



Prezydent to nie naczelny wódz

Za obronę państwa odpowiada przed Sejmem rząd, który powinien współpracować - szczególnie w czasie wojny - z prezydentem. Ale nie może być tak, że prezydent ma prawo narzucać mu swoje zdanie albo blokować jego decyzje.

Ogłoszono termin wyborów na urząd prezydenta RP i kampania wyborcza zaczyna nabierać dynamizmu¹. Nie wydaje się jednak, aby w jej trakcie zwrócono uwagę na to, jaką polityczną rolę odgrywa prezydent RP, ani też na to, jak się jego uprawnienia zmieniają oraz - co bardzo aktualne - jak się jego kompetencje mogą w najbliższej przyszłości dodatkowo zmienić.

W stronę ustroju prezydenckiego

Rzecz jest niebagatelna, bo wniesione pod obrady Sejmu rozmaite regulacje prawne mogą wręcz zmienić system polityczny naszego kraju przez stopniowy dryf systemu politycznego Polski z ustroju parlamentarno-gabinetowego w stronę ustroju o wyraźnych cechach prezydenckich.

Mowa tu o projekcie nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i zmianie niektórych innych ustaw. Zgodnie z konstytucją bowiem za bezpieczeństwo państwa odpowiada rząd (art. 146), który za wywiązywanie się z tych obowiązków odpowiada przed Sejmem. Tymczasem proponowana ustawa stanowi, że to prezydent "kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów". Oznacza to, że prezydent ma uzyskać zdolność do podejmowania decyzji, czyli uprawnienia władcze, co najmniej na równi z Radą Ministrów, do czego nie ma żadnych konstytucyjnych upoważnień.

Należy przecież zwrócić uwagę na to, że wszystkie kompetencje prezydenta są enumeratywnie wyliczone w art. 134 konstytucji i nie ma wśród nich takich, które umożliwiałyby mu kierowanie obroną państwa. Za obronę państwa odpowiada (przed Sejmem) Rada Ministrów, która rzecz jasna powinna dla dobra państwa współpracować, szczególnie w czasie wojny, z prezydentem (ale także z opozycją!), lecz nie może być tak, że prezydent ma prawo narzucać rządowi swoje zdanie albo blokować decyzje rządu.

¹ Tekst ukazał się pierwotnie 24 lutego 2015 roku w Gazecie Wyborczej.

Zwierzchnictwo prezydenta

Oczywiście pojawia się pytanie, jakie znaczenie ma więc konstytucyjny zapis o zwierzchnictwie prezydenta nad siłami zbrojnymi. Jeśli o to chodzi, to przede wszystkim należy zauważyć, że nie jest to tożsame z byciem naczelnym dowódcą. Co więcej - w zasadzie z reguły w demokratycznych państwach o ustroju monarchicznym to głowie państwa (a więc monarsze) przysługuje też tytuł najwyższego dowódcy. Jest jednak całkowicie jasne, że jest to tytuł wyłącznie honorowy, niedający monarsze żadnych uprawnień władczych.

W tym kontekście warto przytoczyć opinię prof. Pawła Sarneckiego zamieszczoną w wydanym przez Sejm RP w 1998 r. pod redakcją prof. Leszka Garlickiego „Komentarzu do Konstytucji RP”. Czytamy w niej co następuje: „Zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi, chociaż jest zwierzchnikiem » najwyższym «, nie mieści w sobie prawa dowodzenia tymi siłami, nawet gdyby funkcje prezydenta pełniła osoba posiadająca poprzednio najwyższy stopień wojskowy. (...) Brak prawa dowodzenia siłami zbrojnymi dotyczy nie tylko okresu wojny, co jednoznacznie wynika z ust. 4 art. 126, ale także okresu pokoju. () Ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju powierza konstytucja jednak Radzie Ministrów”.

Przy okazji warto może podnieść kwestię art. 126, w którym prezydent jest określony (podobnie jak w przypadku szczególnym, a mianowicie wojska) jako "najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej", a także jako osoba, która "stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego granic".

W przywoływanym komentarzu możemy znaleźć także wyjaśnienie praktycznego znaczenia tych zapisów. Czytamy tam bowiem: "Stanowiąc o sposobie działania prezydenta, równocześnie wskazuje (mowa tu o art. 126 ust. 3), że przez samo określenie jego charakteru bądź funkcji (kierunków, celów tych działań) w dwu pierwszych ustępach nie następuje jeszcze wyposażenie prezydenta w kompetencje".

I dalej, jeśli chodzi o termin „najwyższy”, to: „Nie oznacza on wskazania na wykonywanie przez prezydenta najważniejszych kompetencji władczych w państwie bądź też podporządkowania mu innych niższych reprezentantów (...), analizowane określenie » najwyższy « nie posiada większego znaczenia normatywnego, być może jedynie w sferze protokolarnej”.

Naczelnny dowódca - byt ponad potrzebę

W proponowanej nowelizacji podjęta zostaje także kwestia naczelnego dowódcy, którego powołanie przewiduje nasza konstytucja, a także jego podległości i kompetencji.

Trzeba pamiętać o tym, że dziś nasze bezpieczeństwo budujemy w ramach NATO i w razie wielkiego międzypaństwowego konfliktu to nie dowództwo narodowe, ale dowództwa sojusznicze (a więc również z naszym uczestnictwem) będą kierować operacjami wojskowymi.

Pozostaje problem, jak rozwiązać sprawę naczelnego dowódcy. Naczelnny dowódca ma według projektu podlegać bezpośrednio prezydentowi, co jest nie do zaakceptowania, bo, jak napisano wyżej, to Rada Ministrów jest konstytucyjnie odpowiedzialna za obronę państwa i to jej naczelnny dowódca winien być podporządkowany.

Podporządkowanie naczelnego dowódcy prezydentowi ma ponadto dodatkową poważną wadę, ponieważ jest nie do pogodzenia z fundamentalną dla demokratycznego państwa zasadą cywilnej kontroli nad wojskiem. Prezydent bowiem jednoosobowo takiej kontroli zapewnić nie może, bo nie ma żadnego instrumentu do pełnienia takiej funkcji. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest

przecież wyłącznie organem doradczym - nie kontrolnym, a właściwe do sprawowania takiej kontroli Ministerstwo Obrony Narodowej jest organem rządu.

W proponowanej nowelizacji ustawy przewiduje się też wskazanie jeszcze w czasie pokoju osoby, która będzie mianowana naczelnym dowódcą, aby mogła się przygotować do pełnienia tej funkcji. Nie widać absolutnie żadnych zalet tego rodzaju rozwiązania.

Po pierwsze, desygnowanie jeszcze w czasie pokoju konkretnego generała na stanowisko przyszłego naczelnego dowódcy, o ile nie jest to ani szef sztabu generalnego, ani dowódca generalny czy dowódca operacyjny, musi wywołać zrozumiałe napięcia między tymi najwyższymi dowódcami a ich, z konieczności służbowej, podwładnym.

Po drugie, naczelnym dowódcą musi mieć aparat do dowodzenia wojskami w polu, czyli m.in. sztab i stanowisko dowodzenia. Jeśli tak, to trzeba powołać odpowiednie zespoły i ćwiczyć je jeszcze w stanie pokoju.

A już dzisiaj mamy świeżo utworzone stanowisko dowódcy operacyjnego dysponującego własnym aparatem dowódczo-sztabowym i na bieżąco ćwiczącego się do wykonywania dokładnie tych samych zadań, które ma wykonywać naczelnym dowódcą. Po co więc łamać starą zasadę zwaną brzytwą Ockhama i tworzyć jakieś byty ponad potrzebę? Należałoby po prostu przyjąć, że skoro wymogiem konstytucyjnym jest powołanie naczelnego dowódcy, to stanowisko to będzie powierzane dowódcy operacyjnemu, którego przecież i tak na wniosek Rady Ministrów powołuje prezydent i którego kompetencje mogłyby być bezpośrednio przeniesione na tak ustanawianego naczelnego dowódcę.

Pora naprawić stare błędy

Przyznanie prezydentowi RP uprawnień do kierowania obroną państwa nie jest, niestety, czymś całkiem nowym. Zostało wprowadzone jakiś czas temu w ustawie o stanie wojennym i nie wzbudziło to (znów - niestety) konstytucyjnych zastrzeżeń.

Rozumiem pewną polityczną delikatność obecnej sytuacji prawnej. W końcu ustawa o stanie wojennym była przyjęta, kiedy rządy sprawowało SLD z PSL i prezydentem był Aleksander Kwaśniewski, a obecna przedkładana jest rządowi PO i PSL przy prezydenturze Bronisława Komorowskiego. Sądzę jednak, że może to wręcz ułatwić naprawienie starych błędów przez wspólne wprowadzenie odpowiednich modyfikacji do już obowiązujących prawnie ustaw, a przede wszystkim - uniknięcie grzęźnięcia w błędy nowe.

Cóż, jak głosi pochodzące jeszcze ze starożytności powiedzenie - błędzić jest rzeczą ludzką, ale pozostawanie w błędzie jest rzeczą diabelską.

Janusz Onyszkiewicz - były minister obrony, przewodniczący Rady Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego