

Jarosław Dolny*

Ewolucja relacji prawnych pomiędzy Prezydentem państwa polskiego a ministrem właściwym do spraw wewnętrznych na gruncie konstytucyjnym i ustawowym, począwszy od 1989 r.

The Evolution of the Legal Relations between the President of the Polish State and the Minister of Internal Affairs at the Constitutional and Statutory Level since 1989

Abstract. This article presents the evolution of the legal relationships between a head of a state and a minister of internal affairs during the period 1989–2026. As a result of the “Round Table” agreements in 1989, the collegial head of state was abolished and the institution of the President of the Polish People’s Republic was introduced into the legal system. The President was to safeguard the sovereignty and security of the state, while the Minister of Internal Affairs was the supreme state administration authority responsible for protecting state security and public order. The legal position of the head of state and this minister, as well as the names of these organs, underwent changes between 1989 and 2026, with the legal relations between them also subject to changes.

During the above period of time, three constitutional orders functioned: the Constitution of Polish People’s Republic of 1952, the Constitutional Act of 17 October 1992 on the Mutual Relations between the Legislative and Executive Institutions of the Republic of Poland and on Local Self-Government, and the Constitution of the Republic of Poland of 1997. On the basis of this analysis, the author seeks to answer the question of whether the current legal regulation is optimal or requires changes. He uses the dogmatic-legal method, analysing the contents of legal provisions, as well as the historical-legal method, presenting the evolution of the legal institution over the specified period of time.

The conclusion includes *de lege ferenda* postulates.

* Higher Vocational School in Wrocław, Poland | Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6477-8186>; e-mail: dolnyj@op.pl.

Keywords: Constitution – President of the Republic of Poland – minister of internal affairs

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL)¹ wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję Prezydenta PRL². Tym samym zlikwidowana została dotychczasowa kolegialna głowa państwa w postaci Rady Państwa³. Rozwiązania te były wynikiem ustaleń Okrągłego Stołu zawartych pomiędzy stroną koalicyjno-rządową a stroną opozycyjno-solidarnościową⁴. Prezydentura stanowiła istotny element procesu przemian polityczno-ustrojowych i swoiste „zabezpieczenie” interesów dotychczasowego obozu władzy w państwie⁵. Prezydent PRL był najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz stał na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa⁶. W tym czasie naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego był Minister Spraw Wewnętrznych (MSW)⁷. Wobec tego zadania w przedmiocie bezpieczeństwa państwa były swego rodzaju „łącznikiem” między tymi organami. Aktualnie zagadnienia te – ze względu na zagrożenie ze strony Rosji – nabrały szczególnego znaczenia. Dlatego też w niniejszym tekście podjęto się analizy wzajemnych

¹ Dz.U. 1989 Nr 19, poz. 101, dalej „Nowela kwietniowa”.

² Rozdział 3a Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 VII 1952 r. (Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36 ze zm.), dalej „Konstytucja z 1952 r.” – stan na dzień 8 IV 1989 r.

³ Art. 3 Noweli kwietniowej.

⁴ P. Momro, *Prezydentura gen. Wojciecha Jaruzelskiego w świetle teorii i praktyki zarządzania władczymi kompetencjami ustrojowymi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 14(181), s. 70–71; A. Ryteł-Warzocho, *Constitutional reforms in Poland after 7 April 1989*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17, s. 77; A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. 7, s. 102.

⁵ J. Wojnicki, *Wpływ sposobu wyboru prezydenta na jego pozycję ustrojową – doświadczenia wybranych państw europejskich*, „Studia Politologiczne” 2016, t. 42, s. 144–145. Podobnie: B. Nieścior, *Status prawny urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1990*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 21(5), s. 317.

⁶ Art. 32 Konstytucji z 1952 r.

⁷ Art. 1 Ustawy z dnia 14 VII 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. 1983 Nr 38, poz. 172 ze zm.), dalej „ustawa z 14 lipca 1983 r.”.

relacji prawnych pomiędzy głową państwa a ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Pozycja prawna głowy państwa oraz wskazanego ministra, jak również nazwy tych organów i stosunki prawne między nimi ulegały zmianie w latach 1989–2026. W podanym okresie funkcjonowały bowiem trzy porządki konstytucyjne opierające się na: Konstytucji z 1952 r. (1989–1992), Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁸ (1992–1997) oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ (1997–nadal), zwane ogólnie „Konstytucjami”.

W odniesieniu do statusu szefa resortu spraw wewnętrznych należy zauważyć, że w latach 1989–1996 funkcjonował jako MSW, a następnie – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Wyjątkiem był tylko okres 2011–2015, kiedy powrócono do nazwy MSW¹⁰. W Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹, która weszła w życie 1 kwietnia 1999 r., użyto pojęcia „minister właściwy do spraw wewnętrznych” i to właśnie to określenie funkcjonuje obecnie w porządku prawnym niezależnie od tego, czy członkiem rządu jest MSW czy MSWiA. W niniejszym opracowaniu pojęciem tym posłużono się, gdy przepisy prawne tak stanowiły oraz jako ogólnym określeniem dla obu ministrów.

W artykule przedstawiono ewolucję stosunków prawnych pomiędzy głową państwa a wskazanym ministrem w podanym przedziale czasowym. Ze względu na ramy opracowania skupiono się na formalnym wpływie Prezydenta na wybór MSWiA (MSW) oraz na współdziałaniu tych organów przy podejmowaniu decyzji. Relacje między omawianymi organami przeanalizowano na podstawie Konstytucji oraz innych ustaw. Z uwagi na ograniczony zakres artykułu jedynie w jednostkowych przypadkach posłużono się przykładami z realizacji przepisów.

⁸ Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426 ze zm., dalej „Mała Konstytucja”.

⁹ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

¹⁰ K. Dunaj, *Zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa państwa*, w: M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 67; M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018, s. 149.

¹¹ Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943, dalej „ustawa o działach administracji rządowej”.

W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, analizując treść przepisów prawnych, oraz metodę historyczno-prawną, prezentując ewolucję instytucji prawnej w określonym czasie.

Podsumowując, w opracowaniu starano się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak wyglądały bezpośrednie stosunki prawne między powyższymi organami w podanym okresie – na podstawie Konstytucji i ustaw?
2. Czy aktualna regulacja prawna w tym zakresie jest optymalna?
3. Jeśli obecne unormowania nie są optymalne, jakie można w tym względzie sformułować postulaty *de lege ferenda*?

W artykule postawiono następującą hipotezę – aktualne rozwiązania prawne, w analizowanym zakresie, wymagają odpowiedniej zmiany.

1. Zarys zmian pozycji Prezydenta państwa polskiego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Konstytucja z 1952 r., na mocy Noweli kwietniowej, przewidziała silną pozycję Prezydenta państwa¹², która przejawiała się m.in. szerokimi uprawnieniami w zakresie rozwiązania Sejmu¹³. Miała ona gwarantować, że podstawowe zasady ustroju politycznego nie zostaną naruszone¹⁴. Głowa państwa przewodniczyła Komitetowi Obrony Kraju (KOK), który był organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁵, oraz mogła zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. To ostatnie uprawnienie kreowało w tej sytuacji status Prezydenta jako zwierzchnika rządu¹⁶. Głowa państwa mogła ponadto wprowadzić stan wojenny i stan

¹² J. Wawrzyniak, *Prezydentura w Polsce (uwagi ogólne)*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. K. Skotnickiego, K. Składowskiego, A. Michalak, s. 457.

¹³ Art. 30 ust. 2 Konstytucji z 1952 r.; T. Jagielski, *Funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do praktyki politycznej*, „*Wschód Europy*” 2022, nr 8(2), s. 84.

¹⁴ S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2009, t. 12, s. 314.

¹⁵ Art. 32f ust. 1 pkt 5 Konstytucji z 1952 r. Zadania KOK były uregulowane Ustawą z dnia 21 XI 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (potem zmieniono nazwę ustawy na „ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej”), dalej „ustawa o powszechnym obowiązku obrony” (tekst jedn. Dz.U. 1988 r. Nr 30, poz. 207 ze zm.; stan na dzień 19 VII 1989 r.).

¹⁶ P. Momro, op. cit., s. 73–74.

wyjątkowy¹⁷. Między kadencjami Sejmu Rada Ministrów odpowiadała i zdawała sprawę ze swojej działalności przed Prezydentem¹⁸. Sejm nadal formalnie posiadał pozycję nadrzędną i zwierzchnią w stosunku do pozostałych organów¹⁹. Faktycznie jednak, poprzez kompetencje Prezydenta, nadrzędna pozycja Sejmu z art. 20 ust. 1 Konstytucji z 1952 r., została zakwestionowana²⁰.

Należy zaznaczyć, że lata 1989–1992 (obowiązywanie Konstytucji z 1952 r.) były w Polsce czasem istotnych zmian ustroju polityczno-społecznego, zmierzających do odejścia od państwa autorytarnego na rzecz demokratycznego państwa prawnego. W dniu 31 grudnia 1989 r. zmieniono nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska (RP)²¹, przez co Prezydent PRL stał się Prezydentem RP. W podanym okresie funkcję Prezydenta wykonywał najpierw Wojciech Jaruzelski (1989–1990), a następnie Lech Wałęsa (1990–1995). Ten pierwszy wybrany był przez Zgromadzenie Narodowe, a kolejni Prezydenci pochodzili już z wyborów powszechnych²².

W dniu 17 października 1992 r. uchwalono Małą Konstytucję. Wprowadziła ona zasadę trójpodziału władzy²³ i w istotny sposób zmieniła pozycję Prezydenta RP. Rozwiązania tej Konstytucji miały charakter tymczasowy, przejściowy i tworzyły system polityczny bliższy rządowi parlamentarno-prezydenckim niż klasycznemu parlamentaryzmowi²⁴.

Prezydent czuwał nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stał na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych²⁵. Do głowy państwa – a nie do rządu – należało sprawowanie ogólnego

¹⁷ Art. 32i Konstytucji z 1952 r.

¹⁸ Art. 38 ust. 2 Konstytucji z 1952 r.

¹⁹ M. Giżyńska, *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, w: *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, pod red. M. Sitek, P. Majera, Józefów 2011, s. 373.

²⁰ F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 51(4), s. 21; M. Woźnicki, op. cit., s. 74.

²¹ Art. 1 Ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444), zwanej Nowelą grudniową.

²² Art. 1 Ustawy z dnia 27 IX 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 Nr 67, poz. 397).

²³ R. Balicki, „Małe Konstytucje” w polskim prawie konstytucyjnym, w: *Studia nad prawem konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, B. Banaszaka, Wrocław 1997, s. 22.

²⁴ W. Skrzydło, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z roku 1992*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G” 1993, nr 40(19), s. 182.

²⁵ Art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji.

kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa²⁶. Organem doradczym Prezydenta w tym zakresie była Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN)²⁷. Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny²⁸ oraz stan wyjątkowy²⁹. W sprawach szczególnej wagi dla Państwa miał prawo zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć³⁰. Pozycja Prezydenta zasadniczo uległa osłabieniu w stosunku do Konstytucji z 1952 r.³¹, co wyrażało się ograniczonymi możliwościami rozwiązywania Sejmu³². Okres funkcjonowania Małej Konstytucji przypadł na czas prezydentury Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego (1995–2005).

Konstytucja RP ograniczyła rolę Prezydenta w stosunku do rozwiązań Małej Konstytucji. Nie przewidziano chociażby możliwości opiniowania przez głowę państwa wniosków o powołanie określonych ministrów³³. Prezydent RP ma czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium³⁴. Regulacja ta wskazuje na głowę państwa jako arbitra politycznego, który powinien podejmować działania chroniące podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne państwa³⁵. Z uwagi na zasadę trójpodziału władzy i równowagi kompetencji Prezydenta powinno się interpretować zawężająco³⁶.

²⁶ Art. 34 zd. 1 Małej Konstytucji

²⁷ Art. 34 zd. 2 Małej Konstytucji. Po raz pierwszy RBN została powołana w 1998 r. (D. Bednarz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2018, nr 11(1), s. 68).

²⁸ Art. 36 ust. 1 Małej Konstytucji.

²⁹ Art. 37 ust. 1 Małej Konstytucji.

³⁰ Art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji.

³¹ L. Mażewski, *Sposób powoływania i zakres kompetencji Prezydenta RP w perspektywie powstania systemu premierowskiego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3, s. 12.

³² Art. 21 ust. 4 i art. 62 Małej Konstytucji.

³³ M. Woźnicki, op. cit., s. 125; T. Jagielski, op. cit., s. 86.

³⁴ Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁵ M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1(25), s. 126; J. Dolny, *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 60. Podobnie: M. Wojciszko, *Pozycja ustrojowa wybranych organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 1(163), s. 7–8; R. Balicki, *Art. 126*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014, LEX/el., nb. 4.

³⁶ P. Sarnecki, *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 303.

Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, może wprowadzić stan wojenny i stan wyjątkowy³⁷. Organem doradczym głowy państwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest RBN³⁸. Konstytucja nie stanowi o składzie tej Rady, ale z jej kolegiального charakteru można wywieść, że musi się składać z co najmniej trzech osób³⁹. Prezydent posiada swobodę w ustalaniu jej składu ilościowego i osobowego⁴⁰. W sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać Radę Gabinetową. Tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, przy czym Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów⁴¹.

Z powyższego wynika, że w latach 1989–1997 pozycja Prezydenta ulegała sukcesywnemu ograniczaniu. Każda kolejna wprowadzona Konstytucja umniejszała rolę głowy państwa, co związane było m.in. z praktyką sprawowania urzędu przez L. Wałęsę, który nadinterpretował regulację konstytucyjną.

Jeśli chodzi o MSW, to pozycja tego organu w 1989 r. określona była ustawą z 14 lipca 1983 r. Zgodnie z art. 5 ust. 1 minister ten wykonywał swoje zadania poprzez Służbę Bezpieczeństwa (SB), Milicję Obywatelską (MO), podległe jednostki wojskowe i straż pożarną. Do podstawowych zadań SB i MO należała ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego⁴². Wynika z tego, że ustawa nie rozgraniczała powinności tych dwóch formacji⁴³. W związku z transformacją ustrojową państwa i reformą służb bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego ustawa z 14 lipca 1983 r. została uchylona Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urządzie Ministra Spraw Wewnętrznych⁴⁴. W myśl tej ustawy MSW był naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie m.in. ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁵. Do zakresu działań MSW należał m.in. nadzór nad działalnością Policji, Urzędu Ochrony Państwa (UOP), Straży Pożarnej

³⁷ Art. 229 i art. 230 Konstytucji RP.

³⁸ Art. 135 Konstytucji RP.

³⁹ K. Dunaj, op. cit., s. 42. Podobnie: D. Bednarz, op. cit., s. 71.

⁴⁰ P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z nauk społecznych” 2014, nr 7, s. 14.

⁴¹ Art. 141 Konstytucji RP. Zob. T. Jagielski, op. cit., s. 86.

⁴² Art. 5 ust. 2 ustawy z 14 VII 1983 r.

⁴³ K. Jałoszyński, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*, Bielsko-Biała 2009, s. 60–61.

⁴⁴ Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 181, dalej „ustawa z 6 kwietnia 1990 r.”.

⁴⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r.

i Straży Granicznej⁴⁶. Policja powstała z przekształcenia MO⁴⁷. UOP zaś – powołany w celu ochrony bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego – utworzono w miejsce rozwiązanej SB⁴⁸. Ponadto MSW mogły zostać podporządkowane jednostki wojskowe⁴⁹. Przykładem takiej jednostki była Jednostka Wojskowa GROM – powstała na mocy zarządzenia organizacyjnego nr 004 z 13 sierpnia 1990 r. MSW⁵⁰. Minister ten był też członkiem KOK⁵¹.

Z dniem 1 października 1996 r. Prezes Rady Ministrów przejął od MSW nadzór nad UOP⁵², przez co zakres działania MSW uległ istotnemu ograniczeniu. Następnie w dniu 1 stycznia 1997 r. zniesiono urząd MSW i zamiast niego utworzono urząd MSWiA⁵³. Do zakresu działania tego ministra przeszły zadania i kompetencje należące wcześniej m.in. do:

- MSW, chyba że przepisy stanowiły inaczej,
- ministra właściwego do spraw administracji,
- Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów⁵⁴.

⁴⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 IV 1990 r.

⁴⁷ Art. 146 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179), dalej „ustawa o Policji”; J. Dolny, *Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3, s. 119.

⁴⁸ Art. 1 ust. 1 i art. 129 ust. 1 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. 1990 r. Nr 30, poz. 180), dalej „ustawa o UOP”; J. Dolny, *Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej...*, s. 119; M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016, s. 68, 81; P. Majer, *Między koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; Aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11(3), s. 237–238; P. Piotrowski, *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975–1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, nr 3(1), s. 103.

⁴⁹ Art. 5 ust. 1 ustawy z 6 IV 1990 r.

⁵⁰ Ł. Niemczyk, *Umiejscowienie Jednostki Wojskowej GROM w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2025, nr 7, s. 256.

⁵¹ Świadczy o tym zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 XII 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. 1991 Nr 47, poz. 332), gdzie w § 2 ust. 2 pkt 2 lit. d wskazano na MSW.

⁵² Art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 497), dalej „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej”.

⁵³ Art. 2 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

⁵⁴ Art. 7 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

W myśl art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁵ do właściwości MSWiA należał m.in. nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej (PSP), Straży Granicznej i Obrony Cywilnej. Wskazanemu ministrowi mogły też zostać podporządkowane jednostki wojskowe⁵⁶.

MSWiA (MSW) – w odróżnieniu od Ministra Obrony Narodowej (MON) – nie został wymieniony w Konstytucji RP z użyciem nazwy własnej, co oznacza, że premier ma większą swobodę w ustalaniu jego właściwości⁵⁷. Obecnie MSWiA kieruje następującymi działami administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, administracja publiczna, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne⁵⁸ (dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców, ochrony przeciwpożarowej⁵⁹). Pierwotnie ustawa o działach administracji rządowej wskazywała, że ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych mogły zostać podporządkowane jednostki wojskowe⁶⁰ oraz że minister ten sprawował nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, PSP i Obrony Cywilnej Kraju⁶¹. Zakres tego działu oraz nadzoru wskazanego ministra ulegał zmianie. Aktualnie minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, PSP, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Służby Ochrony Państwa

⁵⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491, dalej „ustawa z 21 czerwca 1996 r.”.

⁵⁶ Art. 8 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1996 r.

⁵⁷ K. Dunaj, op. cit., s. 66. Podobnie: P. Winczorek, *Art. 154, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 202.

⁵⁸ § 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 V 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. 2024, poz. 738).

⁵⁹ Art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1275 ze zm.).

⁶⁰ Art. 29 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej – tekst pierwotny. Przepis ten został uchylony art. 1 pkt 23 Ustawy z dnia 24 VII 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1999 Nr 70, poz. 778). Na podstawie art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 22 XII 1999 r. o czasowym podporządkowaniu niektórych jednostek wojskowych (Dz.U. 2000 Nr 2, poz. 6 ze zm.) Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSWiA, Jednostka Wojskowa Nr 1004 (Biuro Ochrony Rządu) oraz jednostki podległe Szefowi Biura Ochrony Rządu (JW. 1061, JW. 2610, JW. 2611, JW. 3049) w celu ich restrukturyzacji pozostały podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych do dnia 31 III 2001 r.

⁶¹ Art. 29 ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej – tekst pierwotny.

(SOP) oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych⁶². Od 1 stycznia 2025 r. minister ten zarządza korpusem obrony cywilnej⁶³. Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny z mocy prawa staje się krajowym organem obrony cywilnej – Szefem Obrony Cywilnej⁶⁴ (wcześniej Szefa Obrony Cywilnej Kraju powoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁶⁵).

Podobnie jak w przypadku Prezydenta rola MSWiA (MSW) uległa zasadniczo ograniczeniu – minister ten utracił nadzór nad UOP i jednostkami wojskowymi. Z drugiej jednak strony uzyskał kompetencje w zakresie zarządzania korpusem obrony cywilnej.

2. Powoływanie na urząd ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Pod rządami Konstytucji z 1952 r. Prezydent miał istotny wpływ na tworzenie składu rządu⁶⁶. Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków co prawda powoływał i odwoływał Sejm, ale odbywało się to na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem⁶⁷.

Ponieważ MSW nie był wyraźnie przewidziany w Konstytucji z 1952 r., tym samym relacje między tym ministrem a głową państwa nie były w niej unormowane *expressis verbis*. Jednakże – co oczywiste – minister ten podlegał regułom Konstytucji jako członek rządu. Wobec tego wniosek o jego powołanie i odwołanie wymagał porozumienia między Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem. Należało to rozumieć jako uzyskanie zgody (konsensusu), a nie dokonywanie konsultacji czy zasięganie opinii i oznaczało to, że głowa państwa miała realny udział

⁶² Art. 29 ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1275 ze zm.).

⁶³ Art. 125 ust. 1 Ustawy z dnia 5 XII 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907), dalej „ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej”.

⁶⁴ Art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej; J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1, s. 52.

⁶⁵ Art. 17 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

⁶⁶ P. Momro, op. cit., s. 73; M. Woźnicki, op. cit., s. 87. Podobnie: T. Szymczak, *Prezydent – pozycja ustrojowo-prawna (wybrane zagadnienia)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1994, t. 59, s. 138.

⁶⁷ Art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.

w obsadzeniu stanowiska MSW. Warto dodać, że w czasie prezydentury W. Jaruzelskiego nie były odnotowywane przeszkody we współdziałaniu Prezydenta z MSW, zwłaszcza że do lipca 1990 r. szefem resortu spraw wewnętrznych był Czesław Kiszczak, a więc bliski współpracownik Prezydenta⁶⁸. Natomiast w czasie kadencji L. Wałęsy w 1992 r. doszło do konfliktu między Prezydentem a ówczesnym MSW Antonim Macierewiczem, w związku z wykonywaniem przez niego tzw. uchwały lustracyjnej⁶⁹.

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji Prezydent desygnował Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powoływał Radę Ministrów w składzie zaproponowanym przez premiera, co wiązało się z koniecznością uzyskania votum zaufania Sejmowi⁷⁰. Akt powołania premiera został wyraźnie oddzielony od aktów powołania pozostałych członków rządu⁷¹. Co istotne, Prezydent miał obowiązek powołania Rady Ministrów w składzie proponowanym przez Prezesa Rady Ministrów⁷². Mała Konstytucja *expressis verbis* stanowiła o MSW. Mianowicie: wniosek dotyczący powołania MSW, MON i Ministra Spraw Zagranicznych (MSZ) Prezes Rady Ministrów przedstawiał po zasięgnięciu opinii Prezydenta⁷³. Przepis ten był jednak nadinterpretowany przez Prezydenta L. Wałęsę, który samodzielnie wskazywał tych ministrów⁷⁴. Ukształtowała się wtedy koncepcja tzw. resortów prezydenckich⁷⁵. Na wniosek premiera Prezydent mógł dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów⁷⁶. Nie miał natomiast prawa podejmować takiej decyzji z własnej inicjatywy, czyli w sposób dyskrejonalny⁷⁷. Z drugiej zaś strony nie istniał obowiązek akceptowania wniosku Prezesa Rady Ministrów, gdyż przepis używał sformułowania „może dokonywać”⁷⁸. Prezydent nie

⁶⁸ M. Woźnicki, op. cit., s. 89, 175, 224; P. Majer, op. cit., s. 240.

⁶⁹ M. Woźnicki, op. cit., s. 264.

⁷⁰ Procedura powoływania rządu uregulowana była art. 57–62 Małej Konstytucji.

⁷¹ M. Grzybowski, *Struktura Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej a reforma centrum rządowego (1992–1999)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2, s. 96.

⁷² M. Woźnicki, op. cit., s. 223.

⁷³ Art. 61 Małej Konstytucji.

⁷⁴ T. Jagielski, op. cit., s. 85.

⁷⁵ M. Giżyńska, op. cit., s. 374; J. Wawrzyniak, *Prezydentura w Polsce...*, s. 458; M. Woźnicki, op. cit., s. 225; J. Wawrzyniak, *Sejm i Senat w latach 1989–1997*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997, s. 356.

⁷⁶ Art. 68 ust. 2 Małej Konstytucji.

⁷⁷ W. Skrzydło, op. cit., s. 179.

⁷⁸ M. Woźnicki, op. cit., s. 107, s. 226; R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 100.

mógł samodzielnie odwołać rządu ani wnioskować o jego odwołanie, jak przewidywał to art. 37 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.⁷⁹ Zmiana nazwy i zakresu działania MSW na MSWiA nie mogła pozbawić Prezydenta konstytucyjnego uprawnienia do opiniowania wniosku o powołanie ministra, gdyż do trybu powołania MSWiA należało stosować art. 61 Małej Konstytucji⁸⁰.

Jeśli pominiemy kwestię wskazanej nadinterpretacji i koncepcji, to formalny wpływ Prezydenta na powołanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych uległ osłabieniu w stosunku do regulacji Konstytucji z 1952 r. Zamiast porozumienia ustrojodawca przewidział bowiem opinię. Głowie państwa przysługiwało jeszcze prawo niezaakceptowania wniosku premiera co do zmian w Radzie Ministrów, co dawało Prezydentowi pewien instrument wpływu na skład rządu. Jednakże to uprawnienie miało i tak węższy zakres od wcześniejszej kompetencji do porozumiewania się z premierem w zakresie powołania i odwołania Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków.

W aktualnym stanie prawnym procedura powołania rządu uregulowana została w art. 154 i art. 155 Konstytucji RP. W pierwszym i trzecim „kroku” Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów. Udział głowy państwa w kształtowaniu składu Rady Ministrów sprowadza się do wymiaru formalnego, a swoboda w tym obszarze dotyczy jedynie kwestii desygnowania Prezesa Rady Ministrów⁸¹.

Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów⁸². Nastąpiła zatem istotna modyfikacja w stosunku do regulacji Małej Konstytucji – Prezydent został pozbawiony możliwości niezaakceptowania wniosku premiera⁸³. Brakuje więc podstaw do istnienia jakichkolwiek zależności pomiędzy ministrem a Prezydentem⁸⁴.

Z przedstawionych informacji jednoznacznie wynika, że rola Prezydenta w powoływaniu MSWiA (MSW) ulegała sukcesywnemu zmniejszaniu. Pierwotnie wniosek o jego powołanie wymagał porozumienia,

⁷⁹ R. Mojak, op. cit., s. 99.

⁸⁰ Art. 4 ustawy z 21 VI 1996 r.

⁸¹ M. Woźnicki, op. cit., s. 233; Podobnie: M. Grzybowski, *Kształtowanie się relacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, t. 2, nr 1(29), s. 126–127, 141.

⁸² Art. 161 Konstytucji RP.

⁸³ M. Woźnicki, op. cit., s. 124.

⁸⁴ Ibidem, s. 238.

następnie opinii, a obecnie nie są konieczne żadne konsultacje w tym zakresie. Należy przyjąć, że aktualny stan prawny nie przewiduje optymalnych rozwiązań. Prezydent ma stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (rozwiązanie analogiczne jak w Małej Konstytucji). Dział spraw wewnętrznych obejmuje zaś sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granicy Państwa. Zatem zadania Prezydenta RP i ministra właściwego do spraw wewnętrznych wyraźnie „krzyżują się”. Co więcej, agresywna polityka Federacji Rosyjskiej względem państw Europy Środkowej wymaga wzmocnienia działań polskiego aparatu państwowego i zarazem zgodnego współdziałania naczelných organów państwowych. Tym samym zasadne wydaje się uzyskanie jakiegoś wpływu głowy państwa na obsadę tego resortu.

3. Kompetencje nominacyjne dotyczące stopni służbowych

W okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. ustawodawca przewidywał współdziałanie Prezydenta z MSW w zakresie nadawania, pozbawiania i przywracania określonych stopni służbowych. Mianowicie: Prezydent, na wniosek MSW, mianował funkcjonariuszy MO i SB na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopień generała⁸⁵. Decydował też o pozbawieniu stopnia generała⁸⁶. Ponadto, na wniosek MSW, przywracał ten stopień⁸⁷. Regulacja ta stanowiła o uprawnieniach Rady Państwa. Jednakże na mocy art. 3 ust. 2 Noweli kwietniowej kompetencje Rady Państwa określone w przepisach prawa przechodziły co do zasady na Prezydenta z dniem objęcia przez niego urzędu⁸⁸.

⁸⁵ Art. 24 ust. 4 Ustawy z dnia 31 VII 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1985 Nr 38, poz. 181 ze zm.), dalej „ustawa o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W myśl art. 32 ust. 2 tej ustawy przy przyjmowaniu do służby osoby posiadającej stopień wojskowy podporucznika na stopień podporucznika MO mianuje MSW.

⁸⁶ Art. 30 zd. 2 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁸⁷ Art. 31 ust. 2 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: przy przyjmowaniu do służby osoby posiadającej stopień wojskowy podporucznika na stopień podporucznika MO mianuje MSW.

⁸⁸ Zagadnienie to regulowała Ustawa z dnia 29 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989 Nr 34, poz. 178).

W związku z powstaniem nowych służb przewidziano podobne zasady. Prezydent RP, na wniosek MSW, mianował na pierwszy stopień oficerski (podkomisarza Policji) oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji⁸⁹. Również na wniosek MSW decydował o obniżeniu stopnia lub pozbawieniu stopni generalnego inspektora i nadinspektora Policji⁹⁰. W przypadku UOP głowa państwa, na wniosek MSW, mianowała na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) i na stopień generała. Decydowała też o pozbawieniu stopnia generała⁹¹. Nadto przywracała ten stopień – na wniosek MSW⁹². Zatem obowiązywały analogiczne zasady jak w MO i w SB. W odniesieniu do Straży Granicznej uregulowano tę kwestię w podobny sposób jak w UOP⁹³. Różnica polegała na tym, że o pozbawieniu stopnia generała decydował Prezydent RP, na wniosek MSW. Prezydent RP nadawał też, na wniosek MSW, stopień nadbrygadiera w PSP⁹⁴. Jeśli zaś chodzi o jednostki wojskowe podległe MSW, to na pierwszy stopień w korpusie oficerów (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów mianował Prezydent, na wniosek MSW⁹⁵.

⁸⁹ Art. 48 ust. 4 ustawy o Policji. Zgodnie z art. 56 ust. 3 tej ustawy przy przyjmowaniu do służby osoby posiadającej stopień odpowiadający stopniowi podkomisarza Policji na pierwszy stopień oficerski mianuje Komendant Główny Policji.

⁹⁰ Art. 54 ust. 3 ustawy o Policji. W myśl art. 55 ust. 2 tej ustawy decyzję o przywróceniu stopnia oficerskiego podejmował MSW, a w pozostałych przypadkach decyzję o przywróceniu stopnia podejmuje przełożony właściwy do mianowania na ten stopień.

⁹¹ Art. 42 zd. 2 ustawy o UOP.

⁹² Art. 43 ust. 2 ustawy o UOP.

⁹³ Art. 53 ust. 2, art. 59 zd. 2, art. 60 ust. 2 Ustawy z 12 X 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. 1990 Nr 78, poz. 462).

⁹⁴ Art. 51 ust. 5 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991 Nr 88, poz. 400).

⁹⁵ Art. 19 ust. 2 w zw. z art. 80 ust. 1 Ustawy z dnia 30 VI 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 1970 Nr 16, poz. 134 ze zm.); art. 85 ust. 4 w zw. z art. 254 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zgodnie z art. 88 ust. 3 tej ustawy o pozbawieniu lub obniżeniu stopnia wojskowego orzeka organ właściwy do mianowania na ten stopień; o pozbawieniu stopnia podporucznika orzeka Minister Obrony Narodowej (MON). W przypadku żołnierzy pełniących służbę w jednostkach wojskowych podległych MSW zamiast MON orzeka MSW – art. 254 ust. 1 wskazanej ustawy. W myśl art. 90 ust. 3 powołanej ustawy o przywróceniu stopnia wojskowego orzeka organ właściwy do mianowania na ten stopień, a o przywróceniu stopnia podporucznika orzeka MON (w przypadku żołnierzy pełniących służbę w jednostkach wojskowych podległych MSW orzeka MSW – art. 254 ust. 1 wskazanej ustawy). Na podstawie obwieszczenia MON z dnia 11 XII 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 Nr 4, poz. 16)

Pod rządami Małej Konstytucji nie zmieniły się zasady nadawania stopni służbowych w odniesieniu do Policji i Straży Granicznej. Natomiast pewna zmiana wystąpiła w przypadku PSP. Mianowicie: Prezydent RP, na wniosek MSWiA, nadawał stopień nadbrygadiera i generała brygadiera⁹⁶. Miało to związek ze zmianą stopni w PSP. Ze względu na pozbawienie MSW nadzoru nad UOP, minister ten i MSWiA nie uczestniczyli już w procedurze mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz na stopień generała UOP⁹⁷.

Obecnie – jeśli chodzi o stopnie policyjne – zasadnicze reguły dotyczące relacji Prezydenta z MSWiA (MSW) nie uległy zmianie, ale pojawiły się pewne nowe rozwiązania. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może mianować inspektora Policji na stopień nadinspektora Policji z pominięciem wymogu przesłużenia w dotychczasowym stopniu wymaganego okresu oraz może mianować na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji policjanta, który poniósł śmierć w związku z wykonywaniem czynności służbowych⁹⁸. Należy dodać, że awans na pierwszy stopień oficerski nie należy do kategorii spraw, w których przyznano sądowi administracyjnemu kompetencję do oceny legalności podejmowanych przez organy decyzji⁹⁹.

Na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej oraz na stopień generała brygady Straży Granicznej (kontraadmirała Straży Granicznej) oraz generała dywizji Straży Granicznej (wiceadmirała Straży Granicznej) mianuje Prezydent RP, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁰⁰. O obniżeniu lub utracie stopnia generała dywizji Straży Granicznej (wiceadmirała Straży Granicznej) i generała brygady

rozwiązania te znalazły się w przepisach art. 76 ust. 4, art. 79 ust. 3, art. 81 ust. 3, art. 248 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

⁹⁶ Art. 1 pkt 31 lit. c Ustawy z dnia 8 XI 1996 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1996 Nr 152, poz. 723).

⁹⁷ Art. 34 pkt 20 Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 496).

⁹⁸ Art. 52 ust. 1a i ust. 4 ustawy o Policji (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 636 ze zm.). Regulacje te dodano Ustawą z dnia 19 VIII 2011 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz.U. 2011 Nr 207, poz. 1229).

⁹⁹ Postanowienie WSA w Opolu z 29 XI 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 14/10, LEX nr 773620; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Art. 48*, w: *Ustawa o Policji. Komentarz*, pod red. K. Chałubińskiej-Jentkiewicz, J. Kurek, wyd. 1, Warszawa 2021, Legalis, nb. 5.

¹⁰⁰ Art. 53 ustawy o Straży Granicznej; art. 2 pkt 13 Ustawy z dnia 14 VIII 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez

Straży Granicznej (kontradmirala Straży Granicznej) także orzeka Prezydent, na wniosek powyższego ministra¹⁰¹. Stopień generała Straży Granicznej przywraca Prezydent – też na wniosek tego ministra¹⁰².

W przypadku PSP stopień nadbrygadiera i generała brygadiera nadaje Prezydent, na wniosek wskazanego ministra¹⁰³. Tak więc nie nastąpiła tutaj zmiana rozwiązania prawnego.

Podobne rozwiązania przewidziano w Ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa¹⁰⁴. Na pierwszy stopień oficerski SOP (podporucznika) oraz stopień generała brygady SOP i generała dywizji SOP mianuje Prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁰⁵. Pozbawienie stopnia podporucznika, a także stopnia generała także należy do Prezydenta, który dokonuje tego na wniosek tego ministra¹⁰⁶. Podobna sytuacja dotyczy przywrócenia tych stopni. Orzeka o tym Prezydent na wniosek wskazanego ministra¹⁰⁷. Analogiczne zasady w tym zakresie obowiązywały w latach 2001–2018 w Biurze Ochrony Rządu (BOR)¹⁰⁸.

Podsumowując, należy zauważyć, że zasady dotyczące nadawania (pozbawiania, przywracania) stopni służbowych w Policji (wcześniej MO i SB) i w innych służbach charakteryzują się względną stabilnością. Zmianie ulegały tylko szczegółowe rozwiązania, a idea w tym zakresie pozostała niezmienna. Dokonując oceny aktualnej regulacji, należy stwierdzić, że jest ona właściwa. Obowiązują bowiem podobne zasady jak w przypadku stopni wojskowych¹⁰⁹, a przyjęte rozwiązania – jak przedstawiono powyżej – mają długą tradycję.

ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 1610).

¹⁰¹ Art. 59 ustawy o Straży Granicznej; art. 2 pkt 16 Ustawy z dnia 14 VIII 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 1610).

¹⁰² Art. 60 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

¹⁰³ Art. 51 ust. 5 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1312 ze zm.).

¹⁰⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 34 ze zm., dalej „ustawa o SOP”.

¹⁰⁵ Art. 118 ustawy o SOP.

¹⁰⁶ Art. 125 ustawy o SOP.

¹⁰⁷ Art. 126 ust. 2 ustawy o SOP.

¹⁰⁸ Art. 43, art. 49, art. 50 ust. 2 Ustawy z dnia 16 III 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. 2001 Nr 27, poz. 298).

¹⁰⁹ Art. 140 i art. 142 ustawy o obronie Ojczyzny; J. Dolny, *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP...*, s. 68.

4. Kompetencje dotyczące obywatelstwa, orderów i odznaczeń

Po przywróceniu instytucji Prezydenta państwa organ ten decydował o nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego, przy czym zezwolenie to następowało na wniosek MSW¹¹⁰. Ponadto nadawał ordery i odznaczenia, a wnioski przedstawiali m.in. ministrowie, czyli dotyczyło to także MSW¹¹¹.

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji zagadnienie obywatelstwa polskiego regulowała również sama Konstytucja. Zgodnie z art. 41 Prezydent nadawał obywatelstwo polskie i z niego zwalniał. Były to tzw. prerogatywy prezydenckie¹¹², czyli akty, które dla swej ważności nie wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów ani właściwego ministra. Na zarządzenie (postanowienie) Prezydenta o odmowie nadania obywatelstwa polskiego skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) była niedopuszczalna. Akt prawny Prezydenta w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego należał do całkowicie autonomicznych, osobistych oraz w pełni uznaniowych uprawnień Prezydenta RP¹¹³.

Kolejną prerogatywą Prezydenta, w przypadku której mogło wystąpić współdziałanie z MSWiA (MSW), było nadawanie orderów i odznaczeń¹¹⁴. Był to klasyczny atrybut władzy głowy państwa w stosunkach wewnętrznych¹¹⁵. Prezydent nadawał odznaczenia z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów¹¹⁶. Wnioski o nadanie Krzyża Zasługi za Dzielność przedstawiał Prezydentowi MSW albo MON¹¹⁷. Odznaki orderów i odznaczeń w imieniu Prezydenta mogły wręczać osoby uprawnione do występowania do Prezydenta z wnioskami o nadanie

¹¹⁰ Art. 16 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 15 II 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 1962 Nr 10, poz. 49). Regulacja ta stanowiła o uprawnieniach Rady Państwa.

¹¹¹ Art. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. 1960 Nr 10, poz. 66). Warto zaznaczyć, że Medal „Za udział w walkach w obronie władzy ludowej” nadawała Rada Państwa (Prezydent) na wniosek MSW m.in. w odniesieniu do funkcjonariuszy SB i MO (art. 3 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 22 XI 1983 r. o ustanowieniu Medalu „Za udział w walkach w obronie władzy ludowej” – Dz.U. 1983 Nr 65, poz. 293).

¹¹² Art. 47 pkt 13 Małej Konstytucji.

¹¹³ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 9 XI 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, LEX nr 34538.

¹¹⁴ Art. 47 pkt 13 w zw. z art. 44 Małej Konstytucji.

¹¹⁵ R. Mojak, op. cit., s. 108.

¹¹⁶ Art. 2 ust. 3 Ustawy z dnia 16 X 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. 1992 Nr 90, poz. 450), dalej „ustawa o orderach i odznaczeniach”.

¹¹⁷ Art. 31 ust. 2 ustawy o orderach i odznaczeniach.

orderów i odznaczeń oraz ich zastępcy, a w Siłach Zbrojnych – dowódcy upoważnieni przez MON (w czasie wojny przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych RP) oraz MSW¹¹⁸. Prezydent mógł podjąć też decyzję o pozbawieniu orderów i odznaczeń na zasadach art. 36 ustawy o orderach i odznaczeniach.

Aktualnie – podobnie jak poprzednio – współdziałanie Prezydenta z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych występuje na gruncie realizacji prerogatyw dotyczących nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz nadawania orderów i odznaczeń¹¹⁹.

W latach 2000–2012 obowiązywało Rozporządzenie z dnia 14 marca 2000 r. Prezydenta RP w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków¹²⁰. W § 8 tego rozporządzenia stwierdzono, że dokumenty w sprawie o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz informacje wojewody wojewoda lub minister właściwy do spraw zagranicznych przekazywali, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do Kancelarii Prezydenta RP¹²¹. Obecnie obowiązująca Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹²² przewiduje podobne rozwiązania. Zgodnie z art. 21 ust. 3 tej ustawy wojewoda i konsul przekazują Prezydentowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wnioski o nadanie obywatelstwa polskiego. Analogiczna sytuacja dotyczy wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego¹²³. Prezydent nadaje obywatelstwo polskie (wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa

¹¹⁸ Art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o orderach i odznaczeniach.

¹¹⁹ Art. 144 ust. 3 pkt 16 i 19 Konstytucji RP.

¹²⁰ Dz.U. 2000 Nr 18, poz. 231.

¹²¹ Na mocy art. 2 Ustawy z dnia 24 V 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 Nr 120, poz. 818) art. 16 ust. 4 Ustawy z dnia 15 II 1962 r. o obywatelstwie polskim uzyskał treść „Minister właściwy do spraw wewnętrznych przekazuje wnioski, o których mowa w ust. 2, do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze swoim stanowiskiem”.

¹²² Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1611, dalej „ustawa o obywatelstwie polskim”.

¹²³ Art. 49 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim. W myśl art. 50 ust. 1 tej ustawy wojewoda, konsul i minister właściwy do spraw wewnętrznych przekazują wniosek o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w każdym przypadku, gdy Prezydent tak zadecyduje, bez względu na stadium postępowania.

polskiego) lub odmawia jego nadania (odmawia wyrażenia zgody na zrzeczenie się) w formie postanowienia¹²⁴.

Prezydent nadaje odznaczenia z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów¹²⁵. Wnioski o nadanie Krzyża Wojskowego oraz odznaczeń wojskowych o charakterze pamiątkowym mających w nazwie wyraz „Gwiazda” przedstawia Prezydentowi MON albo minister właściwy do spraw wewnętrznych¹²⁶. Analogiczna sytuacja dotyczy nadania Krzyża Zasługi za Dzielność¹²⁷. Wnioski o nadanie orderów i odznaczeń wojskowych przedstawia Prezydentowi MON albo minister właściwy do spraw wewnętrznych nie później niż przez 2 lata od zakończenia działań bojowych przeciwko aktom terroryzmu w kraju lub podczas użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, w czasie których zaistniały przesłanki do nadania orderu lub odznaczenia¹²⁸. Wnioski o nadanie Krzyża Świętego Floriana przedstawia Prezydentowi minister właściwy do spraw wewnętrznych¹²⁹. Należy zaznaczyć, że nadawanie orderów i odznaczeń mieści się w grupie samodzielnych i samoistnych kompetencji Prezydenta, a sama decyzja w sprawie nadania orderu czy odznaczenia jest aktem podejmowanym dyskrejonalnie¹³⁰.

Reasumując, należy stwierdzić, że rozwiązania dotyczące obywatelstwa polskiego oraz orderów i odznaczeń – podobnie jak kompetencje nominacyjne – nie ulegały istotnym przeobrażeniom. Brak zasadniczych zmian może świadczyć o tym, że przyjęte zasady są optymalne. Co więcej, problematyka ta nie ma bezpośredniego związku z zagadnieniami bezpieczeństwa państwa. Zatem obecna sytuacja geopolityczna nie powinna przemawiać za ewentualnymi zmianami w tym względzie.

¹²⁴ Art. 25 ust. 1 i art. 51 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

¹²⁵ Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 16 X 1992 r. o orderach i odznaczeniach (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2053), dalej „ustawa o orderach i odznaczeniach”.

¹²⁶ Art. 31 ust. 2 ustawy o orderach i odznaczeniach.

¹²⁷ Art. 31 ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach.

¹²⁸ Art. 31 ust. 2a ustawy o orderach i odznaczeniach. Przepis ten nie ma zastosowania do wniosków o nadanie odznaczeń wojskowych o charakterze pamiątkowym mających w nazwie wyraz „Gwiazda” (art. 31 ust. 2b tej ustawy).

¹²⁹ Art. 31 ust. 8 ustawy o orderach i odznaczeniach. Przepis ten dodano na mocy art. 40 pkt 2 Ustawy z dnia 17 XII 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490).

¹³⁰ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 8 VIII 2016 r., sygn. akt IV SAB/Wa 29/16, LEX nr 2228837.

5. Obowiązki informacyjne i pozostałe rozwiązania

W kontekście relacji pomiędzy Prezydentem RP a MSWiA (MSW) należy wskazać na obowiązki informacyjne spoczywające na ministrze właściwym do spraw wewnętrznych względem głowy państwa.

W myśl art. 7 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r., jeśli informacje uzyskane przez jednostki organizacyjne podległe MSW mogły mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, minister ten był zobowiązany niezwłocznie przekazać je do wiadomości Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Zatem MSW miał obowiązek przekazać wiadomości istotne dla bezpieczeństwa państwa, a tym samym Prezydent posiadał uprawnienie do uzyskania tych informacji. Analogiczny obowiązek wynikał następnie z ustawy z 21 czerwca 1996 r.¹³¹ Przy tej okazji warto wspomnieć o tzw. aferze Olina. Otóż, w dniu 21 grudnia 1995 r. MSW Andrzej Milczanowski (rekomendowany przez ustępującego Prezydenta L. Wałęsę) oskarżył z trybuny sejmowej swojego przełożonego, Prezesa Rady Ministrów Józefa Oleksego, o utrzymywanie kontaktów z oficerami obcego wywiadu oraz świadome przekazywanie im informacji i dokumentów¹³². Zdaniem Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej¹³³ Minister A. Milczanowski m.in. naruszył art. 7 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r., dopuszczając się dwumiesięcznej zwłoki w przekazaniu Prezydentowi RP informacji mającej istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa¹³⁴.

Aktualnie wskazane rozwiązanie prawne jest określone w art. 29 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej. W myśl tego przepisu,

¹³¹ Art. 10 ustawy z 21 czerwca 1996 r.

¹³² Sprawozdanie stenograficzne z 68 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 XII 1995 r., [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/6B-69737D995A6915C1258959004A27EC/\\$file/068.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/6B-69737D995A6915C1258959004A27EC/$file/068.pdf) (dostęp: 17 II 2026), s. 42–43; J. Wawrzyniak, *Sejm i Senat...*, s. 356; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 347.

¹³³ Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 XII 1995 r. powołano Komisję do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 XII 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku (M.P. 1996 Nr 1, poz. 2).

¹³⁴ Sprawozdanie Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 XII 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku, druk sejmowy nr 1975, II kadencja Sejmu RP, s. 29.

jeżeli informacje uzyskane przez organy i jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Państwa, minister ten przekazuje je niezwłocznie do wiadomości Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

Należy więc zauważyć, że obowiązek informacyjny MSWiA (MSW) względem Prezydenta ma charakter stały. Ponadto Prezydent może 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 państwa¹³⁵. Zatem to uprawnienie Prezydenta może dotyczyć także MSWiA (MSW). Z uwagi na zbieżność zadań Prezydenta i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa państwa aktualną regulację prawną w tym przedmiocie należy ocenić pozytywnie.

Warto przytoczyć także inne rozwiązania prawne odnoszące się do relacji pomiędzy Prezydentem a ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

W okresie rządów Konstytucji z 1952 r. obowiązywały jeszcze przepisy dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym¹³⁶, które m.in. regulowały uprawnienia organów państwa w tym stanie. Odnosiło się to zarówno do Prezydenta, jak i MSW. Uprawnienia te „krzyżowały się”. Użycie broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte MO (Policji) oraz innych formacji i organizacji powołanych do ochrony porządku publicznego lub mienia społecznego następowało na podstawie decyzji MSW, przy czym podjęcie takiej decyzji wymagało uprzedniego uzyskania zgody Przewodniczącego KOK, którym był Prezydent¹³⁷. W czasie obowiązywania Małej Konstytucji nie zaszły zasadnicze zmiany w regulacjach dotyczących stanu wojennego i powszechnego obowiązku obrony – odnoszących się do relacji Prezydenta z MSW (MSWiA).

W aktualnym stanie prawnym istotne rozwiązania występują w ustawie o SOP. Poza zagadnieniem nominacji na stopnie służbowe przewidziano tam wiele sytuacji dotyczących relacji Prezydenta z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. W przypadku obiektów służących

¹³⁵ Art. 24 ust. 1 pkt 9 Ustawy z dnia 11 III 2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 825 ze zm.). Taka regulacja występowała też w art. 4a ust. 1 pkt 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

¹³⁶ Dz.U. 1981 r. Nr 29, poz. 154 ze zm., dalej „dekret o stanie wojennym”.

¹³⁷ Art. 26 ust. 3 dekretu o stanie wojennym.

Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów minister właściwy do spraw wewnętrznych podejmuje decyzję odnośnie do zakresu ochrony obiektów w uzgodnieniu odpowiednio z Szefem Kancelarii Prezydenta RP oraz z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³⁸. Szczególnie istotna jest treść art. 11 ust. 1 ustawy o SOP. Otóż, komendanta SOP powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, w uzgodnieniu z Prezydentem RP, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Uzgodnienie – w odróżnieniu od opinii – to stanowisko wiążące, czyli powołanie i odwołanie komendanta SOP wymaga zgody Prezydenta¹³⁹. Jeśli chodzi o stosowanie tego przepisu, to Prezydent Karol Nawrocki nie zgodził się na odwołanie ze stanowiska komendanta SOP gen. Radosława Jaworskiego. Wobec czego MSWiA zawiesił w styczniu 2026 r. tego komendanta w pełnieniu czynności służbowych¹⁴⁰.

To ostatnie rozwiązanie prawne należy ocenić krytycznie. SOP jest służbą podległą MSWiA, więc rząd powinien ponosić odpowiedzialność za obsadę kadrową w tej formacji. Należy dodać, że w poprzedniku prawnym SOP, czyli w BOR, Prezydent nie posiadał analogicznego uprawnienia. Co istotne, aktualne rozwiązanie nie mieści się w katalogu prerogatyw prezydenckich z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Zatem realizacja takiego uprawnienia rodzi wątpliwości i problemy, ze względu na konieczność kontrasygnaty premiera¹⁴¹. W przypadku braku zgody, np. na odwołanie komendanta SOP, Prezydent może nie uzyskać kontrasygnaty premiera. W takiej sytuacji akt o braku zgody byłby nieskuteczny. Z drugiej natomiast strony, brak byłoby wymaganej zgody Prezydenta na dokonanie tej czynności.

Warto w tym miejscu też wspomnieć o Ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu¹⁴². Prezes Rady Ministrów w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, SOP. Wytyczne

¹³⁸ Art. 4 ust. 3 ustawy o SOP.

¹³⁹ P. Złamańczuk, *Art. 11*, w: M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2019, Legalis, nb. 1.

¹⁴⁰ M. Nycz, „Prezydent się nie zgodził”. *Nowe fakty ws. szefa SOP*, RMF24, 20 I 2026, <https://www.rmfm24.pl/polityka/news-prezydent-sie-nie-zgodzil-nowe-fakty-ws-szefa-sop,nId,8059133> (dostęp: 19 II 2026).

¹⁴¹ W. Wróbel, *Negatywne (blokujące) uprawnienia Prezydenta w świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 12, s. 93–94.

¹⁴² Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 902 ze zm., dalej „ustawa o ABW i AW”.

te opiniuje Prezydent RP oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych¹⁴³. Wydaje się, że to rozwiązanie prawne jest właściwe. Prezydent jako strażnik suwerenności i bezpieczeństwa państwa powinien mieć możliwość konsultowania takich wytycznych.

Podsumowanie

Przez ponad 30 lat zmieniała się pozycja Prezydenta oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jak również stosunki prawne między tymi organami. W aktualnym stanie prawnym rola Prezydenta została istotnie ograniczona w stosunku do poprzednich Konstytucji. Podobna sytuacja dotyczy MSWiA (MSW). Mimo szerokiego zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw wewnętrznych, występuje deficyt w obszarze bezpieczeństwa państwa. Z tego resortu wyłączono w 1996 r. UOP, a powstałe w 2002 r. służby, tj. ABW i AW, nie trafiły pod nadzór MSWiA (MSW). Ponadto minister ten utracił zwierzchność nad jednostkami wojskowymi.

Wpływ Prezydenta na obsadę resortu spraw wewnętrznych ulegał ograniczeniu. W Konstytucji z 1952 r. skład Rady Ministrów tworzone w porozumieniu z Prezydentem. W Małej Konstytucji głowa państwa opiniowała kandydata na objęcie tego resortu, a przy zmianach w rządzie mogła nie zaakceptować wniosku premiera. Aktualnie Prezydent nie posiada konstytucyjnego uprawnienia chociażby do opiniowania kandydatury na szefa tego resortu, a jego rola w tworzeniu rządu ma wymiar formalny. Takie rozwiązanie – jak wyjaśniono powyżej – należy ocenić krytycznie.

Pewne relacje między Prezydentem a MSWiA (MSW) na gruncie ustawowym pozostały zasadniczo niezmiennie. Kwestie dotyczące nadawania (pozbawiania, przywracania) stopni służbowych w Policji (wcześniej MO i SB), Straży Granicznej i PSP w swoim podstawowym kształcie nie uległy zmianie. Podobnie wygląda sytuacja w sprawach tzw. prerogatyw prezydenckich – obywatelstwa polskiego oraz orderów i odznaczeń. Zmieniały się szczegółowe rozwiązania, nie zaś ogólny mechanizm współdziałania organów. Aktualne regulacje w tym względzie zasadniczo nie powinny wzbudzać krytyki.

¹⁴³ Art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o ABW i AW.

Prezydent zachował prawo do uzyskiwania informacji od MSWiA (MSW) dotyczących bezpieczeństwa Państwa i, co ważne, otrzymał nowe uprawnienie ustawowe. Mianowicie: uzyskał istotny wpływ na obsadę stanowiska komendanta SOP. Powołanie na tę funkcję i odwołanie z niej wymaga zgody głowy państwa. To ostatnie rozwiązanie należy ocenić negatywnie, mając na względzie katalog prerogatyw prezydenckich. Co więcej, takie uprawnienie nie występowało w przypadku BOR.

Uznając, że niektóre rozwiązania prawne nie są optymalne i wymagają zmiany, należy sformułować stosowne wnioski *de lege ferenda*.

Ze względu na okoliczność, że Prezydent jest strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), powinien mieć on możliwość zajęcia stanowiska co do kandydatury na MSWiA (MSW) oraz MON i MSZ. Zakres działania tych resortów koresponduje bowiem z zadaniami Prezydenta RP i na tę kwestię zwrócił już uwagę M. Grzybowski¹⁴⁴. Z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu wyjaśnienia wymaga postulat dotyczący ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Minister ten zajmuje się m.in. sprawami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granicy Państwa. Poza tym w czasie wojny czy stanu wojennego stanie się szefem obrony cywilnej. Ta problematyka wyraźnie wpisuje się w zadania Prezydenta z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. Należy zauważyć, że choć Mała Konstytucja dawała Prezydentowi szersze uprawnienia, to wskazany przepis Konstytucji RP ma zbliżoną treść do art. 28 ust. 2 Małej Konstytucji. Skoro więc wtedy przewidziano dla Prezydenta RP uprawnienie do zajmowania stanowiska dla kandydatury na MSW (MSWiA), to w aktualnym stanie prawnym można by oczekiwać podobnego rozwiązania. Zwłaszcza że pozbawienie Prezydenta tej kompetencji wynikało nie tyle z uzasadnienia prawnego, co z niekorzystnych doświadczeń sprawowania władzy przez L. Wałęsę¹⁴⁵.

Należy pamiętać, że od ponad 4 lat trwa pełnoskalowa wojna w Ukrainie i dokonywane są ze strony Rosji akty dywersji w naszym kraju. Dlatego też współpraca między Prezydentem a rządem winna przebiegać sprawnie, również w okresie kohabitacji. Wydaje się, że właściwą formą zajmowania przez Prezydenta stanowiska w omawianej sprawie byłaby opinia. Nie chodzi o to, aby tworzyć resorty

¹⁴⁴ M. Grzybowski, *Kształtowanie się relacji...*, s. 142.

¹⁴⁵ Ibidem.

prezydenckie niepodlegające kontroli premiera, ale żeby przy konstruowaniu rządu kandydatury m.in. na MSWiA (MSW) były konsultowane z Prezydentem. Mimo trwającej polaryzacji politycznej mogłaby pojawić się szansa na ustalenie kandydatów akceptowanych przez obie strony. W przestrzeni publicznej – jeszcze do niedawna – padały bowiem deklaracje, że sprawy bezpieczeństwa i obronności są wyłączone z bieżącego sporu politycznego. Jeśli nie doszłoby do porozumienia, ostatnie słowo należałoby do premiera, gdyż Prezydent wyrażałby tylko stanowisko niewiążące.

Powyższy postulat, choć wymagający zmiany Konstytucji, nie zmieniłby w istotny sposób ustroju państwa. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej nadal należałoby do Rady Ministrów, a Prezydentowi pozostałaby rola arbitra politycznego. Niemniej jednak konsultowanie kandydatur na MSWiA (MSW) oraz MON i MSZ byłoby spójne z aktualną regulacją art. 126 ust. 2 Konstytucji RP i mogłoby odegrać pozytywną rolę w funkcjonowaniu naczelných organów państwowych w dobie zagrożenia ze strony Rosji.

Jeśli zaś chodzi o rozwiązania ustawowe, to należy uznać, że przy obsadzaniu stanowiska komendanta SOP i odwoływaniu z tej funkcji wystarczyłaby opinia Prezydenta, a nie zgoda. Jak wyjaśniono powyżej – aktualne uprawnienie generuje problemy, ze względu na konieczność kontrasygnaty premiera. W przypadku gdyby to miała być opinia Prezydenta, premier nie powinien być zasadniczo zainteresowany odmawianiem kontrasygnaty. Stanowisko głowy państwa nie byłoby bowiem wiążące dla premiera. Gdyby jednak Prezes Rady Ministrów odmawiał kontrasygnaty, to mógłby narażać się na zarzut utrudniania Prezydentowi wykonywania uprawnienia konsultacyjnego.

Chociaż rozwiązania nominacyjne zostały ocenione pozytywnie, to można na zakończenie pokusić się o pewną refleksję w tym zakresie. Warto bowiem rozważyć uściślenie zasad odmowy mianowania przez Prezydenta na pierwszy stopień oficerski w Policji, Straży Granicznej i w SOP. Chodzi o to, aby absolwenci szkół/kursów oficerskich, spełniający wszelkie przesłanki prawne, co do zasady mieli prawo oczekiwać takiego mianowania.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., *Art. 126*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczekowskiej, Warszawa 2014, LEX/el.
- Balicki R., *„Małe Konstytucje” w polskim prawie konstytucyjnym*, w: *Studia nad prawem konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, B. Banaszaka, Wrocław 1997, s. 11–25.
- Bednarz D., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” 2018, nr 11(1), s. 65–84.
- Bień-Kacała A., *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. 7, s. 90–104.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Art. 48*, w: *Ustawa o Policji. Komentarz*, pod red. K. Chałubińskiej-Jentkiewicz, J. Kurek, wyd. 1, Warszawa 2021, Legalis.
- Dolny J., *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 58–74.
- Dolny J., *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1, s. 44–59.
- Dolny J., *Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3, s. 114–138.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dunaj K., *Zadania i kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa państwa*, w: M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 66–75.
- Giżyńska M., *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, w: *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, pod red. M. Sitek, P. Majera, Józefów 2011, s. 369–382.
- Grzybowski M., *Kształtowanie się relacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, t. 2, nr 1(29), s. 123–146.
- Grzybowski M., *Struktura Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej a reforma centrum rządowego (1992–1999)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2002, nr 2, s. 93–115.
- Jagielski T., *Funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do praktyki politycznej*, „Wschód Europy” 2022, nr 8(2), s. 83–97.
- Jałoszyński K., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*, Bielsko-Biała 2009.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016.
- Kuczma P., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z nauk społecznych” 2014, nr 7, s. 11–24.
- Majer P., *Miedzy koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; Aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11(3), s. 221–242.
- Mażewski L., *Sposób powoływania i zakres kompetencji Prezydenta RP w perspektywie powstania systemu premierowskiego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3, s. 5–32.

- Mojak R., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 68–112.
- Momro P., *Prezydentura gen. Wojciecha Jaruzelskiego w świetle teorii i praktyki zarządzania władczymi kompetencjami ustrojowymi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 14(181), s. 65–85.
- Niemczyk Ł., *Umiejscowienie Jednostki Wojskowej GROM w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2025, nr 7, s. 255–279.
- Nieścior B., *Status prawny urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1990*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 21(5), s. 307–321.
- Nycz M., „Prezydent się nie zgodził”. Nowe fakty ws. szefa SOP, RMF24, 20 I 2026, <https://www.rmfm24.pl/polityka/news-prezydent-sie-nie-zgodzil-nowe-fakty-ws-sze-fa-sop,nld,8059133> (dostęp: 19 II 2026).
- Piotrowski P. *Struktury Służby Bezpieczeństwa MSW 1975–1990*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2003, 3(1), s. 51–107.
- Rogowski S., *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. 12, s. 309–330.
- Rytel-Warzocho A., *Constitutional reforms in Poland after 7 April 1989*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17, s. 75–85.
- Sarnecki P., *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 297–308.
- Siemieński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 51(4), s. 1–22.
- Skrzydło W., *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z roku 1992*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G” 1993, nr 40(19), s. 175–182.
- Surmański M., *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1(25), s. 125–139.
- Szymczak T., *Prezydent – pozycja ustrojowo-prawna (wybrane zagadnienia)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1994, t. 59, s. 123–142.
- Wawrzyniak J., *Prezydentura w Polsce (uwagi ogólne)*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. K. Skotnickiego, K. Skłodowskiego, A. Michalak, s. 451–460.
- Wawrzyniak J., *Sejm i Senat w latach 1989–1997*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997, s. 307–369.
- Winczorek P., *Art. 154*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojciszko M., *Pozycja ustrojowa wybranych organów państwa w kontekście realizacji przez nie zadań w obszarze obronności*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 1(163), s. 5–27.
- Wojnicki J., *Wpływ sposobu wyboru prezydenta na jego pozycję ustrojową – doświadczenia wybranych państw europejskich*, „Studia Politologica” 2016, t. 42, s. 141–163.
- Woźnicki M., *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018.

Wróbel W., *Negatywne (blokujące) uprawnienia Prezydenta w świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 12, s. 87–98.

Złamańczuk P., *Art. 11*, w: M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2019, Legalis.