

# OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

## Pozycja Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa

DR HAB. ARTUR OLECHNO, PROF. UCZ.





# OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

## Pozycja Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa

DR HAB. ARTUR OLECHNO, PROF. UCZ.

**Redakcja serii**

dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.  
dr Magdalena Maksymiuk  
mgr Łukasz Gołqb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-27-7 (online)

**Wydawca**

Instytut De Republica  
ul. Belwederska 23 lok.1  
00-761 Warszawa  
+48 22 295 07 29  
e-mail: [instytut@iderepublica.pl](mailto:instytut@iderepublica.pl)  
[www.iderepublica.pl](http://www.iderepublica.pl)

# Spis treści

1. Fundamenty historyczne	7
2. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Ukrainy	10
3. Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych	13
3.1 Stan wojny	14
3.2 Stan wojenny	15
3.3 Stan wyjątkowy	16
3.4 Ogłoszenie określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej	18
4. Pozostałe uprawnienia	18
5. Podsumowanie	21

# Pozycja Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa

## Streszczenie

Zgodnie z art. 102 ust. 2 Prezydent Ukrainy jest gwarantem suwerenności i integralności terytorialnej państwa oraz realizuje swą funkcję działając w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych państwa w czasie pokoju, jak i w czasie wojny samodzielnie, oraz z innymi wyższymi organami władzy państwowej. Artykuł 106 Konstytucji, wymieniający w ustępie 1 uprawnienia głowy państwa już na początku stwierdza, że Prezydent Ukrainy gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa. Celem artykułu jest, w oparciu o analizę prawną-dogmatyczną ustawy zasadniczej i wybranych ustaw, omówienie uprawnień Prezydenta Ukrainy w dziedzinie obronności kraju, które Autor zdecydował się w przedstawić w trzech obszarach: jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt. 17-20 Konstytucji); związane z obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych (art. 106 ust. 1 pkt 21 Konstytucji); oraz te związane z udziałem głowy państwa w realizacji ogólnej polityki kraju.

## Słowa kluczowe

prezydent, Ukraina, bezpieczeństwo państwa

## 1. Fundamenty historyczne

Od początku istnienia ukraińskiej państwowości lub prób jej erygowania kwestia bezpieczeństwa państwa, podobnie jak w przypadku innych podmiotów, dla których suwerenność determinuje ich byt w społeczności międzynarodowej jawiła się jako jedna z absolutnie podstawowych. Odpowiedzialność, kwestia którą ponoszą najwyższe organa państwowe, ze szczególnym uwzględnieniem roli egzekutywy. Pomijając wydarzenia wcześniejsze, warto przywołać tytułem przykładu kilka propozycji ustrojowych z pierwszej połowy XX wieku. Po upadku Ukraińskiej Republiki Ludowej pojawiło się kilka projektów konstytucji przyszłego państwa ukraińskiego. Zwraca uwagę najobszerniejszy z nich, projekt autorstwa profesora prawa konstytucyjnego Otto Eichelmana, przedstawiony w 1921 r. – Zasadnicze Ustawy Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>1</sup>. W ramach złożonej struktury państwa władze federalne miały być odpowiedzialne m.in. za politykę zagraniczną, bezpieczeństwo państwa oraz utrzymanie sił zbrojnych. Władza wykonawcza miała należeć do Przewodniczącego Federalno-Państwowego i rządu federalnego (Rady Ministrów). Do uprawnień Przewodniczącego należałoby m.in. zwierzchnictwo nad całą administracją państwową, przewodniczenie siłom zbrojnym czy polityka zagraniczna.

Utworzenie urzędu prezydenta Ukraińskiej RSR w lipcu 1991 r. w drodze wniesienia zmian i uzupełnień do konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Ukraińskiej RSR”, towarzyszył powrót do tych koncepcji<sup>2</sup>. Nowelizacja konstytucji dotyczyła wyłącznie instytucji prezydenta i jego relacji z innymi organami państwowymi, których zakres uprawnień ulegał zmianie wyłącznie

---

<sup>1</sup> <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html> (dostęp: 2.05.2022 r.)

<sup>2</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinskoji RSR i wnesennja zmin ta dopownen do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinskoji RCR, WWR URSS - 1991 – Nr 33, s. 445. Tego samego dnia Rada Najwyższa uchwaliła również ustawę O Prezydencie Ukraińskiej RSR (Pro Prezydenta Ukrajinskoji RSR, Nr 1295-XII i ustawę O wyborach Prezydenta Ukraińskiej RSR (Pro wybory Prezydenta Ukrajinskoji RSR), Nr 1297-XII.

wskutek przejęcia ich przez nowoutworzony urząd. Zgodnie z art. 114-1 ust. 1 Prezydent był „najwyższym urzędnikiem państwa Ukraińskiego i zwierzchnikiem władzy wykonawczej” oraz (art. 114-5) gwarantem przestrzegania praw i wolności obywateli, suwerenności państwowej Ukrainy, przestrzegania konstytucji i ustaw. Powyższym funkcjom odpowiadały konkretne uprawnienia, m.in. za zgodą Rady Najwyższej powoływał ministrów obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów, sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego URSS<sup>3</sup>; ogłaszał mobilizację i wprowadzenie stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej oraz wykonywał tzw. klasyczne uprawnienia głowy państwa. Kiedy 17 września 1991 r. Rada Najwyższa dokonała kolejnej nowelizacji konstytucji, m.in. zastępując w ustawie zasadniczej słowa Ukraińska Radziecka Socjalistyczna Republika i Ukraińska RSR nową nazwą państwa – Ukraina<sup>4</sup>. Zatem zaprzysiężony 5 grudnia 1991 r. na pierwszego Prezydenta Ukrainy Leonid Krawczuk „otrzymał” model prezydentury w fazie kształtowania, również w sferze obronności państwa, choć nie istniały większe wątpliwości co do konieczności istnienia silnej władzy wykonawczej.

14 lutego 1992 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę „O zmianie i nowelizacji Konstytucji Ukrainy”<sup>5</sup>, dostosowując jej treść do nowych warunków politycznych i modyfikując relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy. W tym hiperprezydenckim<sup>6</sup> systemie rządów prezydent stał na czele egzekutywy, a jako głównodowodzący sił zbrojnych Ukrainy oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych Ukrainy przewodniczył Radzie Obrony Ukrainy, miał prawo użycia wszelkich dostępnych środków mających zapewnić bezpieczeństwo państwowe i społeczne, podejmował decyzję o przeprowadzeniu mobilizacji w wypadku wojny lub zagrożenia suwerenności państwa, ogłaszał wprowadzenie stanów nadzwyczajnych na części lub całości terytorium Ukrainy w związku z zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

W tym czasie rozpoczęły się prace nad przygotowaniem nowej konstytucji niepodległego państwa. W pierwszym pełnym projekcie założeń przyszłej ustawy zasadniczej przyjętym przez parlament 19 czerwca 1991 r.<sup>7</sup> w systematyce ogólnej aktu wyodrębniono nawet rozdział VII zatytułowany Bezpieczeństwo Narodowe, choć rola prezydenta nie była w nim kluczowa.

<sup>3</sup> Gabinetu Ministrów Ukraińskiej RSR od nowelizacji konstytucji z 21 maja 1991 r. Pro zminy i dopow-niennja Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajińskoj RSR u zw'jazku z wdoskonalennjam systemy derżaw-noho upravlinnja, WWR 1991, N 26, s. 294.

<sup>4</sup> Ustawa Ukrainy z 17 września 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajińskoj RSR, WWR 1991, N 46, s. 619.

<sup>5</sup> Ustawa Ukrainy z 14 lutego 1992 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny, WWR 1992, N 20, s. 271. W międzyczasie pomniejsza zmiana konstytucja uściśliła podpo-rządkowanie Prokuratora Generalnego Ukrainy Radzie Najwyższej. Zob. Ustawa Ukrainy z 5 listopada 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny, WWR 1992, N 4, s. 12.

<sup>6</sup> Termin zaproponowany przez H. Baro i E. Lesera, Das semipräsidentale System – ‘Bastard’ oder Regie-rungsform sui generis, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1999, n. 3, s. 420.

<sup>7</sup> Postanowienie Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z dnia 19 czerwca 1991 r. Pro Konceptiju nowoji Konstytuciji Ukrajiny. WWR 1991, N 35, s. 466. Tego samego dnia przegłosowano również kolejną obszerną nowelizację Konstytucji URSS koncentrującą się na doprecyzowaniu sfery kompetencji Rady Najwyższej i Gabinetu Ministrów. Zob. Ustawa URSS z 19 czerwca 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konsty-tuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajińskoj RSR, WWR 1991, N 35, s. 467.



W kolejnej wersji projektu z 1 lipca 1992 r. rozdział ten tj. VII - miał tytuł Obrona i Bezpieczeństwo narodowe, gdzie kompetencje głowy państwa były już silnie zaakcentowane (m.in. powoływanie i odwoływanie wspólnie z Radą Deputowanych ministrów finansów, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrony oraz szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, prowadzenie polityki zagranicznej, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, przewodniczenie Narodowej Radzie Obrony Ukrainy, ogłaszanie mobilizacji, wprowadzanie stanu wojny, stanów wojennego, wyjątkowego i katastrofy ekologicznej). W powyższym duchu utrzymano treść kolejnych projektów oraz, co istotne, Porozumienie Konstytucyjne z 1995 r., czyli ukraińskiej małej konstytucji, która mówiła o prezydencie jako gwarancie suwerenności, niezależności, nienaruszalności granic, bezpieczeństwa państwowego oraz terytorialnej integralności Ukrainy<sup>8</sup>.

Rozwiązania te były punktem wyjścia do pozycji ustrojowej prezydenta w nowej Konstytucji Ukrainy przyjętej ostatecznie 28 czerwca 1996 r. Zgodnie z art. 102 ust. 2 Prezydent Ukrainy jest gwarantem suwerenności i integralności terytorialnej państwa oraz realizuje swą funkcję działając w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych państwa w czasie pokoju, jak i w czasie wojny samodzielnie, oraz z innymi wyższymi organami władzy państwowej. Artykuł 106 konstytucji, wymieniający w ustępie 1 uprawnienia głowy państwa już na początku stwierdza, że Prezydent Ukrainy gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa (jednocześnie punkt 1 jest jedynym sformułowanym tak ogólnie). Jak kiedyś argumentowałem jest to unormowanie *sui generis*, uściślenie ogólnej funkcji gwaranta suwerenności i integralności państwa wyrażonej w art. 102. Jest to również wyznaczenie prezydentowi zadania płynącego z pozostałych funkcji wymienionych w art. 102, tj. głowy państwa, gwaranta przestrzegania konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Ogólne ujęcie punktu 1 art. 106 ust. 1 jest źródłem wszystkich pozostałych uprawnień, przewidzianych w art. 106<sup>9</sup>. Przechodząc już do szczegółowych regulacji w klasyczny sposób uprawnienia Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa można przedstawić w trzech obszarach: jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt. 17-20 Konstytucji); związane z obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych (art. 106 ust. 1 pkt 21 Konstytucji); oraz te związane z udziałem głowy państwa w realizacji ogólnej polityki kraju<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Art. 24 pkt 1 Porozumienia Konstytucyjnego z 1995 r., Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy, Kyjów 2001.

<sup>9</sup> Zakres uprawnień ukraińskiej głowy państwa w sferze bezpieczeństwa państwa w poprzednim stanie prawnym omówiłem w: Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa [w:] Współczesne Oblicza Bezpieczeństwa, red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 345-354. Jednak zarówno dynamika ustrojowa, której wynikiem jest kolejna zmiana systemu rządów jak i obecna sytuacja na Ukrainie, każe wrócić do tego zagadnienia i przedstawić je w zaktualizowanej formie.

<sup>10</sup> W latach 1999-2000 dokonano ponownego zredagowania większości cytowanych w tym podrozdziale ustaw, czego efektem były zmiany w numeracji poszczególnych artykułów, stąd spotykane w literaturze nawet po roku 2000 różnice spowodowane odnośnieniem się bądź to do systematyki oryginalnej bądź uwzględniającej nową numerację.

## 2. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Ukrainy

Jak wspomniano powyżej przyznanie głowie państwa uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wraz z omówionym poniżej prawem współdecydowania (obok parlamentu) o stanie wojny i pokoju należy do tradycyjnych uprawnień prezydenta będącego ośrodkiem władzy a nie tylko pełniącego funkcję reprezentacyjną. Władza ta w rzeczywistości jest władzą wyłącznie polityczną, a nie faktycznym dowództwem nad armią, chociaż pewną pozostałością jest często spotykane przyznanie prezydentowi przewodniej roli w naczelnym organie państwowym, zajmującym się obronnością i bezpieczeństwem państwa. Szczególnie ta druga funkcja pozostała jedynie w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, gdzie polityczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi powierza się z reguły rządowi. Państwa o prezydenckim lub mieszanym ustroju zachowały natomiast w mniejszym lub większym stopniu zwierzchnią pozycję głowy państwa nad armią. Od władzy czysto tytularnej, poprzez rozwiązania pośrednie (Francja, Finlandia) do w pełni rzeczywistej, jak np. Konstytucja Stanów Zjednoczonych, gdzie prezydent posiada pełną władzę nad armią wraz z prawem wydawania rozkazów<sup>11</sup>.

Formalne zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi nie jest zatem niczym nadzwyczajnym, szczególnie w republice semiprezydenckiej, bo taką zaproponowała Konstytucja Ukrainy w swej pierwotnej wersji w 1996 r. pozbawiając głowę państwa władzy bezpośredniej, ale nadając mu szerokie uprawnienia oddziałujące praktycznie na wszystkie elementy związane z funkcjonowaniem sił zbrojnych państwa. Tak rolę głowy państwa widzi art. 106 ust. 1 pkt 17 konstytucji przyznając jej funkcję Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy wraz z prawem powoływania i odwoływania naczelnego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych oraz kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa, co jest powtórzeniem treści zawartych we wcześniejszych aktach ustrojowych, tj., znowelizowanej konstytucji USRS i Porozumieniu Konstytucyjnym. Jednocześnie są one naturalnym niejako wynikiem przyznanych prezydentowi funkcji gwaranta niepodległości państwa, bezpieczeństwa narodowego i prawnej ciągłości państwa (wspomniany już pkt 1 art. 106 ust. 1). W oryginalnej wersji konstytucji pojawiła się pewna niezręczność ustrojodawcy, mianowicie realizację kompetencji z pkt. 17 obarczył on obowiązkiem kontrasygnaty, a tych z pkt. 1 nie, co można było ewentualnie tłumaczyć możliwością ustawowego rozszerzenia kompetencji Najwyższemu Głównodowodzącemu, co słusznie powinno podlegać dodatkowej kontroli<sup>12</sup>. Jednak słusznym działaniem sanacyjnym, jednocześnie wzmacniającym pozycję prezydenta w interesującym nas obszarze działań było

<sup>11</sup> Tytułem przykładu uprzednio obowiązująca Konstytucja Finlandii z 1919 r., powierzyła prezydentowi funkcję wodza naczelnego, i to zarówno w czasie pokoju jak również w czasie wojny, z zastrzeżeniem, że w tym drugim przypadku może on przekazać naczelne dowództwo innej osobie. Zob. art. 30 Konstytucji Finlandii, Konstytucja Finlandii, wstęp i tłum. J. Osiński, Warszawa 1997, s. 84.

<sup>12</sup> Zob. np. N.G. Płachotniuk Instytut prezydentstwa w Ukraini, Charkiw 1999, s. 123.

zniesienie obowiązku kontrasygnaty kompetencji z pkt 17 art. 106 ust. 1 ustawy zasadniczej w wyniku nowelizacji z 2016 r.<sup>13</sup>.

Prezydent jest Najwyższym Głównodowodzącym Sił Zbrojnych Ukrainy, a nie Głównodowodzącym Sił Zbrojnych Ukrainy, którą to funkcję przyznano ministrowi obrony Ukrainy lub naczelnikowi Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych. Mimo wezwań w doktrynie termin „Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy” nie został legalnie zdefiniowany ani uszeregowany w systemie organów państwowych, czy choćby w systemie organów bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa. Nie jest to jednak z drugiej strony rozwiązanie wyjątkowe, a raczej spotykane w konstytucjonalizmie światowym sprowadzenie do tytułatury jednej z funkcji głowy państwa, od której nie wymaga się żadnych działań o charakterze strategicznym czy operacyjno-taktycznym.

Artykuł 106 zawiera jeszcze kilka uprawnień prezydenta związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi lub szerzej z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa. Prezydent stoi na czele Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (pkt 18); składa w Radzie Najwyższej wnioski o ogłoszenie stanu wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę, a także innych formacji wojskowych utworzonych zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy (pkt 19)<sup>14</sup>; podejmuje zgodnie z ustawą decyzję o powszechnej albo częściowej mobilizacji, o wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie albo na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy (pkt 20). Kompetencje te zostały następnie powtórzone i szczegółowo omówione, w uchwalonych w większości na początku lat 90-tych i obowiązujących do dziś, ustawach zwykłych, przede wszystkim: „O obronie Ukrainy”, „O Siłach Zbrojnych Ukrainy” – obie z 6 grudnia 1991 r., „O Państwowej Służbie Przygranicznej Ukrainy”, z dnia 3 kwietnia 2003 r., „O powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej” z dnia 25 marca 1992 r., „O Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy” z dnia 5 marca 1998 r., „O przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji” z dnia 21 października 1993 r. oraz ustawie „O reżimie prawnym stanu wojennego” z dnia 12 maja 2015 r., która „przejęła” szczegółową regulację części uprawnień Prezydenta Ukrainy znanych nam wcześniej z ustaw, m.in. o obronie Ukrainy.

Kilkadziesiąt razy nowelizowana, ustawa „O obronie Ukrainy” przyznaje Prezydentowi jako Najwyższemu Głównodowodzącemu Sił Zbrojnych Ukrainy, prawo wydawania dekretów, rozporządzeń, dyrektyw oraz rozkazów w sprawach obrony w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień<sup>15</sup>. Ustawa do kompetencji Najwyższego Głównodowodzącego zalicza również,

<sup>13</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 2 czerwca 2016 r., Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajiny (szczodo prawosuddja), WWR 2016, Nr 28, s. 532.

<sup>14</sup> Art. 106 pkt 19 w wersji nowelizującej konstytucję ustawę Ukrainy z dnia 21 lutego 2014 r., Pro widnowljennja diji okremnych położeń Konstytuciji Ukrajiny, WWR 2014, Nr 11, s. 143 (dodano in finis „oraz innych formacji wojskowych utworzonych zgodnie z ustawodawstwem”).

<sup>15</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrajiny, Nr 1932-XII/ „WWR” - 1992 - Nr 9, s.109 z późniejszymi zmianami.

m.in.: cel zorganizowania obrony państwa na wniosek Gabinetu Ministrów Ukrainy, zatwierdzenie struktury Planu Obronnego Ukrainy oraz wojskowo-administracyjnego podziału Ukrainy na lądowe, morskie i stref powietrznych (okręgów). W przypadku napaści zbrojnej na Ukrainę lub groźby ataku na Ukrainę prezydent podejmuje decyzję o ogólnej lub częściowej mobilizacji, wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie lub części jej obszaru, użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy i innych formacji wojskowych sformowanych zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy, a także występuje do Rady Najwyższej Ukrainy z wnioskiem o ogłoszenie stanu wojny, a samodzielnie prezydent w razie konieczności decyduje o użyciu wojsk w celu odparcia agresji, w tym operacji specjalnych. Dekretem prezydenckim może być utworzony Sztab Głównodowodzącego Sił Zbrojnych wraz z określeniem jego liczebności i składu, podobnie jak Sztabu Głównego Sił Zbrojnych Ukrainy.

Za realizację aktów głowy państwa w zakresie jego kompetencji ustawowych odpowiada Gabinet Ministrów.

Równie często modyfikowana ustawa „O Siłach Zbrojnych Ukrainy” zawiera podział kompetencji pomiędzy Prezydentem a Ministerstwem Obrony Ukrainy w zakresie kierownictwa Siłami Zbrojnymi<sup>16</sup>. Prezydent jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy sprawuje ogólne kierownictwo nad Siłami Zbrojnymi. Kierownictwo może sprawować (co potwierdza praktyka) poprzez Sztab Głównodowodzącego, którego roboczym organem jest Sztab Generalny Sił Zbrojnych Ukrainy.

Natomiast bezpośrednio kierownictwo nad Siłami Zbrojnym, zarówno w czasie pokoju jak i wojny, sprawuje Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy, którym z urzędu jest bądź to minister obrony Ukrainy, jeżeli stanowisko to pełni żołnierz zawodowy, bądź gdyby ministrem obrony była osoba cywilna – Szef (Naczelnik) Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Ukrainy.

Kierownictwo prezydenta należy zatem rozumieć jako kierownictwo polityczne, zaś kierownictwo bezpośrednio jako strategiczne i operacyjno-taktyczne, co jest rozwiązaniem prawidłowym, trudno bowiem wymagać od prezydenta zdolności taktycznych i powierzać mu odpowiedzialność za prowadzenie działań wojennych.

Poza powyższym ustawa wymienia kilka uprawnień Prezydenta w dziedzinie obronności kraju. Zatwierdza on przepisy dotyczące Ministerstwa Obrony Ukrainy oraz plany dyslokacji Sił Zbrojnych, przygotowywane przez Ministerstwo Obrony. Prezydent musi również wyrazić zgodę na wszelkie zmiany wprowadzane przez to Ministerstwo w planach dyslokacji. Liczbę Sił Zbrojnych Ukrainy zatwierdza natomiast Rada Najwyższa Ukrainy na wniosek Prezydenta.

Kolejne uprawnienia Prezydenta podaje ustawa „O Państwowej Służbie Przygranicznej Ukrainy”<sup>17</sup>. Prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje Szefa Państwowej Służby

<sup>16</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro Zbrojni Syły Ukrainy, Nr 1934-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9 s. 108 z późniejszymi zmianami.

<sup>17</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 2003 r. WWR 2003, Nr 27, s. 208. W zakresie kompetencji prezydenta w dużej mierze powtórzyła przepisy wcześniej obowiązującej ustawy Ukrainy z dnia 4 listopada 1991 r. Pro Prykordonni wijska Ukrainy, Nr 1779 – XII/ „WWR” - 1992 – Nr 2, s. 7.

Przygranicznej Ukrainy, a na jego niasek zastępców Szefa; kontroluje działalność Państwowej Służby Przygranicznej Ukrainy, której Szef zobowiązany jest do przedkładania prezydentowi sprawozdań związanych z jej działalnością.

Na podstawie ustawy „O powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej” Prezydent Ukrainy: zatwierdza przepisy o służbie wojskowej obywateli Ukrainy; zatwierdza spis urzędów obsadzanych przez osoby posiadające wyższe stopnie oficerskie; wydaje dekret o poborze w celu odbycia zasadniczej służby wojskowej<sup>18</sup>. Zgodnie z ustawą żołnierze armii ukraińskiej mogą być przydzieleni do organów państwowej władzy wykonawczej, przedsiębiorstw i organizacji w celu wykonania czynności służących obronności i bezpieczeństwa państwa. Spis urzędów, obsadzonych na tej podstawie przez oficerów armii ukraińskiej zatwierdza prezydent, pozostałe zaś Gabinet Ministrów Ukrainy.

Ustawa „O przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji” stwierdza (art. 12), iż Prezydent jako głowa państwa i Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy: sprawuje kierownictwo przy przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji; wyznacza m.in. punkty zbiorcze, terminy i sposób przeprowadzenia mobilizacji; koordynuje działalność organów władzy państwowej, innych organów państwowych, Sił Zbrojnych Ukrainy podczas przygotowania i przeprowadzenia mobilizacji; zatwierdza plan mobilizacji oraz przepisy o przeprowadzeniu mobilizacji na Ukrainie; przyznaje prawo lub pozbawia prawa do zwolnienia z obowiązku wojskowego w czasie mobilizacji lub czasie wojny poszczególnym obywatelom Ukrainy lub kategoriom obywateli; podejmuje decyzje o powszechnej lub częściowej mobilizacji i demobilizacji, o wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie lub na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy; wydaje akty prawne w sprawie przygotowania i przeprowadzenia mobilizacji; stosownymi aktami ustanawia tryb funkcjonowania organów władzy państwowej i innych organów państwowych podczas mobilizacji i w czasie wojny<sup>19</sup>.

### 3. Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych<sup>20</sup>

Rozwiązaniem już ugruntowanym w tradycji konstytucyjnej jest możliwość wprowadzenia tzw. stanów nadzwyczajnych, związane jest z pojawieniem się w państwie stanu szczególnego zagrożenia, dla usunięcia którego konieczne jest użycie środków o wyjątkowym charakterze.

<sup>18</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro zahalnoj wijskowyj obow'jazok ta wijskowu służbu, Nr 2233- XII/ „WWR” – 1999 – Nr 33, s. 270 z późniejszymi zmianami. Ustawa nowelizowana ponad 120 razy, jedynie w 2022 r. doszło już do pięciu nowelizacji.

<sup>19</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 21 października 1993 r. Pro mobilizacijnu pidhotowku ta mobilizaciju, Nr 3543 – XII / „WWR” – 1993 – Nr 44, s. 416 z późniejszymi zmianami.

<sup>20</sup> Uprawnienia Prezydenta Ukrainy w tym zakresie przedstawiłem wcześniej w: A. Olechno, Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnym organów Ukrainy (1996-2005), Toruń 2009, s. 109 i n.

Pod środkami tymi rozumie się najczęściej: ograniczenie praw i wolności obywateli, koncentrację władzy, najczęściej w rękach egzekutywy oraz nadanie temu organowi szczególnych uprawnień służących usunięciu zagrożenia.

Konstytucja Ukrainy z 1996 r. rozróżnia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny, stan wyjątkowy oraz ogłoszenie określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej<sup>21</sup>. Regulacje stanów nadzwyczajnych nie zostały wyodrębnione w osobny rozdział, a przepisy traktujące o tej tematyce znajdują się w Rozdziale V – Prezydent Ukrainy, Rozdziale II – Prawa, Wolności i Obowiązki Człowieka i Obywatela oraz Rozdziale IV – Rada Najwyższa Ukrainy. Do stanów nadzwyczajnych nie jest natomiast zaliczany stan wojny, który należy do kategorii prawa międzynarodowego, jednak ze względu na jego związki ze stanem wojennym oraz udział Prezydenta w jego ogłoszeniu, również zostanie ujęty w tym podrozdziale.

### 3.1 Stan wojny

Jak wspomniałem, stan wojny nie jest zaliczany do kategorii stanów nadzwyczajnych, co potwierdza także brak jego omówienia w regulacji ustawowej stanów nadzwyczajnych, a jedynie ujęcie w ustawie „O obronie Ukrainy”. Ustawa nie definiuje wprost pojęcia stanu wojny, pod którym można rozumieć stan faktyczny, związany z regulowaniem stosunków międzypaństwowych przy użyciu siły<sup>22</sup>. Ogłoszenie stanu wojny nie oznacza zatem zmian w prawie wewnętrznym, a jedynie poinformowanie o pewnej sytuacji innego państwa i społeczności międzynarodowej.

Wg pkt. 19 art. 106 ust. 1 Konstytucji Ukrainy Prezydent składa w Radzie Najwyższej wniosek o ogłoszenie stanu wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych utworzonych zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę, co powtarza ustawa „O obronie Ukrainy”. Ogłoszenie na wniosek Prezydenta stanu wojny i zawieranie pokoju, aprobowanie decyzji Prezydenta o użyciu Sił Zbrojnych i innych formacji wojskowych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę należy do Rady Najwyższej (art. 85 ust. 1 pkt 9 Konstytucji).

Ustawa rozróżnia terminy „stan wojny” i „czas wojny”, który rozpoczyna się z momentem ogłoszenia stanu wojny lub rozpoczęcia działań wojennych, a kończy wraz z zakończeniem stanu wojny<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Konstytucja nie używa terminu stan nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej, ale intencja ustawodawcy potwierdzona w ustawie każe nam zaliczyć ogłoszenie nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej do stanów nadzwyczajnych odpowiadającemu np. polskiemu stanowi klęski żywiołowej.

<sup>22</sup> Zob. A. Klafkowski *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981, s. 401.

<sup>23</sup> Zob. szerzej: A. Stec, *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – Stan wojenny 2018 r.*, Przegląd Sejmowy 2018, nr 5, s. 60 i n.

W przypadku zbrojnej agresji wszystkie organy państwowe i jednostki wojskowe mogą podjąć wszelkie możliwe środki w celu jej zapobieżenia, nie czekając na oficjalne ogłoszenie stanu wojny (art. 4 ust. 2 ustawy). Oznacza to, iż Siły Zbrojne Ukrainy rozpoczynają działania wojenne już na podstawie odpowiedniej decyzji Prezydenta, nie czekając na ogłoszenie stanu wojny przez Radę Najwyższą.

Zatem powodem ogłoszenia stanu wojny może być wyłącznie zbrojna napaść z zewnątrz lub obowiązek wspólnej obrony przeciw agresji, wynikający z umów międzynarodowych<sup>24</sup>. Ogłoszenie stanu wojny wymaga współpracy Prezydenta (wniosek) oraz parlamentu (formalne ogłoszenie), choć ani konstytucja, ani ustawy nie podają terminu rozpatrzenia wniosku Prezydenta, naturalnym wydaje się jego niezwłoczne rozpatrzenie.

Decyzja o użyciu Sił Zbrojnych należy do prerogatyw Prezydenta, wymaga jednak dla swej legitymacji zgody udzielonej post factum przez Radę Najwyższą. Zapis ten ma ograniczyć nadużycie władzy prezydenckiej, możemy sobie jednak wyobrazić sytuację, w której Prezydent użyje Sił Zbrojnych zgodnie z Konstytucją (obrona przed zbrojną napaścią), a parlament jej nie zaakceptuje.

Podobnie współpracy wymaga ogłoszenie pokoju, wprowadzane przez Radę Najwyższą, ale uprzednio wymagające zawarcia traktatu pokojowego, który jako umowa międzynarodowa zawierana w imieniu Ukrainy wymaga udziału głowy państwa<sup>25</sup>.

### 3.2 Stan wojenny

Najczęściej ogłoszeniu stanu wojny towarzyszy wprowadzenie stanu wojennego, które pociąga za sobą już bezpośrednie skutki dla porządku prawnego państwa.

Na mocy konstytucji Prezydent podejmuje zgodnie z ustawą decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego<sup>26</sup> na Ukrainie albo na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt 20 Konstytucji). Jednocześnie Prezydent może podjąć decyzję o powszechnej lub częściowej mobilizacji. Obie decyzje wydawane są w formie dekretów Prezydenta i nie potrzebują dla swej ważności kontrasygnaty.

Regulację ustawową stanu wojennego zawarto w ustawie z 12 maja 2015 r. „O reżymie prawnym stanu wojennego”<sup>27</sup> oraz innych ustawach, np. „O obronie Ukrainy”. Wg zawartej

<sup>24</sup> Wg załącznika nr 1 do Rezolucji nr 3314 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r. „agresją jest użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych...”. Zob. Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów, red. B. Wierzbicki, Białystok 2000, s. 426.

<sup>25</sup> Możliwe jest ustanie stanu wojny bez podpisania traktatu pokojowego przez złożenie jednostronnych deklaracji lub przez faktyczne nawiązanie przez państwa wojujące stosunków pokojowych. Zob. W. Góralczyk Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa 1995, s. 415.

<sup>26</sup> Prawo przedkładania wniosku w tym zakresie przyznano Radzie narodowej Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy.

<sup>27</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 12 maja 2015 r. O reżymie prawnym stanu wojennego, WWR 2015, Nr 28, s. 250.

tam definicji stan wojenny jest szczególnym reżimem prawnym, wprowadzanym na Ukrainie lub na określonych jej terenach w razie agresji zbrojnej, groźby napaści zbrojnej, zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy lub integralności terytorialnej, przewidującym przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego uprawnień koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa, a także przewidujący tymczasowe, warunkowe ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych z zaznaczeniem czasu ich trwania (art. 1).

Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego jest następnie zatwierdzana przez parlament<sup>28</sup>. Na podstawie art. 85 ust. 1 pkt 31 Konstytucji Rada Najwyższa zatwierdza dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie bądź na określonych terenach, o powszechnej lub częściowej mobilizacji, o ogłoszeniu określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej w ciągu dwóch dni od momentu ich wydania przez Prezydenta.

Ze względu na zewnętrzny charakter zagrożenia, stan wojenny wprowadzany jest na czas nieoznaczony i choć ustawa o tym nie wspomina, wydaje się, że jego zakończenie powinno przebiegać analogicznie, tj. na drodze dekretu Prezydenta zatwierdzanego przez Radę Najwyższą.

### 3.3 Stan wyjątkowy

Prezydent Ukrainy w wypadkach koniecznych podejmuje decyzję o wprowadzeniu na Ukrainie lub na określonych jej terenach stanu wyjątkowego (art. 106 ust. pkt 21 Konstytucji).

Ustawowa definicja mówi, iż stan wyjątkowy jest to szczególny reżim prawny, który może być tymczasowo wprowadzony na Ukrainie lub na określonych jej terenach w przypadku wystąpienia nadzwyczajnej sytuacji z przyczyn technicznych lub w wyniku działań przyrody, która powoduje lub może doprowadzić do śmierci ludzi i strat materialnych, zagrożenia życia i zdrowia obywateli, jak też w sytuacji próby przewrotu państwowego lub zmiany konstytucyjnego ładu Ukrainy na drodze siły; stan wyjątkowy przewiduje przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego określonych w ustawie uprawnień, koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz ochrony zdrowia i życia obywateli, prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, ochrony ładu konstytucyjnego;

<sup>28</sup> Rozwiązaniem odmiennym, często spotykanym jest przyznanie prawa wprowadzenia stanu wojennego bezpośrednio parlamentowi. W państwach, które przyjęły wprowadzenie stanu wojennego decyzją głowy państwa, również spotykamy specyficzne rozwiązanie, np. Prezydent Kazachstanu wprowadza stan wojenny na mocy własnej decyzji, o czym powiadamia parlament, który ją akceptuje (art. 17 Konstytucji Kazachstanu), zaś Prezydent Armenii wprowadza stan wojenny dopiero po ogłoszeniu stanu wojny przez parlament (art. 55 pkt 13 Konstytucji Armenii).



stan wyjątkowy dopuszcza wprowadzenie tymczasowych, uwarunkowanych zagrożeniem ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, oraz ograniczeń praw i interesów osób prawnych na oznaczony okres<sup>29</sup>.

W przeciwieństwie do przesłanek wprowadzenia stanu wojennego, chodzi w tym wypadku o wystąpienie zagrożenia wewnętrznego<sup>30</sup>. Zakończenie trwania stanu wyjątkowego powinno nastąpić wraz z usunięciem zaistniałych zagrożeń lub ustabilizowaniem sytuacji w państwie.

Prezydent podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w drodze dekretu, wymagającego dla swej ważności kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnego za jego wykonanie<sup>31</sup>. Jest to jedna z zaledwie trzech konstytucyjnych kompetencji prezydenta, która w wyniku licznych nowelizacji zachowała ten obowiązek (w tym samym punkcie mowa jest o poniżej przedstawionym stanie nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej). Podobnie, jak w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych, decyzja ta musi być w ciągu dwóch dni zatwierdzona przez Radę Najwyższą. Wprowadzenie stanu wyjątkowego z powodu działań ludzkich (akt terrorystyczny, próba przewrotu itp.) powinno być poprzedzone wystąpieniem Prezydenta w środkach masowego przekazu lub w inny możliwy sposób z żądaniem ustąpienia sytuacji zagrożenia. W przypadku zagrożenia życia ludzkiego stan wyjątkowy może zostać wprowadzony bez uprzedzenia.

Stan wyjątkowy może być wprowadzony na Ukrainie na okres 30 dni, zaś na części terytorium na okres 60 dni. Jego przedłużenie następuje w drodze dekretu Prezydenta, zatwierdzonego przez Radę Najwyższą najdalej o 30 dni. O wcześniejszym odwołaniu stanu wyjątkowego decyduje Prezydent samodzielnie lub na wniosek parlamentu<sup>32</sup>.

Co do uprawnień Prezydenta Ukrainy w czasie trwania stanu wyjątkowego, to ustawa z 2000 r. nie przewidziała konieczności rozszerzenia kompetencji głowy państwa. Natomiast dekretem Prezydenta dodatkowe uprawnienia, konieczne do znormalizowania sytuacji, mogą zostać nadane organom władzy na terenie, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 16 marca 2000 r. Pro prawowy reżym nadzwyczajnoho stanu, Nr 1550 – III/ „WWR” – 2000 – Nr 23, s. 176.

<sup>30</sup> Zob. szerzej, A. Stec A., *Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy*, Kamenjar, Lwów 2014, s. 128 i n.

<sup>31</sup> Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego powinien zawierać powód wprowadzenia stanu wyjątkowego, zasięg terytorialny jego obowiązywania, dokładny czas wprowadzenia i termin, na jaki został wprowadzony, katalog ograniczonych praw i wolności oraz organy władzy państwowej, wojska i samorządu terytorialnego, którym przyznano specjalne uprawnienia (art. 6 ustawy).

<sup>32</sup> Wniosek o wcześniejsze zakończenie stanu wyjątkowego na terytorium Autonomicznej Republiki Krymu składa Rada Najwyższa ARK, zaś o wcześniejsze zakończenie stanu wyjątkowego, wprowadzonego na skutek działania siły wyższej, składa Gabinet Ministrów Ukrainy.

<sup>33</sup> Ustawa o stanie wyjątkowym może być dobrym przykładem zmiany koncepcji prezydentury na Ukrainie, nie tylko w porównaniu do wersji z 1996 r., ale także tych powstałych u zarania niepodległości lat 90-tych. Wcześniejsza ustawa o stanie wyjątkowym z 26 czerwca 1992 r. przewidywała znaczne rozszerzenie kompetencji Prezydenta w czasie trwania stanu wyjątkowego, przykładowo mógł on uchylić nie tylko akty organów władzy wykonawczej, ale i akty organów samorządu terytorialnego na terenie obowiązywania stanu wyjątkowego. Organy władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego mogły zostać podporządkowane głowie państwa. Prezydent mógł zawiesić działalność tych organów i w to miejsce utworzyć organy nadzwyczajne. W wyjątkowych wypadkach mógł być utworzony specjalny organ, odpowiedzialny za zaprowadzenie porządku, a przy katastrofach o charakterze ekologicznym Prezydent mógł wezwać do działań Siły Zbrojne. Słusznym

### 3.4 Ogłoszenie określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej

Prezydent ogłasza, w razie konieczności, określone tereny obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej (art. 106 ust. pkt 21 Konstytucji). Konieczność istnienia tej instytucji wymusiły doświadczenia ukraińskie, szczególnie katastrofa reaktora w Czarnobylu, co miało też wpływ na konstrukcję ustaw o stanie wyjątkowym. Jako nadzwyczajną sytuację ekologiczną ustawodawca rozumie sytuację, w której na określonych terenach doszło do negatywnych zmian w środowisku naturalnym, i która wymaga nadzwyczajnej interwencji ze strony państwa<sup>34</sup>.

Decyzję (podlegającą obowiązkowi kontrasygnaty) o ogłoszeniu określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej podejmuje Prezydent (w drodze dekretu) na wniosek Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy lub Gabinetu Ministrów Ukrainy i jest zatwierdzany przez Radę Najwyższą w terminie trzech dni<sup>35</sup>. Informacja o ogłoszeniu przekazywana jest środkiem masowego przekazu. Identycznie następuje odwołanie decyzji o obszarach nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej w razie usunięcia zagrożenia i normalizacji sytuacji.

Ustawa dopuszcza jednoczesne wprowadzenie na terenach ogłoszonych obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej stanu wyjątkowego zgodnie z ustawą „O reżymie prawnym stanu wyjątkowego”.

## 4. Pozostałe uprawnienia

Do uprawnień Prezydenta Ukrainy niezwiązanych bezpośrednio ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi oraz obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych, należących jednocześnie do sfery bezpieczeństwa i obronności państwa możemy zaliczyć kompetencje, wynikające z ustawy „O państwowej ochronie organów władzy państwowej Ukrainy i osób sprawujących najwyższe stanowiska państwowe”, przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy, uprawnienia związane ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy i inne, realizujące politykę bezpieczeństwa państwa.

---

wydaje się odejście ustawodawcy od takiego przepisu będącego rozwiązaniem budzącym niebezpieczeństwo kojarzone z art. 48 Konstytucji weimarskiej.

<sup>34</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 13 lipca 2000 r. Pro zonu nadzwyczajnoji ekołohicznioji sytuacijo, „WWR” – 2000 - Nr 42, s. 348.

<sup>35</sup> W przeciwieństwie do stanu wojennego i wyjątkowego Prezydent skorzystał już z tego uprawnienia dekretem z 9 września 2001 ogłaszając nawiedzony powodzią rejon Zakarpacka obszarem nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zatwierdzenie dekretu nastąpiło dopiero szóstego dnia od jego wydania. Zob. Ustawa Ukrainy z dnia 15 września 2001 „Pro zatwerdżennja Ukazu Prezydenta Ukrajiny ‘Pro ohołoszennja okremych rajoniw Zakarptśkoji obłasti znoju nadzwyczajnoji ekołohicznioji sytuacijo’”, „WWR” – 2001 – Nr 18, s. 87.

Wg pierwszej z przywołanych powyżej ustaw bezpośrednio Prezydentowi podporządkowano Urząd ochrony państwowej Ukrainy<sup>36</sup>. Konsekwencją było przyznanie Prezydentowi kolejnych uprawnień w stosunku do podległego mu urzędu. Prezydent składa propozycje co do ogólnych struktur i liczby etatów w urzędzie, zatwierdzane następnie przez Radę Najwyższą; powołuje i odwołuje Naczelnika Urzędu ochrony państwowej i jego zastępców; sporządza listę organów władzy państwowej, przedsiębiorstw, zakładów pracy, urzędów i organizacji, do których przydziela się funkcjonariuszy Urzędu; sprawuje kontrolę nad działalnością Urzędu; ustala procedury informujące o głównych działaniach Urzędu; otrzymuje coroczne sprawozdanie Naczelnika z działalności Urzędu.

Ustawa przewiduje również kontrolę Rady Najwyższej nad działalnością Urzędu, co wydaje się być bardzo pożądanym, którego brak oznaczałby podporządkowanie ochrony parlamentu wyłącznie Prezydentowi.

Zgodnie z art. 107 Konstytucji Prezydent jest Przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, z której to funkcji wynika szereg kolejnych uprawnień w sferze obronności kraju, zawartych w poświęconej Radzie ustawie<sup>37</sup>. Jako przewodniczący Rady, Prezydent m.in. ustala jej skład, kieruje działalnością, zatwierdza akty wydawane przez Radę, ustala daty i porządek posiedzeń, którym osobiście przewodniczy, wyznacza funkcje, strukturę i liczbę etatów aparatu administracyjnego Rady<sup>38</sup>.

Istotną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa zajmuje działalność Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, w stosunku do której Prezydent również posiada stosowne uprawnienia. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, wg definicji ustawowej, jest państwowym prawno-ochronnym organem specjalnego przeznaczenia, podporządkowanym Prezydentowi Ukrainy i kontroli Rady Najwyższej, a której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa<sup>39</sup>. Na podstawie dekretu prezydenckiego z 1999 r. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy została określona jako centralny organ władzy wykonawczej o specjalnym statusie<sup>40</sup>.

Jak wskazuje ustawa, Prezydent ma decydujący wpływ na strukturę, skład i funkcjonowanie SBU określając jej struktury organizacyjne; na wniosek Rady Najwyższej powołując Szefa (Hołowa) SBU, a na wniosek Szefa SBU jego zastępców i naczelników wydziałów Urzędu Centralnego SBU, oraz naczelników wydziałów terenowych SBU; na wniosek Szefa SBU,

<sup>36</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 4 marca 1998 r. „Pro derżawnu ochoronu orhaniw derżawnoj władzy Ukrainy i posadowych osib”, Nr 160/98 – WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35, s. 236.

<sup>37</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 1998 r. Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy, Nr 183/98 – WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35, s. 237.

<sup>38</sup> Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy jest organem, któremu Prezydent poświęca szczególną uwagę, na co wskazuje fakt, iż od uchwalenia nowej Konstytucji, wydaje on corocznie kilka dekretów związanych z działalnością Rady.

<sup>39</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro Służbu bezpeky Ukrainy, Nr 2229 – XII/ „WWR” – 1992 – Nr 27, s. 382 z późniejszymi zmianami.

<sup>40</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 grudnia 1999 r. Pro zminy u centralnych orhaniw wykonawczoji władzy, Nr 1572/99.

uwzględniając potrzeby bezpieczeństwa państwa oraz środki budżetowe, ustalając liczbę etatów w Służbie Bezpieczeństwa, a także wysokość wynagrodzeń funkcjonariuszy SBU.

W porozumieniu z Radą Najwyższą Prezydent powołuje członków kolegium – organu doradczego działającego w ramach SBU, którego zadaniem jest nadzór polityczny i operacyjny nad funkcjonowaniem SBU. Przepisy dotyczące kolegium SBU zatwierdzone są przez Prezydenta.

Ustawa wyposaża Prezydenta również w środki kontrolujące prace SBU, tj. obowiązek corocznego raportu składanego przez Szefa SBU z działalności podległego mu organu. Szef SBU zobowiązany jest ponadto do składania regularnych raportów z aktualnej działalności SBU Prezydentowi, członkom Rady Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy oraz innym wyznaczonym przez Prezydenta osobom. Prezydent powołuje również specjalną grupę pracowników odpowiedzialnych za kontrolę bieżących działań SBU, szczególnie z uwzględnieniem przestrzegania praw i wolności obywateli oraz aktów prawnych wydanych przez SBU. Dodatkową kontrolę sprawuje, posiadający szeroki zakres uprawnień, Pełnomocnik Prezydenta ds. kontroli działalności SBU powoływany i podporządkowany głowie państwa<sup>41</sup>.

Wspomnieć w tym miejscu należy o Radzie ds. wywiadu działającej przy Prezydencie Ukrainy, a będącej organem doradczym, utworzonym w celu przygotowywania programów wywiadowczych oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa nad pracą organów wywiadowczych Ukrainy<sup>42</sup>.

Ostatnim wymienionym tu aktem prawnym związanym z uprawnieniami Prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa jest ustawa „O tajemnicy państwowej”<sup>43</sup>. Do zadań Prezydenta ustawa zaliczyła: wydawanie dekretów i rozporządzeń dotyczących ochrony tajemnicy państwowej; powołanie osób do wykonania funkcji państwowego eksperta ds. tajemnicy we wszystkich organach władzy państwowej (za wyjątkiem Rady Najwyższej) na wniosek przewodniczących tych organów; z własnej inicjatywy lub na podstawie propozycji państwowych ekspertów ds. tajemnicy, organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, urzędów, organizacji lub obywateli Prezydent ma prawo zmiany przewidzianych w ustawie terminów obowiązywania tajemnicy państwowej; ustanawia techniczne i kryptograficzne procedury ochrony tajnych informacji.

Zgoda na udostępnienie danych, określonych jako tajemnica państwowa innym państwom lub organizacjom międzynarodowym, może być wydana jedynie na podstawie zawartej umowy międzynarodowej przez Radę Najwyższą lub na drodze rozporządzenia Prezydenta Ukrainy (z uwzględnieniem opinii Rady Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy). Udostępnienie tajemnicy państwowej Prezydentowi Ukrainy, podobnie jak i innym wyższym urzędnikom państwowym następuje po złożeniu przez nich pisemnego zobowiązania do jej przestrzegania.

<sup>41</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 18 maja 2007 r. Pro pownoważennja ta garantiji zdijsnennja postijnoho kontorlju za dijalnistju Służby bezpeky Ukrainy, Nr 427/2007.

<sup>42</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 17 września 2020 r. r. Pro rozwidku, Nr 912-IX.

<sup>43</sup> Ustawa Ukrainy z dnia 21 stycznia 1994 r. Pro derżawnu tajemnicyju, „WWR” 1994, Nr 16, s. 93.

## 5. Podsumowanie

Obok wymienionych tu uprawnień przypomnijmy jeszcze uprawnienie do powoływania i odwoływania przez głowę państwa Ministra Obrony Ukrainy, a będziemy mieli w miarę szeroki obraz Prezydenta Ukrainy, jako gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Liczba kompetencji Prezydenta w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwowego (ponad połowa wszystkich jego uprawnień należy do tej sfery) w pełni oddaje konstytucyjnie przyznaną mu rolę Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy oraz gwaranta suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Przyznanie jednej osobie tak dużego wpływu na tę sferę życia państwowego ma swoje uzasadnienie w konieczności efektywnego działania wobec potencjalnych zagrożeń. Kierownictwo Prezydenta obejmujące nadzór, kontrolę i koordynację działań wszystkich organów państwowych w tej dziedzinie powoduje, że zapobiegające lub likwidujące zagrożenie decyzje zostaną wydane w odpowiednim czasie. Nie oznacza to oczywiście, że rozwiązania odmienne nie są tak skuteczne, tym bardziej że na możliwość kontrolowania sfery bezpieczeństwa państwa przez Prezydenta Ukrainy pracują całe zastępy urzędników (cywilnych i wojskowych), wchodzących w skład państwowych organów ds. bezpieczeństwa i obrony. Wyrażna jest też tendencja do poszerzania roli prezydenta w omówionej sferze działalności państwa. Niewątpliwie wpływa na to mają wydarzenia historyczne dziejące się na Ukrainie, zarówno te o charakterze wewnętrznym z lat 2004-2014, jak i te o znaczeniu międzynarodowym, z lat późniejszych.

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Postanowienie Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z dnia 19 czerwca 1991 r. Pro Koncepciju nowoji Konstytuciji Ukrajiny. WWR 1991, N 35.
- Ustawa URSR z 19 czerwca 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR, WWR 1991, N 35.
- Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinskoji RSR i wnesennja zmin ta dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinskoji RSR, WWR URSR - 1991 – Nr 33.
- Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. O Prezydencie Ukraińskiej RSR (Pro Prezydenta Ukraińskoj RSR, Nr 1295 – XII.
- Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. O wyborach Prezydenta Ukraińskiej RSR (Pro wybory Prezydenta Ukraińskoj RSR), Nr 1297-XII.
- Ustawa Ukrainy z 21 maja 1991 r. Pro zminy i dopowniennja Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR u zw'jazku z wdoskonalennjam systemy derżawnoho uprawlinnja, WWR 1991, N 26.
- Ustawa Ukrainy z 17 września 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR, WWR 1991, N 46.
- Ustawy Ukrainy z dnia 4 listopada 1991 r. Pro Prykordonnij wijska Ukrajiny, Nr 1779 – XII/ „WWR” - 1992 – Nr 2.
- Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrajiny, Nr 1932-XII/ „WWR” - 1992 – Nr 9.
- Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro Zbrojni Syły Ukrajiny, Nr 1934-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9.
- Ustawa Ukrainy z 14 lutego 1992 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny, WWR 1992, N 20.
- Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro Służbu bezpeky Ukrajiny, Nr 2229 – XII/ „WWR” – 1992 – Nr 27.
- Ustawa Ukrainy z 5 listopada 1991 r. Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny, WWR 1992, N 4.
- Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro zahalnyj wijskowyj obow'jazok ta wijskowu służbu, Nr 2233- XII/ „WWR” – 1999 – Nr 33.

- Ustawa Ukrainy z dnia 21 października 1993 r. Pro mobilizacijnu pidhotowku ta mobilizaciju, Nr 3543 – XII / „WWR” – 1993 – Nr 44.
- Ustawa Ukrainy z dnia 21 stycznia 1994 r. Pro derżawnu tajemnycu, „WWR” 1994, Nr 16.
- Ustawa Ukrainy z dnia 4 marca 1998 r. „Pro derżawnu ochoronu orhaniw derżawnoj władzy Ukrajiny i posadowych osib”, Nr 160/98 – WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35.
- Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 1998 r. Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrajiny, Nr 183/98 –WR/ „WWR” -1998 – Nr 35.
- Ustawa Ukrainy z dnia 13 lipca 2000 r. Pro zonu nadzwyczajnoji ekołohicznoji sytuaciji, „WWR” – 2000- Nr 42.
- Porozumienie Konstytucyjne z 1995 r., Konstytucji i konstytucijni akty Ukrajiny, Kyjiw 2001.
- Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 grudnia 1999 r. Pro zminy u centralnych orhaniw wykonawczoji władzy, Nr 1572/99.
- Ustawa Ukrainy z dnia 16 marca 2000 r. Pro prawowyj reżym nadzwyczajnoho stanu, Nr 1550 – III/ „WWR” – 2000 – Nr 23.
- Ustawa Ukrainy z dnia 15 września 2001 „Pro zatwerdżennja Ukazu Prezydenta Ukrajiny ‘Pro ohołoszennja okremych rajoniw Zakarptskoji obłasti znoju nadzwyczajnoji ekołohicznoji situaciji’”, „WWR” – 2001 – Nr 18.
- Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 2003 r. WWR 2003, Nr 27.
- Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 18 maja 2007 r. Pro pownoważennja ta garantiji zdijsnennja postijnoho kontorlju za dijalnistju Służby bezpeky Ukrajiny, Nr 427/2007.
- Ustawa Ukrainy z dnia 21 lutego 2014 r., Pro widnowljennja diji okremnych położeń Konstytuciji Ukrajiny, WWR 2014, Nr 11.
- Ustawa Ukrainy z dnia 12 maja 2015 r. O reżymie prawnym stanu wojennego, WWR 2015, Nr 28.
- Ustawa Ukrainy z dnia 2 czerwca 2016 r., Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajiny (szczodo prawosuddja), WWR 2016, Nr 28.
- Ustawa Ukrainy z dnia 17 września 2020 r. Pro rozwidku, Nr 912-IX.

## Literatura:

- Baro H., Leser E., *Das semipräsidentale System – ‘Bastard’ oder Regierungsform sui generis*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1999, n. 3.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1995.
- Konstytucji Finlandii, *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie J. Osiński, Warszawa 1997.
- Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981.
- Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnym organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009.

Olechno A., *Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa*  
[w:] *Współczesne Oblicza Bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski,  
Białystok 2015.

Stec A., *Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy*, Lwów 2014.

Stec A., *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – Stan wojenny 2018 r.*,  
Przegląd Sejmowy 2018, nr 5.

Płachotniuk N.G., *Instytut prezydentstwa w Ukraini*, Charkiw 1999.

*Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. Wierzbicki B., Białystok 2000.

### **Źródła internetowe:**

Projekt Konstytucji (Otto Eichelmann) - <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html>  
(dostęp: 2.05.2022 r.)



## **The position of the President of Ukraine in the field of state security protection**

### **Summary**

According to Article 102, paragraph 2, the President of Ukraine is the guarantor of sovereignty and territorial integrity of the state and performs his function by acting in the sphere of internal and external relations of the state in peacetime as well as in wartime independently and with other higher bodies of state power. Article 106 of the Constitution, listing in paragraph 1 the powers of the head of state already at the beginning states that the President of Ukraine guarantees the independence of the state, national security and legal continuity of the state. The purpose of the article is, based on the legal-dogmatic analysis of the Basic Law and selected laws, to discuss the powers of the President of Ukraine in the field of national defence, which the Author decided to present in three areas: as the head of the Armed Forces of Ukraine (Article 106, paragraph 1, items 17-20 of the Constitution); related to the validity of states of emergency (Article 106, paragraph 1, item 21 of the Constitution); and those related to the participation of the head of state in the implementation of the general policy of the country.

### **Key words**

President, Ukraine, security

**Artur Olechno** - dr hab., prof. Uniwersytetu w Białymstoku, (orcid: 0000-0003-2594-0376), pracownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych Wydziału Prawa UwB, prodziekan ds. Dydaktyki Wydziału Prawa UwB. Autor licznych publikacji, w tym trzech monografi i kilkudziesięciu artykułów naukowych z zakresu systemów rządów państw Europy Wschodniej, m.in. Ewolucja konstytucyjnych podstaw systemu rządów Ukrainy (Białystok 2019). E-mail: a.olechno@uwb.edu.pl





Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniem. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.