień w tym zakresie może być realizowana przez głowę prezydenta jedynie na wniosek prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej, albo też, w czasie wojny, naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Choć w dalszym ciągu, przyjmując aktywny styl prezydentury, osoba piastująca urząd prezydenta może dążyć do ingerowania w sprawy armii, to jednak jej możliwości w tym zakresie zostały bardzo mocno ograniczone, przez co faktyczny udział prezydenta w kierowaniu siłami zbrojnymi uzależniony jest od jego porozumienia z rządem. Dzięki dokładnemu określeniu uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi udało się ograniczyć możliwość wystąpienia sporów pomiędzy głową państwa a ministrem obrony narodowej dotyczących kierowania armią. Świadczy o tym przebieg prezydentur Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego. Oczywiście spory te wciąż występowały, jednak dzięki doprecyzowaniu formy i zakresu zwierzchnictwa sprawowanego przez głowę państwa nie miały one destrukcyjnego wpływu na relacje pomiędzy organami władzy państwowej a armią. Można zatem stwierdzić, że aktualnie obowiązujące w Polsce rozwiązania sprzyjają nie tylko prawidłowemu funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP, ale również stabilności polskiego systemu politycznego.

Literatura

- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Czajowski A., *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. I, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.

- Glajcar R., *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Toruń 2004, s. 289.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Moldawa T., *Ewolucja systemu rządów w Polsce od noweli kwietniowej do konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*, t. II, red. R. Alberski, W. Jednaka, D. Skrzypiński, Toruń 2014.
- Mról M., *Struktura dowodzenia siłami zbrojnymi w ustawodawstwie wybranych państw NATO*, „Analizy BAS” 2013, nr 13.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003.
- Paździor M., *Kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Słomka T., *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.
- Szczepański J., *Zagadnienia socjologii współczesnej*, Warszawa 1965.
- Szymczak T., *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10.
- Trejnis Z., *Cywilne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi*, „Wojsko i wychowanie” 1996, nr 7.
- Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Toruń 1997.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Społeczeństwo i polityka*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007.
- Wołpiuk W.J., *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*, [w:] *Zarys ustroju politycznego RP*, red. Z. Szeliga, Lublin 1996.