

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO**

PRACA DOKTORSKA

**INSTYTUCJA PRAWNA STANU WOJENNEGO
A FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W CZASIE WOJNY
I PO JEJ ZAKOŃCZENIU**

Malwina Ewa KOŁODZIEJCZAK

Praca opracowana pod kierunkiem naukowym:
prof. dr. hab. Bogumiła SZMULIKA

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WSTĘP	7
ROZDZIAŁ 1. PRÓBA ZDEFINIOWANIA TERMINÓW ZWIĄZANYCH Z INSTYTUCJĄ STANU WOJENNEGO I CZASU WOJNY	19
1.1. Przykłady definicji stan wojenny i czas wojny oraz wyrażen pochodnych w ujęciu polskiego prawodawstwa	22
1.2. Przykłady definicji stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu prawodawstwa międzynarodowego	30
1.3. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu komentarzy i opinii prawnych	43
1.4. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu doktrynalnym i teoretycznym	51
1.5. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu słownikowym	57
1.6. Wnioski z analizy prawno porównawczej	62
ROZDZIAŁ 2. GENEZA I EWOLUCJA INSTYTUCJI STANU WOJENNEGO I CZASU WOJNY W REGULACJACH OBOWIĄZUJĄCYCH W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W UJĘCIU HISTORYCZNYM.....	67
2.1. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w odradzającej Rzeczypospolitej Polskiej – problemy definicyjno-organizacyjne	68
2.2. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny pod rządami <i>Konstytucji RP z 1921 roku</i>	75
2.3. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej zapoczątkowane nowelą sierpniową z 1926 roku	82
2.4. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny pod rządami <i>Konstytucji RP z 1935 roku</i>	88
2.5. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej w okresie powojennym do 1989 roku.....	107
2.6. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej do przyjęcia <i>Konstytucji RP z 1997 roku</i>	117
2.7. Wnioski z analizy prawno porównawczej	121
ROZDZIAŁ 3. INSTYTUCJA STANU WOJENNEGO A FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W OBOWIĄZUJĄCYM STANIE PRAWNYM W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.....	124
3.1. Instytucja stanu wojennego – wątpliwości interpretacyjne w aspekcie formalnym i materialnym	125
3.2. Zadania konstytucyjnych organów w stanie wojennym.....	140
3.3. Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w stanie wojennym	161
3.4. Ograniczenia praw i wolności człowieka w stanie wojennym.....	168
3.5. Wnioski z analizy prawno porównawczej	175

ROZDZIAŁ 4. INSTYTUCJA STANU WOJNY I CZASU WOJNY A FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W OBOWIĄZUJĄCYM STANIE PRAWNYM W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	177
4.1. Instytucja stanu wojny i czasu wojny – wątpliwości interpretacyjne w aspekcie formalnym i materialnym	179
4.2. Zadania konstytucyjnych organów w stanie wojny i w czasie wojny	192
4.3. Funkcjonowanie Sił Zbrojnych w czasie wojny	209
4.4. Ograniczenia praw i wolności człowieka w czasie wojny	213
4.5. Wnioski z analizy prawnoporównawczej	219
ROZDZIAŁ 5. KONCEPCYJNE UJĘCIE INSTYTUCJI STANU WOJENNEGO I FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA W CZASIE WOJNY I PO JEJ ZAKOŃCZENIU – UWAGI <i>DE LEGE LATA</i> I <i>DE LEGE FERENDA</i>	222
5.1. Uwagi <i>de lege lata</i> i próba oceny uregulowań instytucji stanu wojennego i czasu wojny	223
5.1.1. Stan wojenny	223
5.1.2. Stan wojny	227
5.1.3. Czas wojny	229
5.2. Rozważane scenariusze zagrożeń bezpieczeństwa państwa	233
5.3. Rozważania <i>de lege ferenda</i> w odniesieniu do funkcjonowania państwa w stanie wojennym i w czasie wojny	241
5.4. Wnioski z analizy prawnoporównawczej	246
ZAKOŃCZENIE	248
SPIS TABEL	272
SPIS RYSUNKÓW	273
ZAŁĄCZNIK	274

WYKAZ SKRÓTÓW

art.	artykuł
BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
DO RSZ; Dowódca Operacyjny;	Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych
DG RSZ; Dowódca Generalny;	Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych
Dz.U.	Dziennik Ustaw
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
MTK	Międzynarodowy Trybunał Karny
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
ND SZ; Naczelny Dowódca	Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych
NATO	North Atlantic Treaty Organization; Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
UN	United Nations; Organizacja Narodów Zjednoczonych

WSTĘP

Szymon Rundstein, na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” pod koniec lat 20-tych XX wieku, przytaczał dzieło Williama Edwarda Halla, który już w 1889 roku w „Traktacie prawa międzynarodowego” zawarł wątpliwości odnośnie do wartości prawa międzynarodowego w obliczu nieuniknionej, zbliżającej się – jak utrzymywał – wojny. Jak twierdził, prawo międzynarodowe jako zbiór norm niedookreślonych, wątkich i zbyt rozciągniętych nie wytrzyma próby w razie przewrotu dziejowego, który wobec braku poszanowania zasad musi zakończyć się wojną¹. Wacław Komarnicki w latach 30-tych XX wieku pisał, że prowadzenie wojny nie może być postrzegane przez pryzmat działania tylko władzy wykonawczej, ponieważ wszystkie władze państwowe muszą wówczas współpracować w zasadniczo odmiennych warunkach. Biorąc pod uwagę doświadczenia I wojny światowej postulował, żeby przepisy konstytucyjne były tworzone „z punktu widzenia najbardziej żywotnych interesów państwa, jak i z punktu widzenia praworządności”, by władza i państwo były w stanie funkcjonować zarówno w czasie pokoju jak i na wypadek wojny².

Po kilkudziesięciu latach od rozważań wybitnych znawców prawa i od próby stworzenia regulacji antywojennych, wojny nadal są trwałym elementem światowego porządku, a ocena prawa międzynarodowego, mimo jego niepodważalnych wartości, wypada bardzo krytycznie. Z okazji 150-lecia powstania pierwotnej konwencji genewskiej Didier Burkhalter i Peter Maurer podkreślali, że należy utrwalac osiągnięcia i kontynuować tworzenie rozwiązań instytucjonalnych, zapewniających przestrzeganie zasad prawa humanitarnego, by wojny nie przerodziły się w barbarzyństwo, a „nigdy w historii ludzkości nie byliśmy bliżej tego rozwiązania niż dzisiaj”³. Trudno jednak zgodzić się z tym stwierdzeniem, gdy po 10 latach od tego wydarzenia trwa regularna wojna tuż przy granicy terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo iż faktem jest,

¹ S. Rundstein, *Kodyfikacja prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 8, 1928, s. 1.

² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wyd. Polska Druk. Świt, Wilno 1937, s. 249.

³ D. Burkhalter, P. Maurer, *Switzerland, ICRC call for respect of humanitarian law*, 2014, tekst dostępny pod adresem: https://www.swissinfo.ch/eng/politics/opinion_switzerland--icrc-call-for-respect-of-humanitarian-law/40568072 [dostęp:08.08.2024 r.].

że wojna zgodnie z prawem międzynarodowym jest nielegalna, a już sama groźba użycia siły została podciągnięta do działań zakazanych, nadal aktualna wydaje się sentencja Clausewitza, który twierdził, że wojna to przedłużenie polityki. Okazuje się zatem, że narzędzia i instrumenty, jakie mają do dyspozycji państwa, by do wojen nie dochodziło są niewystarczające.

Jak dotąd ani nauka, ani międzynarodowa praktyka konfliktów zbrojnych, nie pozwoliła na znalezienie wyczerpujących rozwiązań licznych problemów związanych z wojną. Co ważne, mimo iż funkcjonują przepisy antywojenne oraz regulujące wiele aspektów związanych z konfliktami zbrojnymi, jak na razie nie udało się skutecznie wdrożyć rozwiązań pozwalających wojen uniknąć, a w trwających zminimalizować straty ludności i mienia. Być może zatem, jeśli konflikty zbrojne są stałym elementem stosunków międzynarodowych i brak wojen jest utopijnym myśleniem, państwa powinny tak udoskonalić regulacje prawne, by mieć pewność, że procedury zadziałają i organy państwa będą mogły realizować swoje zadania.

W związku z powyższym, należy nie tylko podjąć próbę uporządkowania definicji około-wojennych, ale przede wszystkim usprawnić procedury wprowadzania i ogłaszania poszczególnych stanów bezpieczeństwa państwa i określić zadania poszczególnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Tego zadania podjęła się autorka w niniejszej dysertacji.

Próbując określić **sytuację problemową**, wskazać należy, że w aktach normatywnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej zauważyć można występującą mnogość sformułowań i wyrażeń związanych z zagrożeniem zewnętrznym państwa i wojną. Toteż, w pierwszej kolejności należy wyszczególnić podstawowe pojęcia dla omawianej problematyki, wskazując – jeśli takowe istnieją – ich definicje legalne, co jest niezbędne dla ustalenia ich znaczenia.

Zauważyć należy także, że przecież w ustawodawstwie polskim występuje zarówno definicja stanu wojennego, zewnętrznego zagrożenia państwa czy nawet, wprowadzona stosunkowo niedawno, definicja legalna czasu wojny. Niemniej jednak problem pojawia się, jeśli definicja legalna ma różne interpretacje albo występują wątpliwości w odniesieniu do ich znaczenia w stosunku do innych przepisów prawa. Problemem jest jednak również, jeśli taka definicja w ogóle nie występuje. Uzasadnione zastrzeżenia można wyrazić w związku z przedmiotowymi wyrażeniami, jak: czas wojny czy stan wojenny i jego przesłanki, w tym zagrożenie zewnętrzne, agresja czy napaść

zbrojna. Mimo iż towarzyszą im definicje legalne, nie są one jednak doprecyzowane i wolne od nieścisłości w interpretacji. Co istotne – ustrojodawca i ustawodawca używają różnych sformułowań, co świadczy nie tylko o braku konsekwencji, ale także wywołuje problemy interpretacyjne. Tak też dzieje się z omawianymi pojęciami, co jest o tyle ważne, że w znacznym stopniu wpływają one na kwestię bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa i zadania poszczególnych organów w równych stanach i warunkach bezpieczeństwa państwa.

Zatem zauważyć należy, że po pierwsze, obecnie obowiązujące przepisy prawa konstytucyjnego, ale także regulacje międzynarodowe, nie zawierają spójnych i co ważniejsze – konsekwentnych pojęć. Stąd wskazać można na brak uporządkowania i wyraźny chaos terminologiczny, co powoduje problemy interpretacyjne i namnażanie kolejnych terminów i definicji. Po drugie, w odniesieniu do procedury zarówno wprowadzania stanu wojennego, jak również ogłaszania czasu wojny i podejmowania decyzji o stanie wojny zidentyfikować można poważne problemy formalne. Wreszcie, mimo rozróżnienia wielu stanów bezpieczeństwa państwa, brak wzajemnych i transparentnych relacji między nimi i, co najważniejsze, brak jasnych zadań, ich podziału i odpowiedzialności pomiędzy określonymi organami.

Tak ujęta sytuacja problemowa oraz wstępnie zidentyfikowany zakres rzeczywistości sprawiają, że **przedmiotem badań** uczyniono instytucje stanu wojennego oraz czasu wojny, podstawy prawne i procedurę ich wprowadzania, a także funkcjonowanie państwa w okresie ich trwania i po zakończeniu, rozumiane jako wskazanie roli i zadań organów władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można było także pominąć problematyki ograniczeń praw człowieka i obywatela w tych szczególnych warunkach. Badaniami objęte zostały zatem różne stany faktyczne, implikujące określone stany prawne i możliwość ich wprowadzenia bądź ogłoszenia.

Głównym celem badań była charakterystyka instytucji prawnej stanu wojennego oraz czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej oraz rekomendacje zmian w wymiarze prawno-organizacyjnym.

Uwzględniając sytuację problemową można wyodrębnić **główny problem badawczy**, który zawiera się w pytaniu: **Jak obecne rozwiązania prawne w zakresie stanu wojennego pozwoliłyby na funkcjonowanie i podejmowanie niezbędnych działań przez państwo i jego organy w czasie wojny oraz po jej zakończeniu?**

Złożoność problemu głównego wymagała jego dekompozycji, dlatego wskazano **problemy szczegółowe** o następującej treści:

1. Jak (i czy w ogóle) definiowana i normowana jest instytucja stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucje pochodne?
2. Jakie są historyczne uwarunkowania prawne instytucji stanu wojennego i czasu wojny?
3. Jakie są obecnie uwarunkowania prawne oraz obowiązujące regulacje prawne instytucji stanu wojennego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy są one wystarczające, by państwo (i jego organy) mogło realizować niezbędne w tym okresie działania?
4. Jakie są obecne uwarunkowania prawne oraz obowiązujące regulacje prawne instytucji stanu wojny i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy są one wystarczające, by państwo (i jego organy) mogło realizować niezbędne w tym okresie działania?
5. Jaką koncepcję prawnych regulacji instytucji stanu wojennego i czasu wojny można przyjąć, by państwo realizowało niezbędne działania i spełniało pożądaną rolę w tym okresie?

Badaniom towarzyszyło założenie, że rozwiązanie szczegółowych problemów badawczych, a w konsekwencji głównego problemu badawczego i osiągnięcie celu badań nastąpi w drodze weryfikacji hipotez badawczych. Wyróżniono następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza 1 stanowi przypuszczenie, że obecne przepisy prawne mogą okazać się niewystarczające w obliczu zagrożenia zewnętrznego, którego skutkiem może być stan wojenny bądź czas wojny albo nie przewidują rozwiązań dla sytuacji, które pojawiają się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Z jednej strony zatem brak definicji legalnych części terminów, z drugiej, te które istnieją – jak się wydaje – wymagają szerszego odniesienia, wyjaśnienia, wreszcie jednolitej interpretacji, a może redefinicji. Jednocześnie, występują doktrynalne i teoretyczne ujęcia, które z powodzeniem można by było wdrożyć na gruncie prawnym.

Hipoteza 2 zakłada, że analiza doświadczeń historycznych i obowiązujących wówczas regulacji w odniesieniu do instytucji stanu wojennego i czasu wojny, może odgrywać

istotną rolę i pozwolić na określenie pewnych zależności i mechanizmów, co w konsekwencji doprowadzi do wskazania postulatów *de lege ferenda*.

Hipoteza 3 wyraża założenie, że obecne rozwiązania prawne nie regulują w wystarczającym zakresie i koherentnie, ani samego stanu wojennego (w tym przesłanek i procedury wprowadzenia, szczególnie zastępczej), ani funkcjonowania państwa, w tym zadań władzy w czasie jego trwania. Szczególnie jest to niebezpieczna sytuacja wobec braku uwzględnienia takich ram, które obejmowałyby pojawiające się coraz to nowe zagrożenia

Hipoteza 4 stanowi przypuszczenie, że obecne rozwiązania prawne odnośnie do czasu wojny i stanu wojny nie są regulowane w sposób wystarczający i spójny z regulacjami stanu wojennego. Nie można także wykazać jednoznacznie zależności czy relacji między nimi! Być może, jako instytucja historyczna, stan wojny powinien zostać albo gruntownie dostosowany względem innych instytucji, albo przepisy – i tak zdawkowo go regulujące, powinny zostać derogowane. Co więcej, założono także, że nie istnieją przepisy, które kompleksowo regulowałyby funkcjonowanie państwa w czasie wojny i po jej zakończeniu. Mimo wprowadzenia wyrażania czasu wojny do ustawy i stworzenia definicji legalnej, nadal nie przyjęto przepisów, które w pełni regulowałyby zależności wynikające z takiej sytuacji (w tym określenia przesłanek i procedury ogłoszenia także zastępczej).

Hipoteza 5 wyraża przypuszczenie, że opracowanie i przyjęcie określonej koncepcji rozwiązania oraz przedstawienie uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*, wskazujących na kompleksowe regulacje stanu wojennego i czasu wojny, z uwzględnieniem pożądanых działań organów państwa, mogłoby przyczynić się do usunięcia wielu trudności interpretacyjnych i wskazać możliwości wprowadzenia konkretnych zmian w systemie prawnym.

Toteż przyjęta **główna hipoteza badawcza** zakłada, iż częściowo aspekty stanu wojennego i czasu wojny regulowane są przez normy prawa materialnego i formalnego zarówno na poziomie międzynarodowym i krajowym, jednakże są one niepełne, często niewspółmierne do obecnych zagrożeń, i przede wszystkim, często nie współgrają ze sobą tworząc chaos interpretacyjny. Co więcej, nierzadko występują definicje legalne pogłębiające te wątpliwości. Zmianie powinna też ulec sama procedura wprowadzania i ogłaszania stanu wojennego i czasu wojny, co wiąże się ze zmianą organizacyjną i kompetencyjną najwyższych organów władzy w państwie.

Według teorii prawa, prawo formalne ma względem materialnego subsydiarny i wtórny charakter. „Normy materialne i procesowe są zatem wzajemnie silnie powiązane w ten sposób, że istnienie norm materialnych stanowi rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego”⁴. Prawo materialne będzie zawierało zatem normy merytoryczne, odnoszące się do obowiązków i praw, reguł zachowania zarówno osób fizycznych i prawnych oraz organów czy instytucji. Z kolei, normy procesowe to te, dotyczące przestrzegania prawa materialnego, związane z organizacją procedur, dochodzenia praw i egzekwowania obowiązków.

W toku badań niezbędne było zinterpretowanie i próba znalezienia określonej definicji kluczowych dla podjętej problematyki wyrażen. Badaniami objęty został zatem stan faktyczny poszczególnych sytuacji, które implikują stan prawny, dopiero jednak po ich uprzednim ogłoszeniu czy wprowadzeniu. W związku z tym, konieczne było także omówienie i zinterpretowanie procedury wprowadzania czy ogłaszania poszczególnych stanów prawnych i towarzyszących im aktów prawnych.

Badania miały charakter teoretyczny i empiryczny, a lokowały się w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych. Osiągnięcie zakładanego celu pracy wymagało prowadzenia badań w sposób celowy, metodyczny i instrumentalny, za pomocą metod, technik i narzędzi badawczych. Podstawową **metodą badawczą** przy weryfikacji hipotez była metoda prawnodogmatyczna, służąca analizie aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń, umów międzynarodowych, konwencji) oraz dokumentów, a także opinii prawnych. W pracy wykorzystana została także analiza systemowa, gdyż stany bezpieczeństwa państwa ukazane powinny zostać nie tylko w systemie prawa, ale w szerszym kontekście systemu bezpieczeństwa narodowego, stąd zastosowanie metody z dyscypliny nauk o bezpieczeństwie. W oparciu o metodę analizy historycznej zaprezentowana została geneza instytucji stanów bezpieczeństwa państwa, a także zmiany definicji stanu wojennego, czasu wojny i stanu wojny oraz ich istoty. Z kolei analiza porównawcza pozwoliła na zbadanie jak definiowany i procedowany był stan wojenny i czas wojny w okresie międzywojennym i PRL. W całej pracy

⁴ *Wstęp*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

wykorzystana została także analogia⁵. W ostatnim rozdziale pracy podjęto także próbę oceny istniejących przepisów i wyszczególnienie uwag *de lege lata* oraz założeń i rozwiązań *de lege ferenda*. Zastosowano także wybrane elementy zbliżone do metody scenariuszy⁶.

Z uwagi na zbiór szeregu faktów naukowych z pogranicza wielu dyscyplin (nauki prawne, nauki o bezpieczeństwie, nauki socjologiczne i nauki o polityce i administracji), zastosowana została również synteza, co umożliwiło scalenie uzyskanych w toku badań wyników. Z kolei, wnioskowanie dedukcyjne i redukcyjne niezbędne było do stworzenia teorii problemu i skonfrontowania uzyskanych wyników badań z rzeczywistością, a abstrahowanie pozwoliło na usunięcie z obszaru badań cech i zależności mało istotnych dla prowadzonego procesu badań.

W odniesieniu do metod empirycznych podkreślić należy wagę metody obserwacji naukowej i badania dokumentów. W toku badań autorka odbyła liczne kwerendy archiwalne (Instytut Polski i Muzeum im. Władysława Sikorskiego (Londyn), Polska Akademia Nauk (Berlin)) oraz biblioteczne (Biblioteka Narodowa, Biblioteka Sejmowa (Warszawa), New York Central Library (Nowy Jork), Library of Congress (Waszyngton), British Library (Londyn), Branch Library of Law (Berlin). Z kolei metoda badania opinii i sądów w postaci wywiadu eksperckiego i pogłębionego, z wykorzystaniem narzędzia badawczego w postaci kwestionariusza wywiadu⁷ została wykorzystana do uzyskania opinii ekspertów: prawników, naukowców i wojskowych z Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Akademii Sztuki Wojennej.

⁵ Z wniosku nie wynika przesłanka, ani z przesłanki wniosek, lecz stwierdza się, że każde kolejny przedmiot będzie miał tę samą (podobną) cechę, vide: Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1965, s. 218.

⁶ „(...) G. Kan określił scenariusz jako względny oraz przewidywalny rozwój sytuacji, skonstruowany z myślą o skupieniu uwagi na związkach przyczynowo-skutkowych i na tych momentach rozwoju sytuacji, które wymagają podjęcia decyzji”, vide: T. Jemiolo, A. Dawidczyk, *Wstęp do metodologii badań bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2008, s. 55.

⁷ Kwestionariusz stanowi załącznik 1 niniejszej pracy.

Autorce dzięki udziałowi w konferencjach i przeprowadzonych konsultacjach udało się także odbyć wywiady nieukierunkowane⁸, a poprzez zorganizowanie seminarium w postaci debaty eksperckiej także wywiady zogniskowane⁹.

Autorka niniejszej dysertacji badania właściwe poprzedziła gromadzeniem i studiowaniem aktów prawnych, literatury oraz opinii prawnych czy też stenogramów z posiedzeń Sejmu i komisji sejmowych. Podstawowymi źródłami badawczymi, na podstawie których były prowadzone badania, były akty normatywne – konstytucyjne, ustawodawcze, wykonawcze i orzecznictwo oraz dokumenty rządowo-planistyczne i strategiczne, a także opinie prawne, uzasadnienia projektów aktów prawnych, jak również publikacje zwarte, prace badawcze i artykuły naukowe – polskie i zagraniczne. Krytycznej ocenie zostały poddane przede wszystkim źródła w postaci aktów prawnych. Mimo że wiele miejsca w pracy poświęconych jest *stricte* charakterystyce i omówieniu przepisów prawnych, wyróżnić należy kilka pozycji monograficznych, które były kluczowe dla sformułowania wniosków końcowych, a przede wszystkim rozwiązania problemu głównego (oraz problemów szczegółowych i pomocniczych).

Wartość pomocną przy rozwiązaniu problemów pierwszego rozdziału, w którym zaprezentowano doktrynalne i teoretyczne ujęcie wniosła wszechstronna i poruszająca wiele aspektów publikacja pod redakcją Jerzego Kranza, *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2009 oraz sztandarowa, jak się wydaje, monografia Władysława Czaplińskiego, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Scholar, Warszawa 1993, a także jedna z najważniejszych zagranicznych dzieł – publikacja Yorama Dinstaina, *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, 2005.

Rozdział drugi – prezentujący historyczne ujęcie tematu, nie powstałby w takim kształcie bez dwóch dzieł Wacława Komarnickiego – *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Reprint wydania z 1922 r. nakładem Księgarni F. Hoesicka, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008 oraz *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wyd.

⁸ Wywiad nieukierunkowany przeprowadza się z respondentami – ekspertami w danym obszarze, a uzyskane wnioski mogą być przydatne do opisywania i tworzenia własnych definicji, mimo iż nie prowadzi się go zgodnie z wcześniejszym planem. Vide: Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, tł. E. Hornowska, Wyd. Zysk i S-ka, s. 251-252.

⁹ Wywiad zogniskowany przeprowadza się z respondentami – ekspertami w danym obszarze, ponieważ w trakcie następuje odwołanie do przypadków, które zostały poddane wcześniejszej analizie, przeprowadzany jest zgodnie z planem, vide: *ibidem*, s. 250.

Polska Druk. Świt, Wilno 1937 oraz współczesnej pozycji – *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989. Szkic ustrojowo polityczny*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007 autorstwa Lecha Mażewskiego.

Wreszcie, jako istotne nie tylko dla badań zaprezentowanych w rozdziale trzecim i czwartym, ale i całej dysertacji należy potraktować dwie publikacje Waldemara J. Wołpiuka – *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1998 oraz *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2002. Z kolei Waldemar Kitler niejedną pracą dał asumpt do podjęcia badań przez autorkę, jednak na szczególną uwagę zasługuje *Prawo wojskowe*, red. nauk. W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, a w kontekście uporządkowania założeń metodologicznych nieoceniana okazało się wydanie specjalne „Wiedzy Obronnej” z 2021 roku pod kierunkiem Pana Profesora, pt. *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*. Warto także wymienić monografię Bartłomieja Opalińskiego, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, gdyż mimo iż autorka pozwoliła sobie na niewielką polemikę z Autorem, to główna linia wywodu jest bliska postulatowi autorki niniejszej pracy. Na koniec wskazać należy na pracę monograficzną Romana Kwietnia, *Od „wojny sprawiedliwej” do „wojny z terroryzmem”. Siła zbrojna i reglamentacja jej używania (ius contra bellum) w świetle prawa międzynarodowego*, Wyd. PISM, Warszawa 2019 oraz drugą publikację pod jego redakcją – *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015, których bogactwo i wartość wywodu stanowią niedościgniony wzór.

Badania oscyływały wokół problemów terminologicznych i regulacji prawnych w zakresie stanu wojennego i czasu wojny w odniesieniu do procedury ich wprowadzania i ogłaszania, stąd należy wskazać kilka ograniczeń. Praca nie miała na celu charakterystyki ani opisu historycznych rozwiązań odnoszących się do wojny, w tym funkcjonowania Państwa Podziemnego, gdyż na ten temat powstało wiele dzieł. Dlatego też czas trwania II wojny światowej był uwzględniony tylko w odniesieniu do rozwiązań prawnych dotyczących zarówno poszczególnych definicji, jak i stanów bezpieczeństwa państwa. Zasadniczo należy zauważyć, że rozwiązania obecnie obowiązujące, choć przekształcane i modyfikowane, podstawę miały w aktach okresu międzywojennego, stąd

dokładna ich charakterystyka zawarta w rozdziale drugim. Co więcej, także przebieg i zasadność wprowadzenia stanu wojennego w PRL nie był celem tej pracy.

W rozdziale pierwszym nie zostały opisane szczegółowe regulacje konwencji haskich czy genewskim, a jedynie te aspekty, które nawiązują do zagadnień definicyjnych i proceduralnych *sensu stricto*. Zaznaczyć należy także, że intencją autorki nie było odwoływanie się do działań i przygotowań niemilitarnych.

W odniesieniu do omawianych terminów, wojna kulturowa czy wojna cywilizacyjna – ta nowomowa nie była celem charakterystyki. Przyjmuje się na potrzeby niniejszej pracy, że są to terminy populistyczne i publicystyczne, gdyż nie wypełniają znamion wojny.

Przyjętym założeniem przez autorkę, które towarzyszyło wnioskowi z każdego rozdziału, było wykazanie z jednej strony chaosu terminologicznego mającego wpływ na stany bezpieczeństwa państwa, a z drugiej strony wskazanie określonych wzorców i pożądanej koncepcji w ramach postulatów *de lege ferenda* procedury ogłaszania i wprowadzania stanu wojennego, czasu wojny i stanu wojny wraz z zaproponowaniem zależności i relacji z innymi stanami bezpieczeństwa państwa.

Struktura niniejszej rozprawy doktorskiej obejmuje: wstęp zawierający część metodologiczną, pięć rozdziałów merytorycznych oraz zakończenie. Praca zawiera również wykaz skrótów, bibliografię, spis rysunków i tabeli.

Część metodologiczna przedstawiona we wstępie pozwoliła na wyróżnienie przyjętych założeń metodologicznych. Zarysowana została sytuacja problemowa, przedstawione zostały problemy badawcze, wskazano przedmiot i cel badań oraz hipotezy badawcze, a także metody, narzędzia i techniki badawcze. Ważnym elementem było dokonanie krytycznej analizy literatury oraz wskazanie założeń i ograniczeń badawczych.

Rozdział pierwszy zawiera przegląd aktów normatywnych – krajowych i międzynarodowych, w których zastosowano terminy: „stan wojenny” oraz „czas wojny”, a także wyrażenia pochodne, *inter alia*: „wojna”, „stan wojny”, „zewnętrzne zagrożenie”, jak również „agresja”, „napaść zbrojna” czy „użycie siły”. Następnie powyższe terminy użyte w zestawiono z opiniami ekspertów zawartych w analizach prawnych i komentarzach. Kluczowe wyrażenia przedstawiono także w ujęciu doktryny oraz słownikowym. Przedstawione repertorium pozwoliło na przyjęcie określonych

pożądanych cech i elementów, w tym przesłanek, które definicje legalne stanu wojennego i czasu wojny powinny zawierać, co następnie zostało zaprezentowane w rozdziale piątym.

Z kolei rozdział drugi dotyczy historycznych uwarunkowań zastosowania, głównie w aktach konstytucyjnych, ale nie tylko, wybranych pojęć, jak również charakterystyki przesłanek i procedury towarzyszącej wprowadzaniu poszczególnych stanów bezpieczeństwa. Badania opierały się na interpretacji najważniejszych źródeł prawa z okresu międzywojennego, aktów z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz lat 90-tych XX wieku, pozwoliło wskazać na istotę i ewolucję poszczególnych terminów i stanów.

W rozdziale trzecim szczegółowej interpretacji poddane zostały przesłanki umożliwiające wprowadzenie stanu wojennego. Scharakteryzowana została także procedura jego wprowadzenia i zakończenia w świetle obowiązujących przepisów. Wskazane zostały również zadania organów władzy publicznej oraz elementy związane z przygotowaniem obronnym państwa oraz ograniczenia praw człowieka i obywatela, towarzyszące tej sytuacji. Co istotne, przedstawione zostały także inne stany bezpieczeństwa państwa, towarzyszące stanowi wojennemu.

Rozdział czwarty miał na celu scharakteryzowanie przesłanek warunkujących ogłoszenie czasu wojny (ale również stanu wojny) oraz procedurę jego ogłoszenia oraz zakończenia. Przedstawiono także wnioski z badań podstaw prawnych w zakresie funkcjonowania organów państwa w czasie wojny oraz po jej zakończeniu.

Ostatni – piąty rozdział podzielony został na trzy części, tworzące spójną – ocenną i wynikową, część całej dysertacji. Podrozdział pierwszy przedstawia rozważania *de lege lata*. Zawarta została także próba oceny obecnego stanu prawno-organizacyjnego poszczególnych stanów bezpieczeństwa państwa. W dalszej części przedstawiono scenariusze, które stworzone zostały na podstawie aktów normatywnych, ale także dokumentów strategicznych i rządowo-planistycznych oraz bieżącej sytuacji na arenie międzynarodowej, na którą prawo konstytucyjne także powinno zareagować. Wreszcie, w podrozdziale trzecim podjęto próbę przedstawienia uwag *de lege ferenda* i założeń zmian, które można byłoby wprowadzić celem ulepszenia istniejących rozwiązań. Część ta powstała nie tylko dzięki metodzie analizy literatury, interpretacji aktów prawnych i dokumentów czy analizy komparatystycznej rozwiązań obecnych w innych państwach, ale także na podstawie wniosków z przeprowadzonych badań empirycznych i uwag

ekspertów zawartych w kwestionariuszu wywiadu.

Każdy rozdział zakończony jest wnioskami z analizy prawnoporównawczej.

Z kolei w zakończeniu określono stopień weryfikacji hipotezy głównej i osiągnięcia celu głównego oraz przywołano wnioski wraz z syntetycznym rysem głównej linii wywodu, które miały decydujący wpływ na ostateczny kształt niniejszej dysertacji.

Dysertacja ta jest wynikiem kilkuletnich badań nad problematyką definicji wojny i uwzględnia stan prawny na dzień 1 września 2024 roku.

Autorka niniejszej dysertacji jest głęboko przekonana, że publikacja ta nie powstałaby bez inspiracji i życzliwości Promotora – Pana prof. dr. hab. Bogumiła SZMULIKA, który zawsze służył radą, wsparciem oraz nieocenioną pomocą i który wierzył w powodzenie, a przynajmniej miał nadzieję, na ukończenie przez doktorantkę tejże pracy naukowej. Dziękując, autorka pragnie wyrazić wdzięczność za możliwość pracy z Panem Profesorem, którą traktuje nie tylko jako przyjemność, ale i wyróżnienie.

Autorka pragnie również podziękować za konsultacje i wieloletnie wsparcie merytoryczne Panu prof. dr. hab. inż. Waldemarowi KITLEROWI, którego cenne uwagi dały asumpt do powstania tejże pracy.

Autorka słowa podziękowania kieruje do ekspertów: ppłk. dr. hab. inż. Radosława BIELAWSKIEGO, Pana dr. hab. Michała BRZEZIŃSKIEGO, prof. UW, Pana Marka SURMAŃSKIEGO, dr. Grzegorza LEWANDOWSKIEGO, Pana płk. Krzysztofa RODAKA, Pana płk. Sławomira ŁAZARKA, jak również osób, dzięki którym udało się odbyć podróż naukową i przeprowadzić badania w ramach Programu PROM NAWA do New York Central Library i Library of Congress w Waszyngtonie oraz Fundacji Lanckorońskich z Brzezia za otrzymany grant na prowadzenie badań w Instytucie Polskim i Muzeum im. Władysława Sikorskiego w Londynie.

ROZDZIAŁ 1. PRÓBA ZDEFINIOWANIA TERMINÓW ZWIĄZANYCH Z INSTYTUCJĄ STANU WOJENNEGO I CZASU WOJNY

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały wyniki badań związane z definiowaniem wyrażeń, mających istotne znaczenie w omawianym temacie. Podjęta została próba znalezienia i wskazania odpowiednich definicji, a w przypadku ich braku bądź niespójnych interpretacji, wskazano na konieczność utworzenia takich terminów bądź redefinicji istniejących.

Jak wskazano we wprowadzeniu metodologicznym, w niniejszej pracy definicje odegrały istotną rolę¹⁰. W każdej gałęzi prawa, a zasadniczo i dyscyplinach naukowych, niezwykle ważnym zagadnieniem jest określenie rudymenarnych pojęć, a także wskazanie sposobu ich rozumienia i definiowania.

Zastosowany układ niniejszego rozdziału pomocny był przy rozwiązaniu problemu szczegółowego, zawartego w pytaniu: **Jak (i czy w ogóle) definiowana i normowana jest instytucja stanu wojennego oraz czasu wojny oraz instytucje pochodne?**

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, w hipotezie roboczej wyrażono przypuszczenie, że obecne przepisy prawne mogą okazać się niewystarczające w obliczu zagrożenia zewnętrznego, które doprowadzić może do stanu wojennego bądź wojny albo nie przewidują rozwiązań dla sytuacji, które pojawiają się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości w obliczu konieczności wprowadzenia stanu wojennego bądź ogłoszenia czasu wojny. Z jednej strony zatem brak definicji legalnych części terminów, z drugiej, te które istnieją – jak się wydaje – wymagają szerszego odniesienia, wyjaśnienia, wreszcie jednolitej interpretacji, a może redefinicji. Jednocześnie, występują doktrynalne i teoretyczne ujęcia, które z powodzeniem można by było wdrożyć na gruncie prawnym.

¹⁰ Wśród których do najważniejszych zaliczyć należy definicję sprawozdawczą, celem wykorzystania metody porównawczej w przypisanym wcześniej znaczeniu określonym zwrotom oraz definicję projektującą z wyróżnieniem definicji regulującej, która ustalać ma przyszłe, konkretne znaczenie określonego wyrazu. Vide: Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Wyd. PWN, Warszawa 1965, s. 44-45.

Celem szczegółowym badań, których wyniki zostały opisane w niniejszym rozdziale, jest charakterystyka i wskazanie obecnego stanu prawnego funkcjonowania terminów: stan wojenny, czas wojny, stan wojny, napaść zbrojna, agresja. By osiągnąć ten cel, tym samym rozwiązać problem szczegółowy, autorka w badaniach skupiła się na znalezieniu odpowiedzi na następujące problemy pomocnicze:

1. Jak jest pojęcie i istota instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucji pochodnych w prawodawstwie polskim?
2. Jak jest pojęcie i istota instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucji pochodnych w prawodawstwie międzynarodowym?
3. Jak jest pojęcie i istota instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucji pochodnych w ujęciu komentarzy i opinii prawnych?
4. Jak jest pojęcie i istota instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucji pochodnych w ujęciu doktrynalnym i teoretycznym?
5. Jak jest pojęcie i istota instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz instytucji pochodnych w ujęciu słownikowym?

Dla potwierdzenia przypuszczenia, wyniki badań nad problemami definicyjnymi przedstawione zostaną w ujęciu polskiego i międzynarodowego prawodawstwa, w ujęciu doktrynalnym (również zachowując podział na polskie i międzynarodowe poglądy) oraz w ujęciu słownikowym, co pozwoli usystematyzować dotychczasową wiedzę na ten temat, przedstawić podstawowe definicje legalne bądź ich brak, jak również sformułować wątpliwości.

Wychodząc z założenia, że jednym z podstawowych i elementów systemu prawa są merytoryczne, przejrzyste i spójne definicje, konsekwentnie używane przez ustawodawcę należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „oczywistą powinnością prawodawcy w państwie prawnym jest tworzyć dobre prawo, a zatem podejmować rozstrzygnięcia trafne merytorycznie i wyrażać je w sposób precyzyjny i komunikatywny w aktach normatywnych, składających się na przejrzysty i spójny system prawa. Spełniając należycie tę powinność, prawodawca tworzy jedną z najważniejszych instytucji zapewniających właściwe funkcjonowanie społeczności państwowej. Jeżeli natomiast spełniałby to zadanie w sposób nieodpowiedni, tworząc prawo niespójne, zagmatwane, zagrożone lukami i nieprecyzyjne, to nie tylko szkodziłoby społeczeństwu, ale kształtowane przez niego teksty prawne stawałyby się jedynie pozornym

pośrednikiem między władzą prawodawczą a odbiorcami prawa”¹¹. Stąd też nie można nie zauważyć, że cały czas występują pojęcia, którym nie towarzyszą definicje legalne, a stany faktyczne trudno niekiedy jednoznacznie zakwalifikować jako dane stany prawne.

Jak wskazano w sytuacji problemowej koniecznym jest rozróżnienie, zredefiniowanie, a być może ujednoczenie niektórych terminów około wojennych. Pod uwagę zostaną wzięte wyrażenia, które funkcjonują w polskich i międzynarodowych aktach prawnych, choć nie zawsze posiadają definicję legalną¹² oraz wyrażenia, które używane są od niedawna, o nieuregulowanym znaczeniu.

Dlatego też w niniejszym rozdziale zwrócona zostanie uwaga na problemy wynikające ze stosowania terminów stan wojenny oraz czas wojny, a także wyrażeń pochodnych, takich jak: wojna, stan wojny, zewnętrzne zagrożenie, jak również agresja, napaść zbrojna czy użycie siły. Wyrażenia te nie zawsze używane są w takiej formie, nie zawsze także ustawodawca jest konsekwentny i zachowuje raz zastosowane pojęcie. Ale trzeba wspomnieć także o wojnie hybrydowej, cyberwojnie oraz wojnie sprawiedliwej i wojnie prewencyjnej, która to często przedstawiana jest jako samoobrona antycypacyjna bądź prewencyjna.

Toteż, wychodząc z założenia, że wskazanym jest rozpocząć od definicji legalnej, a dopiero następnie przedstawiać jej niekiedy odmienne interpretacje, a ewentualne rozbieżności zestawić z wykładnią językową i literalną, w niniejszym rozdziale najpierw przedstawione zostaną definicje legalne (jeśli występują), następnie zaprezentowane zostanie podejście doktrynalne, zwieńczone przeglądem wybranych terminów słownikowych.

¹¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 207.

¹² W pracy wielokrotnie autorka posługuje się wyrażeniem „definicja legalna”. Stanisław Kaźmierczyk przyjmuje, że jest to „definicja zawarta w tekście aktu prawotwórczego, zwykle na jego początku. Ma formę przepisu prawnego. Ma ona moc obowiązującą tak jak akt prawodawczy, co oznacza, że wprowadzenie znaczeń terminów sprzecznych ze znaczeniem ustalonym w definicji legalnej jest równoznaczne z naruszeniem prawa. Prawodawca formułuje definicje legalne w sytuacji, gdy jakieś określenie jest wieloznaczne, nieostre znaczeniowo albo zachodzi potrzeba wprowadzenia nowego znaczenia (...). Ich przedmiotem nie są zachowania regulowane przez normę, ale znaczenia słów użytych w tekście aktu prawodawczego (...)”. *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. nauk. A. Bator, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 181. Autorka zatem, stoi na stanowisku, że konieczne jest sformułowanie definicji legalnych w formie przepisów prawnych w powszechnie obowiązujących aktach prawnych, które będą miały moc prawną, np. w postaci definicji ustawowych.

1.1. Przykłady definicji stan wojenny i czas wojny oraz wyrażeń pochodnych w ujęciu polskiego prawodawstwa

Stan wojenny to jeden ze stanów nadzwyczajnych. Stan wojenny należy do tej kategorii wyrażeń, które posiadają definicję legalną. Zgodnie z art. 228 ust. 1 *Konstytucji RP* w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej¹³. Zasadnicza definicja wyrażona jest w normie następnego artykułu, gdzie ustrojodawca podał trzy przesłanki umożliwiające Prezydentowi RP wprowadzenie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z art. 229 Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny wprowadza się na części albo na całym terytorium państwa¹⁴. Stan wojenny, poza definicją konstytucyjną, doczekał się także definicji ustawowej, która początkowo brzmiała niemal identycznie. W art. 2 wskazano, że w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa¹⁵. Ustawodawca uwzględnił więc działania terrorystyczne jako jedyne uszczegółowienie przykładu zagrożenia zewnętrznego. Wyrażenie to ponownie zostało zmodyfikowane przy okazji nowelizacji ustawy w 2011 roku, dodając jednocześnie definicję zagrożenia zewnętrznego¹⁶. Obecnie obowiązująca definicja ustawowa wskazuje, że Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium RP

¹³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 228, dalej: *Konstytucja RP*.

¹⁴ *Konstytucja RP*, art. 229.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301), art. 2 ust. 1.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. *o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*, (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323), art. 1 pkt 1.

lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa¹⁷. Z kolei, zgodnie z art. 2 ust. 1a, zewnętrzne zagrożenie to celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Polski lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty¹⁸. Wyrażenie zewnętrzne zagrożenie państwa zostało użyte, jak wskazano wcześniej, już w definicji konstytucyjnej¹⁹.

W nieco innym kontekście, jednak do stanu wojennego odwołał się również Trybunał Konstytucyjny. Trybunał zakwestionował możliwość zniszczenia cywilnego statku powietrznego ze względów bezpieczeństwa państwa, nawet gdy statek został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. Trybunał uzasadnił, że możliwość taka „powinna być dokonywana zgodnie z ogólnie obowiązującymi i interpretowanymi standardami konstytucyjnymi. Niezależnie od prowadzonego na tle niektórych obcych ustawodawstw sporu o kwalifikację prawną stanu będącego konsekwencją zmasowanego ataku terrorystycznego, na tle polskiej Konstytucji nie da się on - bez podjęcia stosownej, formalnej procedury - zakwalifikować jako jeden ze wskazanych powyżej stanów nadzwyczajnych. Ponadto, co w zawisłej sprawie wydaje się mieć podstawowe znaczenie, nawet w razie ogłoszenia stanu wojennego lub wyjątkowego, prawa określone w art. 30 i 38 Konstytucji nie podlegają ograniczeniu”²⁰.

Niemniej jednak, także w art. 136 *Konstytucji RP* ustrojodawca odwołuje się do zagrożenia państwa, pochodzącego z zewnątrz, w odniesieniu do sytuacji, w której można ogłaszać mobilizację. Jednakże, należy zauważyć, że mowa o bezpośrednim zewnętrznym zagrożeniu. Zatem, w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP, na wniosek Prezesa RM, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091), art. 2 ust. 1; dalej: ustawa o stanie wojennym.

¹⁸ Ustawa o stanie wojennym, art. 2 ust. 1a.

¹⁹ *Konstytucja RP*, art. 229.

²⁰ Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126. Wyrok dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520535607?cm=DOCUMENT> [dostęp: 23.02.2024 r.].

²¹ *Konstytucja RP*, art. 136.

Z kolei, pojęcie stan wojny – mimo że historycznie starsze, nie doczekało się definicji legalnej. Ustrojodawca bardzo lapidarnie potraktował to wyrażenie, jedynie raz przywołując je w *Konstytucji RP*. Zgodnie z art. 116 w przypadku napaści zbrojnej na Polskę lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny. Warto dodać, że w przypadku niemożności zebrania się posłów, o wojnie decyduje Prezydent RP²².

Napaść zbrojna i agresja²³ w polskim ustawodawstwie nie posiadają definicji legalnych, ale w aktach prawa międzynarodowego pochylano się kilkakrotnie nad tymi zagadnieniami. W *Konstytucji RP* oba te wyrażenia traktowane są jako przesłanki umożliwiające ogłoszenie stanu wojny bądź wprowadzenie stanu wojennego. Co ważne, wyrażenia te pojawiają się jako sytuacje, w których dopuszcza się zniszczenie obcego wojskowego statku powietrznego bez uprzedniej czy równoczesnej konieczności wprowadzania stanu wojny czy stanu wojennego. W przypadku naruszenia przestrzeni powietrznej RP obcy wojskowy statek powietrzny może być zniszczony bez wcześniejszych sygnałów ostrzegawczych w przypadku gdy dokonuje zbrojnej napaści lub agresji przeciwko celom położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Powyższa procedura jest możliwa do zastosowania wobec obcego cywilnego statku powietrznego, który nie posiada żadnych osób na pokładzie lub na pokładzie którego znajdują się wyłącznie osoby zamierzające użyć tego statku powietrznego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym²⁵.

Termin „agresja” został także użyty w aktach normatywnych i nienormatywnych odnoszących się do sytuacji w Ukrainie²⁶.

Czas wojny jest interesującym przypadkiem pod względem interpretacyjnym, gdyż długo ustawodawca nie odnosił się do wprowadzonego przez ustrojodawcę wyrażenia. W *Konstytucji RP* dwa razy pojawia się wyrażenie „na czas wojny”. W pierwszym przypadku wskazano co do zasady tę sytuację jako konieczność

²² *Konstytucja RP*, art. 116.

²³ Więcej na temat tych wyrażeń w podrozdziale 1.2. oraz 1.4.

²⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, (Dz.U. z 2022 r. poz. 295), art. 18b ust. 2a pkt 2 lit. a; dalej: ustawa o granicy państwowej.

²⁵ Ustawa o granicy państwowej, art. 18b ust. 2c.

²⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie agresji Rosji na Ukrainę, (M.P. z 2022 r. poz. 281), oświadczenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, (M.P. z 2022 r. poz. 284) czy ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, (Dz.U. z 2023 r. poz. 129, 185).

mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a w drugim formowania sądów doraźnych. Nie sprecyzowano jednak o jakie sytuacje chodzi. A zatem, zgodnie z art. 134 „na czas wojny” Prezydent RP mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych po uprzednim otrzymaniu wniosku od Prezesa RM. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać²⁷. Z kolei w art. 175 wskazano, że sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny²⁸. Co więcej, do momentu powstania w 2022 roku definicji legalnej, wyrażenie to pojawiało się w kilkudziesięciu (!) aktach prawnych w różnej konfiguracji²⁹.

Wskazać także należy, że mimo nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, przeprowadzonej w skutek reformy systemu kierowania i dowodzenia również nie wprowadzono definicji legalnej. Wówczas czas wojny zyskał nowe znaczenie, szczególnie proceduralne. W art. 4a ust. 1 pkt 4a wskazano, że w razie konieczności obrony państwa Prezydent RP postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP i w tym samym trybie o jego końcu³⁰. Wreszcie, w ustawie z dnia 11 marca 2022 roku *o obronie Ojczyzny* ustanowiono definicję legalną. Obecnie zatem funkcjonuje ona w brzmieniu: czas wojny to czas działań wojennych prowadzonych na terytorium RP, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydent RP wydanego na wniosek Rady Ministrów³¹.

Warto także zauważyć, że ani w ustawie z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*³², ani w ustawie *o granicy państwowej* nie podnosi się kwestii powiązania konieczności obrony państwa z obroną granic, co byłoby nie tylko wskazane, ale i pożądane.

W polskim systemie bezpieczeństwa narodowego funkcjonuje również stan gotowości obronnej czasu wojny. Zgodnie z ustawą *obronną* Rada Ministrów wnioskuje

²⁷ *Konstytucja RP*, art. 134 ust. 4.

²⁸ *Konstytucja RP*, art. 175 ust. 2.

²⁹ M.in.: ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235, 1715, 1846, 2185, 2642), art. 4 ust. 3.

³⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2021 r. poz. 372, 1728), art. 4a ust. 1 pkt 4a; dalej: ustawa *o powszechnym obowiązku obrony*. Ustawa uchylona.

³¹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 347, 641), art. 2 pkt 2; dalej: ustawa *o obronie Ojczyzny*.

³² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061, 1115, 1855, 2600; z 2023 r. poz. 185, 240, 261, 289, 347, 547); dalej: ustawa *o Straży Granicznej*.

do Prezydenta RP o podwyższanie stanu gotowości obronnej w razie zewnętrznego zagrożenia **bezpieczeństwa**³³. Natomiast jeszcze nie obowiązuje nowe rozporządzenie, w którym zdecydowano się zmienić formułę i definicję tego stanu. Stan gotowości obronnej czasu wojny, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem, to jeden z trzech stanów gotowości obok stanu stałej gotowości obronnej państwa i stanu gotowości obronnej państwa czasu kryzysu³⁴. Zgodnie z §5 tego rozporządzenia stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Wówczas realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej³⁵.

W projekcie (zarówno A 2022 i B 2024) rozporządzenia zrezygnowano z podziału na trzy stany gotowości obronnej, tworząc jedynie dwa: stan stałej gotowości obronnej państwa oraz stan pełnej gotowości obronnej państwa. Zgodnie z projektowanym §4 ust. 1 stan stałej gotowości obronnej państwa zostaje podwyższony do stanu pełnej gotowości w celu przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a w szczególności odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Realizuje się wówczas procedurę zarządzenia mobilizacji, wprowadzenia stanu wojennego oraz działania mające na celu pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji³⁶.

W najnowszej wersji projektu B 2024 rozporządzenia przyjęto jednak nieco inne założenia. Projektowany przepis zakłada, że w sytuacji zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i konieczności reagowania w przypadku jego

³³ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 27 ust. 1 pkt 4.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218), §2 ust. 1; dalej: rozporządzenie RM w sprawie gotowości obronnej.

Rozporządzenie miało obowiązywać do 23 października 2023 roku, jednakże przedłużono jego obowiązywanie do 29 marca 2025 roku. Pojawił się także nowy projekt rozporządzenia z dnia 25 kwietnia 2024 roku.

³⁵ Rozporządzenie RM w sprawie gotowości obronnej, §5 ust. 1-2.

³⁶ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12364200/12911552/12911553/dokument575107.pdf> [dostęp: 11.04.2023 r.]. Na potrzeby niniejszej pracy dalej jako: projekt A 2022 rozporządzenia RM w sprawie gotowości obronnej.

wystąpienia, odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony, wymagającej uruchomienia systemu obronnego państwa, wprowadza się stan pełnej gotowości obronnej państwa. Zgodnie z §4 ust. 2 realizuje się wówczas zadania umożliwiające przeprowadzenie mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa³⁷.

Koniecznym wydaje się także wspomnieć o rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Występuje tu odniesienie do kierowania bezpieczeństwem narodowym zarówno w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny. Warto zwrócić uwagę, że wyróżnienie działań w cyberprzestrzeni zostało pominięte³⁸. W projekcie rozporządzenia proponowano zmianę, m.in. w zakresie sytuacji i co więcej, w §16 ust. 1 pkt 12 ujęto, że przygotowanie głównego stanowiska kierowania obejmuje przygotowanie sił i środków do rozwinięcia i odtwarzania systemu łączności oraz utrzymania bezpieczeństwa cyberprzestrzeni³⁹. Jednocześnie zrezygnowano z poprzedniej definicji i konkretne sytuacje zastąpiono bardzo ogólnym wyrażeniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa [powstałe dop. MK] na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami⁴⁰.

Mobilizacja to kolejne pojęcie, które pojawia się w zestawieniu z różnymi stanami bezpieczeństwa państwa. Jak wskazano wyżej, ustrojodawca przedstawia procedurę i moment zarządzenia mobilizacji (niesprecyzowany w przepisach) w art. 136

³⁷ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa wraz z dokumentami uzgodnieniowymi dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384601/katalog/13055911#13055911> [dostęp: 03.05.2024 r.].

Na potrzeby niniejszej pracy dalej jako: projekt B 2024 rozporządzenia RM w sprawie gotowości obronnej.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978); dalej: rozporządzenie RM w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem. Rozporządzenie miało obowiązywać do 23 października 2023 roku, jednakże przedłużono jego obowiązywanie. Pojawił się także nowy projekt rozporządzenia.

³⁹ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, §16 ust. 1 pkt 12 lit. a; dalej: projekt rozporządzenia RM w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem. Projekt dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12371502/katalog/12964688#12964688> [dostęp: 21.04.2023 r.].

⁴⁰ Projekt rozporządzenia RM w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem, §2 pkt 4.

Konstytucji RP. W ustawie *o obronie Ojczyzny* uwzględniono definicję, która zakłada, że to proces przygotowania państwa, w tym Sił Zbrojnych, do osiągnięcia gotowości do przeciwdziałania bezpośredniemu zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa, uruchamiany na podstawie zarządzenia Prezydenta RP⁴¹.

Zatem w polskim ustawodawstwie występuje wyrażenie stan wojny – bez definicji legalnej oraz czas wojny, który posiada definicję legalną. Jednakże, polski ustawodawca w aktach prawnych rangi ustawowej oraz w aktach wykonawczych posługuje się także wyrażeniami odmiennymi, nieposiadającymi swoich objaśnień. Do wyrażen tych zaliczyć należy pojęcia takie jak: na wypadek wojny⁴² czy konflikt zbrojny⁴³.

Warto wskazać, że ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* także wprowadza kilka pojęć, *inter alia* wspomniany wyżej konflikt zbrojny. Zgodnie z art. 2 pkt 1 użycie Sił Zbrojnych poza granicami państwa oznacza ich obecność poza granicami państwa w celu udziału w: konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom⁴⁴. Niemniej jednak ustawodawca nie czyni odwołania do innych aktów w odniesieniu do rozumienia powyższych pojęć ani nie wprowadza ich definicji legalnych. Co interesujące, w ustawie tej pojawia się także wyrażenie, strefa działań wojennych, którą ogłasza Minister Spraw Zagranicznych. Zgodnie z art. 8 minister właściwy do spraw zagranicznych, w drodze obwieszczenia, ogłasza strefy działań wojennych oraz dzień rozpoczęcia i zakończenia w nich działań wojennych⁴⁵. Natomiast strefa bezpośrednich działań wojennych to domena Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W ustawie *o stanie wojennym*, wskazuje się, że to prezydent uznaje, ale na wniosek

⁴¹ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 2 pkt 16.

⁴² Przykładowo, wyrażenie „na wypadek wojny” zostało użyte w jednym z obecnie obowiązujących aktów wykonawczych *de facto* tworząc nowe wyrażenie. „W wykonywaniu zadań obronnych organy administracji publicznej, przedsiębiorcy i kierownicy innych jednostek organizacyjnych oraz władze organizacji pozarządowych uwzględniają potrzeby obronne państwa, obejmujące w szczególności: (...) przygotowanie ludności i warunków jej ochrony **na wypadek wojny**”, vide: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 875), §2 pkt 4.

⁴³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 755), art. 2 pkt 1 lit. a; dalej: ustawa *o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP*; ustawa z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 185, 547); rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153).

⁴⁴ Ustawa *o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP*, art. 2 pkt 1 lit. a-c.

⁴⁵ Ustawa *o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP*, art. 6a ust. 1.

Naczelnego Dowódcy, określone obszary RP za strefy bezpośrednich działań wojennych⁴⁶. Samej definicji legalnej brak. Z kolei ustawa *o obronie Ojczyzny* modyfikuje już to wyrażenie (stopniuje?), gdyż w akcie tym kilkakrotnie mowa o strefie działań wojennych⁴⁷, a nie bezpośrednich, ale pojawia się również strefa działań bojowych⁴⁸. Wyrażenie strefa działań wojennych zostało także użyte w odniesieniu do SKW i SWW. Szefowie SKW i SWW w drodze zarządzeń określają państwa, których terytoria w całości lub w części zostały uznane za strefy działań wojennych lub terytoria z występującymi warunkami stwarzającymi bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia⁴⁹. Co więcej, tym bardziej dziwić może brak definicji legalnej tego wyrażenia, biorąc pod uwagę, że ustawodawca posługuje się nim także w ustawie *o finansach publicznych*⁵⁰.

Zasadniczo też należy zwrócić uwagę na przesłanki umożliwiające wprowadzenia/ogłoszenie danego stanu. Jak już wspomniano do tej kategorii zalicza się zewnętrzne zagrożenie państwa, ale także napaść zbrojna czy agresja. Uwzględnić trzeba również konieczność obrony, które to wyrażenie szczególnie byłoby warte zdefiniowania.

Należy również wskazać rozwiązania prawnokarne. Co do zasady, wyrażenia odnoszące się do stanu wojennego czy wojny nie znalazły się w art. 115⁵¹, co biorąc pod uwagę wprowadzenie odmiennego nazewnictwa od tego zastosowanego w *Konstytucji RP* i przedmiotowych ustawach, wydawałoby się wskazane. Niemniej ustawodawca usystematyzował kilka przestępstw wojennych w rozdziale XVI *Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne*⁵². Kluczowy jest

⁴⁶ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 10 ust. 2 pkt 6.

⁴⁷ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 379 pkt 3; art. 403 ust. 8; art. 425 pkt 1; art. 429 pkt 5; art. 468 ust. 5.

⁴⁸ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 331 ust. 1 pkt 2.

⁴⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1328), art. 44a.

⁵⁰ W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634), w art. 161 ust. 1-3 ujęto warunki zobowiązania na okres dłuższy niż rok budżetowy w ramach realizacji współpracy rozwojowej na terytoriach uznanych za strefę działań wojennych. Zobowiązania takie mogą być zaciągane, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania są ujęte w ustawie budżetowej. Wówczas to Rada Ministrów wydaje w drodze rozporządzenia wytyczne dotyczące zasad zaciągania takiego zobowiązania.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, (Dz.U. z 2024 r. poz. 17); dalej: *kodeks karny*.

⁵² Usankcjonowane następujące przestępstwa: wojna napastnicza (art. 117), ludobójstwo (art. 118), zbrodnie przeciwko ludzkości (art. 118a), dyskryminacja (art. 119), stosowanie środków masowej zagłady (art. 120), wytwarzanie, gromadzenie lub obrót zakazanymi środkami (art. 121), niedopuszczalne sposoby lub środki walki (art. 122), zamach na życie lub zdrowie jeńców wojennych lub ludności cywilnej (art. 123), inne przestępne naruszenie prawa międzynarodowego (art. 124), zamach na mienie lub dobra kultury (art. 125), bezprawne używanie znaków (art. 126), publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstw z rozdziału XVI lub ich publiczne pochwalanie (art. 126a), dopuszczenie do popełnienia przestępstw

art. 117, zakazujący rozpoczęcia i prowadzenia działań wojennych nazwanych *expressis verbis* – „wojną napastniczą”. Toteż, zgodnie z art. 117 §1 „kto wszczyna lub prowadzi wojnę napastniczą, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”⁵³. Już samo publiczne nawoływanie do wszczęcia wojny napastniczej jak również publiczne pochwalanie jej wszczęcia lub prowadzenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5⁵⁴. Mimo że §2 tego artykułu został uchylony, nie oznacza to, że podżeganie do wszczęcia wojny napastniczej nie jest już karane. Ustawodawca zdecydował się zbiorczo w art. 126c spenalizować określoną grupę przestępstw z omawianego rozdziału. W art. 126c§1 przewidziano odpowiedzialność w związku z samym czynieniem przygotowania do przestępstwa określonego w art. 117, co podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do 20(!)⁵⁵. W związku z powyższym, należy zauważyć, że w *kodeksie karnym* pojawiają się zatem nowe wyrażenia jak wojna napastnicza, ale też działania zbrojne.

1.2. Przykłady definicji stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu prawodawstwa międzynarodowego

Próby dotyczące stworzenie regulacji na wypadek wojny sięgają XIX wieku. Z kilkudziesięciu aktów prawa międzynarodowego można wyróżnić te najważniejsze w odniesieniu do poruszanej problematyki.

Wojna została – w znacznym stopniu – uregulowana w konwencjach haskich. Mimo to, w żadnym z aktów nie wskazuje się definicji stanu wojny. W konwencji haskiej *dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich*⁵⁶ uznaje się powinność ogłaszania rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich, a tym samym notyfikowania o stanie wojny w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Niemniej jednak nie ustalono, jak miałyby wyglądać taka procedura. Zgodnie z art. 1 wskazano, że kroki wojenne nie powinny się rozpoczynać bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które będzie mieć

z rozdziału XVI (art. 126b), przygotowania do przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych (art. 126c), vide: *kodeks karny*.

⁵³ Podkreślić należy, że przepis w tym brzmieniu zaczął obowiązywać od 1 października 2023 roku. Ustawodawca zdecydował o zmianie wymiaru kary poprzez usunięcie kary w wymiarze 25 lat pozbawienia wolności.

⁵⁴ *Kodeks karny*, art. 117 §3.

⁵⁵ Podobnie jak zmiana wysokości kary z art. 117 §1 tak i art. 126c w tymże brzmieniu zaczął obowiązywać od 1 października 2023 roku.

⁵⁶ Konwencja z dnia 18 października 1907 r. *dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich*, (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159); dalej: konwencja haska *dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich*.

formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny bądź formę ultimatum z wypowiedzeniem wojny. W art. 2 dodano, że także państwa neutralne powinny być powiadomione o stanie wojny. Natomiast w Regulaminie *dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej*, stanowiącym aneks do wspomnianej już konwencji haskiej *dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej*, zawarto regulację aktu kapitulacji. Zgodnie z art. 35 przy kapitulacjach między stronami należy brać pod uwagę przepisy o honorze wojskowym, a zawarte kapitulacje mają być ściśle przestrzegane przez obie strony⁵⁷. Warto zauważyć, że o użyciu siły także mowa w konwencjach haskich. Zgodnie z art. 1, by zapobiec w granicach możliwości uciekania się do **siły** w stosunkach pomiędzy Państwami, strony zgadzają się użyć wszelkich wysiłków celem zapewnienia pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych⁵⁸. Jeśli jednak dojdzie do pośrednictwa, nie może ono powodować wstrzymania, opóźnienia, lub przeszkody w mobilizacji i innych działaniach przygotowawczych do wojny ani przerwy w działaniach wojennych będących w biegu⁵⁹.

Pakt Ligi Narodów⁶⁰ zawarł odwołanie zarówno do wojny, napaści oraz – co ważne – zewnętrznego zagrożenia. W art. 10 wskazano zobowiązanie do szanowania i ochrony przed wszelką napaścią z zewnątrz nietykalność terytorialną i niezależność polityczną członków Związku Ligi Narodów, a w razie napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa, Rada wskazywać będzie środki zapewniające wykonanie powyższego zobowiązania. Co więcej, oświadczone, że wszelka wojna lub groźba wojny wymierzona przeciwko jednemu członkowi, dotyczy interesów całego Związku, który powinien wszelkie środki do zabezpieczenia pokoju⁶¹. Nie ma jednak mowy o zakazie czy wyrzeczeniu się wojen w stosunkach między państwami.

Z kolei, traktat przeciwojenny, czyli akt powszechnie znany pod nazwą *Pakt Brianda-Kellogga* jest zdecydowanie jednym z najważniejszych regulacji odnośnie do spraw wojennych. W jego postanowieniach nie tylko *expressis verbis* wyrażono wyrzeczenie się wojny, ale i wskazanie na pokojowe rozwiązywanie wszelkich konfliktów. W art. I strony oświadczyły uroczyście, że potępiają uciekanie się do wojny

⁵⁷ Regulamin *dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej*, art. 35.

⁵⁸ Konwencja z dnia 18 października 1907 r. *o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych*, (Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64), art. 1; dalej: konwencja haska *dotycząca pokojowego załatwiania sporów*.

⁵⁹ Konwencja haska *dotycząca pokojowego załatwiania sporów*, art. 7.

⁶⁰ *Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami*, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., (Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 20); dalej: *Pakt Ligi Narodów*.

⁶¹ *Pakt Ligi Narodów*, część I, art. 11.

celem załatwiania sporów międzynarodowych i wyrzekły się wojny jako narzędzia polityki narodowej w ich wzajemnych stosunkach. Co więcej w art. II dodano, że załatwianie i rozstrzygnięcie wszystkich sporów i konfliktów bez względu na ich naturę lub pochodzenie, powinno być osiągnięte zawsze tylko za pomocą środków pokojowych⁶².

Agresja i napaść zbrojna używane w uregulowaniach międzynarodowych także nie są terminami nowymi. Pierwsze próby regulacji, dotyczące sformułowania podstawowych definicji miały miejsce blisko sto lat temu i wciąż trwają. Mimo że definicja legalna zbrodni agresji funkcjonuje od 2010 roku, to opiera się na wcześniejszych ustaleniach. Bardzo przekrojowe ujęcie agresji zastosowano już w konwencji *o określeniu napaści*, znanej powszechnie jako konwencja londyńska z 1933 roku. Zgodnie z art. II w danym **zatargu** międzynarodowym i z zastrzeżeniem umów obowiązujących w stosunkach pomiędzy stronami w **sporze**, będzie uznane za **napaśnika** to państwo, które pierwsze popełni jeden z następujących czynów⁶³:

- wypowiedzie wojnę innemu państwu;
- dokona **najazdu** na terytorium drugiego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;
- za pomocą sił lądowych, powietrznych, morskich dokona **ataku** na terytorium, okręt, samolot innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;
- zastosuje blokadę morską wybrzeża bądź portów;
- udzieli poparcia bandom zbrojnym, które powstały na jego terytorium i dokonają najazdu na terytorium innego państwa, a także odmówi, mimo żądania państwa najechanego, pozbawienia powyższych band pomocy.

Co więcej, żadne względy natury politycznej, wojskowej, gospodarczej lub innej nie mogą służyć do uniewinnienia lub usprawiedliwienia napaści przewidzianej w art. II⁶⁴.

Karta Narodów Zjednoczonych również w wielu miejscach odwołuje się do różnych pojęć, które częściowo zaczerpnięte zostały z wcześniejszych aktów wskazanych powyżej. I tak, już w art. 1 przedstawiono, że jednym z celów KNZ jest

⁶² *Traktat Przeciwwojenny*, podpisany w Paryżu dnia 27 sierpnia 1928 r., ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 1929 r., (Dz.U. z 1929 r. Nr 63, poz. 489), art. I-II; dalej: *Pakt Brianda-Kellogga*.

⁶³ Konwencja *o określeniu napaści*, podpisana w Londynie dnia 3 lipca 1933 r., (Dz.U. z 1933 r. Nr 93, poz. 721), art. II; dalej: konwencja *o określeniu napaści*.

⁶⁴ Konwencja *o określeniu napaści*, art. III.

utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przy zastosowaniu skutecznych środków zbiorowych zapobiegających zagrożeniom pokoju i ich usuwania oraz – co ważne – tłumienie wszelkich **aktów agresji** i innych naruszeń pokoju, łagodzenie lub załatwianie pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, **sporów** albo sytuacji międzynarodowych, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju⁶⁵. W tym celu, członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od **groźby użycia siły** lub **użycia** jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z założeniami funkcjonowania ONZ⁶⁶. W art. 39 zaznaczono również, że to Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować⁶⁷. Natomiast, nie oznacza to, że państwo przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści ma wyłączone prawo do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednak podjęte środki powinny być natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i nie naruszają wynikającej z KNZ kompetencji i odpowiedzialności Rady do podjęcia określonych działań, które uznane zostaną za konieczne dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁶⁸.

Dodatkowo, niezależnie od tematyki poszczególnych konwencji *o ochronie ofiar wojny* z dnia 12 sierpnia 1949 roku, należy zwrócić uwagę na art. 2 wspólny dla czterech aktów. Zgodnie z tym artykułem konwencja będzie miała zastosowanie w razie wypowiedzenia wojny lub powstania jakiegokolwiek innego konfliktu zbrojnego między dwiema lub więcej niż dwiema stronami, nawet w przypadku, gdyby jedna z nich nie uznała stanu wojny. Ponadto, także w przypadku okupacji całości lub części terytorium jednej ze stron, nawet gdyby ta okupacja nie napotykała żadnego zbrojnego oporu. Co więcej, nawet jeśli jedno z państw – stron konfliktu, nie jest stroną Konwencji, Państwa będące jej stronami pozostaną jednak nią związane w swych wzajemnych

⁶⁵ *Karta Narodów Zjednoczonych* z 26 czerwca 1945 r., (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90), art. 1. Tekst w języku angielskim dostępny pod adresem: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text> [dostęp: 09.12.2022 r.]; dalej: *Karta Narodów Zjednoczonych, KNZ*.

⁶⁶ *Karta Narodów Zjednoczonych*, art. 2.

⁶⁷ *Karta Narodów Zjednoczonych*, art. 39.

⁶⁸ *Karta Narodów Zjednoczonych*, art. 51.

stosunkach. Będą one również związane Konwencją w stosunku do takiego państwa, jeżeli przyjmuje ono i stosuje jej postanowienia⁶⁹. Nie ma także wątpliwości odnośnie do rozpoczęcia korzystania z przepisów prawa międzynarodowego humanitarnego. Zgodnie z art. 3 Protokołu dodatkowego, początek i zakończenie stosowania przepisów z konwencji haskich i genewskich niezależnie od postanowień obowiązujących: (a) Konwencje i niniejszy protokół mają zastosowanie od początku każdej sytuacji, o jakiej mowa w art. 1 niniejszego protokołu; (b) stosowanie Konwencji i niniejszego protokołu ustaje na terytorium stron konfliktu z chwilą całkowitego zakończenia działań zbrojnych, a na terytorium okupowanym — z chwilą zakończenia okupacji, z wyjątkiem, w obydwu przypadkach, co do osób, których ostateczne zwolnienie, repatriacja lub ponowne osiedlenie następuje później. Osoby takie korzystają nadal z odpowiednich postanowień Konwencji i niniejszego protokołu, aż do ostatecznego zwolnienia, repatriacji lub osiedlenia⁷⁰. W art. 1 II Protokołu dodatkowego zaznaczono, że protokół ten rozwija i uzupełnia wspólny art. 3, nie zmieniając warunków jego zastosowania, ma zastosowanie do wszystkich konfliktów zbrojnych, które nie są objęte art. 1 Protokołu I, i które toczą się na terytorium wysokiej umawiającej się strony między jej siłami zbrojnymi a rozłamowymi siłami zbrojnymi lub innymi zorganizowanymi uzbrojonymi grupami, pozostającymi pod odpowiedzialnym dowództwem i sprawującymi taką kontrolę nad częścią jej terytorium, że mogą przeprowadzać ciągłe i spójne operacje wojskowe oraz stosować niniejszy protokół. Jednakże, zaznaczyć należy, że w ust. 2 dodano, że protokół ten nie ma jednak zastosowania do wewnętrznych napięć i niepokojów, rozruchów, odosobnionych i sporadycznych aktów przemocy oraz innych działań podobnego rodzaju, które nie są uważane za konflikty zbrojne⁷¹. Zasadniczo, wraz z obowiązywaniem konwencji haskiej z 1954 roku *o ochronie dóbr kulturalnych*

⁶⁹ Konwencje *o ochronie ofiar wojny*, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171). W skład konwencji genewskich wchodzi: I konwencja genewska *o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych*; II konwencja genewska *o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu*; III konwencja genewska *o traktowaniu jeńców wojennych* oraz IV konwencja genewska *o ochronie osób cywilnych podczas wojny*, art. 2.

⁷⁰ Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, załącznik): I Protokół Dodatkowy z 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., art. 3.

⁷¹ Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, załącznik): II Protokół Dodatkowy z 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., art. 1.

w razie konfliktu zbrojnego to wyrażenie konflikt zbrojny zyskał częstsze zastosowanie w prawie międzynarodowym, *de facto* zastępując pojęcie wojny⁷².

Podkreślić należy, że również w *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* stwierdza się, że w przypadku **wojny** lub innego **niebezpieczeństwa publicznego** zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z uregulowań zawartych w konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego⁷³. Co więcej, Europejski Trybunał Praw Człowieka zajmował się sprawami dotyczącymi wprowadzanie ograniczeń wolności praw człowieka i obywatela przy rzeczywistej konieczności⁷⁴.

Zanim Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych zajęło się definicją agresji, zagadnienie to pojawiało się m.in. w deklaracjach. W *Deklaracji o niedopuszczalności ingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz ochronę ich niepodległości i suwerenności* pojawia się we wstępie istotne stwierdzenie, że **interwencja zbrojna** jest równoznaczna z **agresją**. Wskazano również, że żadne państwo nie ma prawa interweniować ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio, z jakiegokolwiek powodu, w sprawy wewnętrzne lub zewnętrzne jakiegokolwiek innego państwa. W konsekwencji interwencja zbrojna i wszelkie inne formy ingerencji lub same próby groźby przeciwko podmiotowości państwa, jego polityce, gospodarce i kulturze są potępione⁷⁵. Z kolei, w *Deklaracji w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa*

⁷² Konwencja haska z 14 maja 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212).

⁷³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284); dalej: EKPC, art. 15 ust. 1.

⁷⁴ Wyrok ETPC w sprawie *Handyside v. Wielkiej Brytanii* z dnia 7 grudnia 1976 r., 5493/72, dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/5493-72-wolnosc-wyrazania-opinii-zasadnosc-ograniczenia-520174494> [dostęp: 28.07.2022 r.]; wyrok ETPC w sprawie *Klass i inni v. RFN* z dnia 6 września 1978 r., 5029/71, dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/5029-71-prawo-do-poszanowania-zycia-prywatnego-i-520174497> [dostęp: 28.07.2022 r.].

⁷⁵ Rezolucja Zgromadzenia Narodowego ONZ z dnia 21 grudnia 1965 roku nr 2131 (XX) *Deklaracja o niedopuszczalności ingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz ochronę ich niepodległości i suwerenności*, pkt 1. Tekst dostępny w języku angielskim pod adresem: <http://www.un-documents.net/a20r2131.htm> [dostęp: 21.02.2023 r.].

W tekście oryginalnym interwencja zbrojna jest tłumaczona jako *armed intervention*.

międzynarodowego⁷⁶ pojawia się stwierdzenie, że każde państwo ma obowiązek powstrzymania się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej i niezależności politycznej jakiegokolwiek innego państwa, a terytorium państwa nie może być przedmiotem okupacji wojskowej wynikającej z użycia siły z naruszeniem postanowień KNZ. Co więcej, państwa powinny powstrzymać się od organizowania, podżegania, pomagania lub uczestniczenia w aktach konfliktów domowych lub aktach terrorystycznych w innym państwie⁷⁷. Dalej wskazano także na konieczność stosowania skutecznych, dynamicznych i elastycznych środków przewidzianych w KNZ, w celu zapobiegania i usuwania zagrożeń dla pokoju, tłumienia **aktów agresji** lub innych naruszeń pokoju, a w szczególności podejmowania działań na rzecz budowy, utrzymania i przywrócenia pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa⁷⁸.

Definicja agresji zaproponowana w rezolucji ZO ONZ⁷⁹ opierała się w znacznym stopniu na treści definicji z konwencji londyńskiej z 1933 roku. Jednakże jako uchwała Zgromadzenia Ogólnego nie jest prawnie wiążąca⁸⁰. W art. 1 zawarto definicję agresji rozumianej jako użycie sił zbrojnych przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych. W art. 3 definicja ta została rozszerzona i uzupełniona, gdyż wyróżniono siedem szczegółowych punktów, zgodnie z którymi za agresję uznane mogą zostać następujące działania: **inwazja** lub **atak** na terytorium innego państwa przy pomocy sił zbrojnych, wojskowa okupacja lub wszelka aneksja terytorium innego państwa lub części jego terytorium przy użyciu siły; bombardowanie terytorium lub użycie jakiejkolwiek broni przeciwko

⁷⁶ Rezolucja Zgromadzenia Narodowego ONZ z dnia 16 grudnia 1970 roku nr 2734 (XXV) *Deklaracja w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego*; dalej: *Deklaracji w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego*. Tekst dostępny w języku angielskim pod adresem: <http://www.un-documents.net/a25r2734.htm> [dostęp: 21.02.2023 r.].

⁷⁷ *Deklaracji w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego*, pkt 5.

W tekście oryginalnym w kontekście zamieszek wewnętrznych użyto *acts of civil strife*.

⁷⁸ *Deklaracji w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego*, pkt 8.

⁷⁹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 roku nr 3314 *w sprawie definicji agresji*; dalej: Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 3314 *w sprawie definicji agresji*; dostępna w języku angielskim pod adresem: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/GAres3314.html> [dostęp: 17.03.2023 r.].

⁸⁰ Jak podaje M. Rzeszutko-Piotrowska w doktrynie trwają spory na temat ważności i znaczenia uchwał. Wynika to głównie z różnorodności nazewnictwa i rodzajów uchwał organizacji międzynarodowych; niejednolitej procedury ich stanowienia, a także różnych skutków prawnych, jakie mogą wywołać. Toteż, konkretne znaczenie uchwał powinno wynikać ze statutu, ale też z praktyki. Stosuje się zatem pojęcie i uchwała, i decyzja, a często i rezolucja, vide: M. Rzeszutko-Piotrowska, *Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych Organizacji Narodów Zjednoczonych do podejmowania uchwał prawotwórczych*, „*Annales, Universitatis Mariae-Curie Skłodowska*”, vol. XX, 2, Sectio K, Lublin 2013, s. 32-33.

terytorium innego państwa; blokady portów lub wybrzeży jednego państwa przez siły zbrojne innego państwa; atak sił zbrojnych jednego państwa na siły lądowe, morskie lub powietrzne albo na flotę morską i powietrzną innego państwa; użycie sił zbrojnych jednego państwa, które znajdują się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, z naruszeniem warunków przewidzianych w umowie, lub jakiegokolwiek przedłużenie ich obecności na tym terytorium poza zakończone porozumienie; oddanie do dyspozycji innego państwa części terytorium w celu użycia go do dokonania aktu agresji przeciwko państwu trzeciemu; oraz, co ciekawe, „wysyłanie przez lub w imieniu jakiegoś państwa uzbrojonych band, grup, sił nieregularnych lub najemnych, które dopuszczają się aktów zbrojnych o takiej doniosłości przeciwko innemu państwu, że oznaczają akty wyżej wymienione lub oznaczają mieszanie się do nich”⁸¹. Jednakże najważniejsze jest sformułowanie zawarte w art. 4, gdzie wskazano, że wymienione akty agresji nie są wyczerpujące, co oznacza, że nie jest to definicja w postaci katalogu zamkniętego, a wyliczenia nie są pełne, w związku z tym, Rada Bezpieczeństwa może określić, że inne akty stanowią agresję w rozumieniu postanowień KNZ⁸².

Prace nad stworzeniem wiążącej definicji ponowiono w czasie przygotowań *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*⁸³, ale państwa-strony nie znalazły konsensusu. Dopiero podczas konferencji rewizyjnej w 2010 roku wprowadzono do *Rzymskiego Statutu*, Rezolucją nr 6 art. 8 bis⁸⁴, który zawarł definicję

⁸¹ Oryginalny tekst art. 3: Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, subject to and in accordance with the provisions of article 2, qualify as an act of aggression: (a) The **invasion** or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such **invasion** or **attack**, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof; (b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State; (c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State; (d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State; (e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement; (f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State; (g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

⁸² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 3314 w sprawie definicji agresji, art. 4.

⁸³ *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z dnia 17 lipca 1998 roku, (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

⁸⁴ Poprawki do *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 roku, przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 roku, (Dz. U. z 2018 r. poz. 1753).

zbrodni agresji, odwołującą się do dorobku prawa międzynarodowego⁸⁵. Dla celów *Rzymskiego Statutu*, w ust. 1 określono zbrodnię agresji jako planowanie, przygotowanie, inicjowanie lub wykonanie, przez osobę zajmującą pozycję związaną ze sprawowaniem efektywnej kontroli nad politycznymi lub militarnymi działaniami państwa, aktu agresji, który narusza Kartę Narodów Zjednoczonych poprzez wagę, swój charakter lub skalę. Zgodnie z ust. 2 akt agresji oznacza użycie przez państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z KNZ. Każdy z następujących czynów, bez względu na fakt wypowiedzenia wojny, jest - zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 3314 (XXIX) z dnia 14 grudnia 1974 roku - uznawany za akt agresji:

- a) napaść lub atak sił zbrojnych jednego państwa na terytorium innego lub okupacja militarna, także przejściowa, wynikająca z takiej napaści lub ataku lub jakakolwiek aneksja przy pomocy siły terytorium państwa lub jego części przez inne państwo;
- b) bombardowanie przez siły zbrojne państwa terytorium innego państwa lub użycie przez państwo jakiegokolwiek innej broni przeciw terytorium innego państwa;
- c) blokada portów lub wybrzeży państwa przez siły zbrojne innego państwa;
- d) zaatakowanie przez siły zbrojne państwa lądowych, morskich lub powietrznych sił zbrojnych lub morskich albo lotniczych flot innego państwa;
- e) użycie sił zbrojnych państwa przebywających na terytorium innego państwa, za zgodą państwa przyjmującego, w sposób sprzeczny z warunkami porozumienia, lub jakiegokolwiek przedłużanie ich pobytu na takim terytorium po wygaśnięciu porozumienia;
- f) czyn państwa polegający na dopuszczeniu do użycia swego terytorium, które zostało udostępnione innemu państwu, do dokonania aktu agresji przez to inne państwo przeciwko państwu trzeciemu;

⁸⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji poprawek do *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjętych podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 lipca 2010 r.*, vide: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/\\$file/7-020-863-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/$file/7-020-863-2013.pdf) [dostęp: 17.02.2023 r.].

g) wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu uzbrojonych band, grup, jednostek nieregularnych lub najemników, dokonujących przeciwko innemu państwu aktów przemocy zbrojnej o wadze równoważnej z czynami wskazanymi powyżej lub mających w nich znaczny udział⁸⁶.

Z kolei, w dodanym art. 15ter określono warunki wykonywania jurysdykcji względem zbrodni agresji. W ust. 2 określono, że Trybunał może wykonywać jurysdykcję względem zbrodni agresji popełnionej jeden rok po ratyfikacji lub przyjęciu poprawek przez trzydzieści państw-stron. Wymóg ten został spełniony jeszcze w grudniu 2017 roku w czasie trwania XIII Sesji Zgromadzenia Państw-Stron Statutu Rzymskiego⁸⁷. Jednym z najważniejszych postanowień przyjętych poprawek było wskazanie, że jurysdykcja Trybunału w tym zakresie uzależniona jest od decyzji, która zostanie podjęta po dniu 1 stycznia 2017 roku taką samą większością głosów państw-stron, jaka jest wymagana dla przyjęcia poprawek do Statutu⁸⁸. Natomiast w art. 25 ust. 3bis doregulowano, że przepisy dotyczące zbrodni agresji odnoszą się do osób, zajmujących stanowiska, które pozwalają na sprawowanie efektywnej kontroli nad politycznymi lub militarnymi decyzjami i działaniami państwa lub też są nimi kierowane. Ważnym elementem tejże rezolucji są załączniki. W załączniku Nr 2 przedstawiono poprawki do Elementów Zbrodni Agresji, zgodnie z którymi przyjęto, że każdy z czynów wskazanych w artkule 8 bis ust. 2 uznawany jest za akt agresji. Co więcej, nie istnieje obowiązek wykazania, że sprawca dokonał oceny prawnej, czy użycie sił zbrojnych było niezgodne z KNZ ani, że sprawca dokonał oceny prawnej w zakresie „oczywistego” charakteru naruszenia KNZ, gdyż termin „oczywisty” stanowi okoliczność obiektywną⁸⁹. Natomiast Elementy Definicji poruszają i wyjaśniają kilka kwestii. Po pierwsze, sprawca planował, przygotowywał, inicjował lub wykonał akt agresji, przy czym sprawca to osoba, która piastuje określoną pozycję, pozwalającą na efektywną kontrolę nad politycznymi

⁸⁶ Warto wskazać, że w oryginalnym tekście w języku angielskim użyto zwrotów z rezolucji 3314, czyli *invasion, attack*, vide: *Rome Statute of the International Criminal Court*, art. 8bis ust. 2 lit. a, akt dostępny pod adresem: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf> [dostęp: 20.02.2023 r.]; dalej: *Statut Rzymski*.

⁸⁷ Rezolucja MTK z dnia 14 grudnia 2017 r. *Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression* (ICC-ASP/16/Res.5), dostępna pod adresem: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res5-ENG.pdf [dostęp: 15.02.2023 r.].

⁸⁸ Rezolucja MTK z dnia 10 czerwca 2010 r. *The crime of aggression* (RC/Res.6); dalej: rezolucja MTK *the crime of aggression*; art. 15ter ust. 3. Dostępna pod adresem: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf [dostęp: 15.02.2023 r.].

⁸⁹ Rezolucja MTK *the crime of aggression*, Załącznik nr 2 Poprawki do Elementów Zbrodni Agresji, wprowadzenie.

lub militarnymi działaniami państwa, które dokonało aktu agresji lub możliwość kierowania nimi. Sam akt agresji to nie tylko użycie przez państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa, ale każdy inny sposób dokonanego działania niezgodny z KNZ, który przez swój charakter, wagę lub skalę w sposób oczywisty naruszył postanowienia KNZ. Co więcej, sprawca miał świadomość okoliczności faktycznych przesądzających o tym, że określone użycie sił zbrojnych było niezgodne z KNZ oraz że zaistniało oczywiste naruszenie postanowień KNZ⁹⁰. Z kolei, w Załączniku nr 3 zawarto założenia interpretacyjne, dotyczące poprawek do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w zakresie zbrodni agresji. Oprócz przedstawienia zasad wykonywania jurysdykcji przed Trybunałem, krajowej oraz *ratione temporis*, warto zwrócić uwagę, że przyjęto, iż agresja jest najpoważniejszym i najniebezpieczniejszym przejawem nielegalnego użycia siły, jednak stwierdzenie popełnienia aktu agresji wymaga każdorazowego rozważenia wszystkich okoliczności danej sprawy, w tym wagi odpowiednich czynów oraz ich konsekwencji, zgodnie z KNZ, a ustalenie czy akt agresji stanowi oczywiste naruszenie KNZ, musi opierać się na trzech elementach w postaci charakteru, wagi i skali, które to muszą być wystarczająco poważne, aby usprawiedliwić „oczywistość” takiego stwierdzenia. Żaden z tych elementów nie może być na tyle poważny, aby samodzielnie spełnić wymóg oczywistości⁹¹.

Traktat Północnoatlantycki *expressis verbis* wskazuje na napaść zbrojną, jako przesłankę kwalifikującą do reakcji sojuszników. Jednak w treści art. 1 następuje odwołanie do użycia siły bądź groźby jej użycia. Zgodnie natomiast z art. 3 dla skutecznego osiągnięcia celów wyszczególnionych w przepisach traktatowych, strony – poprzez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną, będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści. W art. 5 zawarto, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich, będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli

⁹⁰ Rezolucja MTK *the crime of aggression*, Załącznik nr 2 Poprawki do Elementów Zbrodni Agresji, Elementy Definicji.

⁹¹ Rezolucja MTK *the crime of aggression*, Załącznik nr 3 Założenia interpretacyjne, dotyczące poprawek do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w zakresie zbrodni agresji, Inne założenia interpretacyjne.

pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego⁹².

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że definicja napaści zbrojnej również przysparza trudności interpretacyjnych. Została ona stworzona przy okazji wydania wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Mimo że wyrażenie to pojawia się zarówno w Karcie Narodów Zjednoczonych, jak i w Traktacie Północnoatlantyckim, w umowach międzynarodowych nie ujęto oficjalnej definicji. Można zastanawiać się czy inwazja nie jest także używana zamiennie? Niemniej jednak koncepcja napaści zbrojnej pojawia się w orzeczeniu MTS. Mając do czynienia z zasadą zakazu użycia siły, Trybunał uznał, że wyjątek od niej stanowi skorzystanie z prawa do zbiorowej samoobrony w przypadku napaści zbrojnej⁹³. Istota zawarta została w pkt 211, gdzie MTS stwierdza, że użycie siły przez jedno państwo wobec drugiego, z uwagi na to, że to drugie państwo popełniło bezprawny akt wobec państwa trzeciego, jest uważane za zgodne z prawem, w drodze wyjątku, tylko i jedynie wtedy, gdy bezprawnym działaniem wywołującym reakcję była napad zbrojny. W innym wypadku jest to działanie niezgodne z prawem. Zdaniem MTS, na mocy obowiązującego prawa międzynarodowego - czy to międzynarodowego prawa zwyczajowego, czy też regulacji Organizacji Narodów Zjednoczonych - państwa nie mają prawa do „zbiorowej” reakcji zbrojnej na działania, które nie stanowią „zbrojnej napaści”⁹⁴. Koniecznym jest też podkreślenie, że Trybunał wskazał, że chociaż pojęcie napaści zbrojnej (*armed attack*) obejmuje wysłanie przez jedno państwo uzbrojonych band na terytorium innego państwa, to dostarczanie broni i inne wsparcie dla takich band nie może być utożsamiane z napaścią zbrojną. Niemniej jednak takie działania mogą równie dobrze stanowić naruszenie zasady niestosowania siły i ingerencję w wewnętrzne sprawy

⁹² Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 roku, (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970), art. 5.

⁹³ Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 27 czerwca 1986 roku, *Nicaragua v. United States of America - Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, dostępne w publikacji: International Court of Justice, Reports of judgments. Advisory opinions and orders. *Case concerning military and Paramilitary activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, s. 100, pkt 210; dalej: orzeczenie MTS, *Nicaragua v. United States of America*.

⁹⁴ Orzeczenie MTS, *Nicaragua v. United States of America*, s. 100, pkt 211.

państwa, czyli formę zachowania, które z pewnością jest bezprawne, ale ma mniejszą wagę niż napaść zbrojna⁹⁵.

Również w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej kwestie szeroko rozumianej solidarności zostały poruszone⁹⁶. W przypadku gdy na terytorium Państwa Członkowskiego zostanie dokonany atak terrorystyczny, wystąpi klęska żywiołowa albo katastrofa wywołana przez człowieka, Unia za pomocą możliwych – także wojskowych środków, podejmie działania w zakresie zapobiegania, ochrony albo pomocy państwu, jego instytucjom i ludności cywilnej⁹⁷. Zauważyć jednak należy, że w tym wypadku nie wskazano na zagrożenie wojenne, a na atak terrorystyczny lub klęskę żywiołową oraz katastrofę spowodowaną przez człowieka. Z drugiej jednak strony, czy katastrofa spowodowana przez człowieka ma ścisłą definicję? Z perspektywy dokonania napaści zbrojnej przez Rosję na Ukrainę, którą Rosja tytułuje „operacją specjalną”, można zastanawiać się, czy taka sytuacja jako „operacja specjalna” nie wypełniałaby znamion cyklu ataków terrorystycznych czy w istocie katastrofy wywołanej przez człowieka?

Wreszcie, Traktat o Unii Europejskiej⁹⁸ w art. 42 i art. 43 także dotyka kwestii bezpieczeństwa i obronności, ale nie występuje tam pojęcie wojny. W art. 42 następuje odwołanie do KNZ i Traktatu Północnoatlantyckiego, a także do agresji i konfliktów zbrojnych oraz misji. Zgodnie z art. 42 ust. 1 wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Unia Europejska może korzystać ze zdolności operacyjnych w przeprowadzanych poza Unią **misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa**, zgodnie z zasadami KNZ⁹⁹. W ust. 7 tego artykułu wskazano, że przypadku gdy Państwo Członkowskie stanie się ofiarą **zbrojnej agresji** na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 KNZ¹⁰⁰. W art. 43 dodano, że misje, których podejmuje się Unia w odniesieniu do kwestii zachowania bezpieczeństwa międzynarodowego mogą

⁹⁵ Orzeczenie MTS, *Nicaragua v. United States of America*, s. 116-117, pkt 247.

⁹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany 25 marca 1957 r. w Rzymie, (Dz.U.UE. z 2012/C 326); dalej: TFUE.

⁹⁷ TFUE, art. 222.

⁹⁸ Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, (Dz.U.UE. z 2016/C 202); dalej: TUE.

⁹⁹ TUE, art. 42 ust. 1.

¹⁰⁰ TUE, art. 42 ust. 7.

W angielskiej wersji językowej występuje pojęcie *armed aggression*, vide: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M042> [dostęp: 21.02.2023 r.].

obejmować wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Działania te mogą związane być także z walką z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach¹⁰¹. Nie występuje jednak ani opis, ani definicja legalna tych misji.

1.3. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu komentarzy i opinii prawnych

Stan wojenny jest to wyrażenie, które co do zasady nie powinno budzić większych wątpliwości ze względu na definicję legalną. Toteż, ujęcie słownikowe (jeśli występuje) oraz doktrynalne przedstawia się podobnie jak normatywne. Jednakże można znaleźć komentarze, które cechują się większą wnikliwością w różne elementy definicji stanu wojennego.

Rada Ministrów już w uzasadnieniu do projektu ustawy *o stanie wojennym* wskazywała na konieczność dodania definicji najważniejszych pojęć: „podkreślenia wreszcie wymaga, że konstytucyjne pojęcia „kierowania obroną państwa”, podobnie jak pojęcia „czas wojny” i „stan wojny” wymagają stosownego zdefiniowania i uszczegółowienia w ustawie. Definicja taka powinna m.in. dokonać wyraźnego rozróżniania pomiędzy sferą kierowania obroną państwa i dowodzenia Siłami Zbrojnymi w stanie wojennym oraz w stanie lub w czasie wojny”¹⁰².

Piotr Radzewicz w szerszej wykładni tego przepisu dodał, że przesłanki – chociaż pochodzące spoza terytorium RP – powinny oddziaływać „bezpośrednio na wewnętrzny porządek i funkcjonowanie państwa (zob. art. 233 ust. 1–2 w zw. z art. 228 ust. 3 i art. 234). Każda z tych przesłanek z osobna lub w połączeniu z inną może być podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego (LG I, t. IV, s. 2). Część przesłanek ma charakter do pewnego stopnia ocenny i musi podlegać interpretacji w konkretnych okolicznościach faktycznych („zewewnętrzne zagrożenie państwa”), inne denotują względnie jednoznacznie

¹⁰¹ TUE, art. 43 ust. 1.

¹⁰² *Stanowisko Rady Ministrów wobec przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o stanie wojennym (druk nr 16)*, 18 lutego 2002, Warszawa, DSPR-140-142(2)/01.

sytuacje faktyczne (rzeczywista „zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”) bądź wymagają interpretacji postanowień aktu normatywnego (charakter i następstwa prawne zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji zawarte w umowie międzynarodowej)”¹⁰³. Ponadto stwierdził on, że „wydaje się, iż „stanu wojny” nie należy utożsamiać ani z „czasem wojny” (art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji), ani ze „stanem wojennym” (np. art. 228 ust. 1 i art. 229 Konstytucji). Różnice językowe jakie występują pomiędzy tymi pojęciami mają w niniejszym przypadku również swój rzeczywisty sens merytoryczny”¹⁰⁴. Jak zauważa P. Radziejewicz, stan wojenny może „towarzyszyć stanowi wojny i przypadać na czas wojny, może być jednak również wprowadzony przed podjęciem decyzji o stanie wojny i przed rozpoczęciem działań zbrojnych (przed czasem wojny) oraz trwać po ich zakończeniu”¹⁰⁵.

Wątpliwości przysparza także wyrażenie „stan wojny”. Jak wskazano wcześniej, zgodnie z art. 116 Konstytucji RP to Sejm decyduje o stanie wojny i pokoju. W przypadku napaści zbrojnej na Polskę lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny¹⁰⁶. Jak konstatował Leszek Garlicki „art. 116 ust. 2 odnosi się do „stanu wojny”. Pojęcie to nie zostało wprawdzie zdefiniowane w konstytucji, ale tradycyjnie odnosi się je do określenia szczególnego stosunku pomiędzy dwoma lub więcej państwami. Jest to więc instytucja bezpośrednio wiążąca się ze stosunkami międzynarodowymi (a tym samym – i z prawem międzynarodowym), co zasadniczo odróżnia ją od stanu wojennego czy wyjątkowego, które odnoszą się do stosunków wewnętrznych w państwie. Świadczy też o tym systematyka konstytucji i nie wydaje się wyłącznie dziełem przypadku

¹⁰³ P. Radziejewicz, *Art. 229*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 346-348. 658-659. Komentarz w wersji online dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806823/650886?keyword=134%20art.%20tuleja&toCHit=1&cm=SFI RST> [dostęp: 22.02.2023 r.].

¹⁰⁴ P. Radziejewicz, *Opinia prawna w sprawie niektórych regulacji projektów ustaw: o stanie klęski żywiołowej (druk nr 14) i o stanie wojennym (druk nr 16)*, nr I246-01, Warszawa, 5 grudnia 2001, s. 10.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰⁶ *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 116, ust. 1. „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju” i ust. 2. „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”.

(czy tradycji), że instytucja stanu wojny została unormowana poza rozdziałem o stanach nadzwyczajnych”¹⁰⁷.

Wiesław Skrzydło z kolei twierdzi, że stan wojenny łączy się ze stanem wojny, w związku ze tożsamymi przesłankami i oba te stany powinny występować razem. Jak bowiem argumentuje: „istnieją trzy przesłanki uzasadniające wprowadzenie tego stanu [wojennego przyp. MK]. Pierwszą z nich jest zewnętrzne zagrożenie państwa, co musi znajdować podstawę w istniejącej sytuacji międzynarodowej i wynikającym stąd realnym zagrożeniu. Druga – to zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej, przy czym ten stan jest bliski określonemu w art. 116 stanowi wojny, o którym decyduje Sejm (...). Ponieważ i w art. 229 mowa jest „o zbrojnej napaści”, trudno jest przeprowadzać wyraźną linię demarkacyjną oddzielającą te dwa stany. Trzecia przesłanka to zobowiązanie Polski, na mocy umowy międzynarodowej, do wspólnej obrony przeciwko agresji. Także i ta przesłanka występuje w art. 116 ust. 2 i stanowi podstawę do podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny. Występująca zbieżność uregulowań nieprzypadkowo została wprowadzona i nie chodzi tu o stwarzanie konkurencji kompetencyjnych między Sejmem a Prezydentem, lecz o zapewnienie interesów i bezpieczeństwo państwa”¹⁰⁸.

W. Skrzydło stwierdza, że „do decydowania o sprawach żywotnych dla Narodu, jego bytu i niepodległości, powołany jest Sejm. Do spraw tej właśnie rangi należy niewątpliwie kwestia wojny i pokoju. W imieniu Rzeczypospolitej Sejm (a więc tylko ta izba, działająca bez udziału Senatu) decyduje o stanie wojny, co jest z reguły stwierdzeniem stanu faktycznego, ale i o zawarciu pokoju, co jest poprzedzane prowadzeniem rokowań itp. (...). Na ewentualność wojny przewidziano także możliwość, iż Sejm nie będzie w stanie zebrać się na posiedzenie, dlatego też w jego zastępstwie postanowienie o stanie wojny ogłasza wówczas Prezydent, który ponadto na podstawie art. 234 zyskuje prawo wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy”¹⁰⁹.

Z interpretacji P. Radziejewicza wynika, że o podjęciu decyzji o stanie wojny może przesądzić ocena konkretnej sytuacji faktycznej bądź stan prawny w zakresie zobowiązań

¹⁰⁷ L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”, artykuł 116*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II*, red. nauk. L. Garlicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 5.

¹⁰⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Praktyczne komentarze LEX, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 304.

¹⁰⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 147.

sojuszniczych. Jednak ostateczna decyzja o stanie wojny należy do Sejmu (w drugiej kolejności do Prezydenta). Przy czym, należy wykluczyć rozpoczęcie i prowadzenie wojny napastniczej przez Polskę i uznać jedynie dopuszczalne użycie sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do prowadzenia wojny obronnej¹¹⁰.

Natomiast Bogusław Banaszak zauważa, że stan wojny nie jest równoznaczny ze stanem wojennym, gdyż stan wojny dotyczy sfery międzynarodowej. Mogą obydwie stany funkcjonować równocześnie, ale decyzja o stanie wojny nie oznacza automatycznie obowiązywania stanu wojennego¹¹¹.

Jak wskazano wcześniej, definicja legalna czasu wojny powstała dopiero w 2022 roku, mimo że wyrażeniem tym zarówno ustrojodawca, jak i ustawodawca posługiwał się wielokrotnie wcześniej. W związku z tym wydaje się zasadnym wskazać wcześniejsze definicje i podejmowane rozważania na ten temat.

O ile Leszek Garlicki, interpretując artykuł 116, nie wspominał o konieczności czy tożsamości stanu wojny i czasu wojny, jasno wskazywał, że stan wojny reguluje stosunki na arenie międzynarodowej natomiast nie rodzi skutków prawnych wewnątrz państwa, a takie skutki powoduje stan wojenny, który musi być oddzielnie wprowadzany. Dodawał, że „na czas wojny” musi być mianowany Naczelnym Dowódcą i mogą być ustanowione sądy wyjątkowe¹¹². Z kolei Paweł Sarnecki wskazywał wówczas, że „czas wojny”, o którym mowa w art. 134 rozpoczyna się z chwilą podjęcia decyzji o stanie wojny, o którym mowa w art. 116, jednak czas ten nie musi pokrywać się z trwaniem stanu wojennego¹¹³. Z kolei Piotr Winczorek stwierdził, że „stan wojny może nie pokrywać się z czasem wojny, a w szczególności może trwać dłużej niż czas wojny”¹¹⁴.

B. Banaszak uważa, że ustrojodawca świadomie zastosował inną terminologię przy okazji art. 116 i art. 134 *Konstytucji RP*, w przeciwnym wypadku zastosowałby

¹¹⁰ P. Radzewicz, *Art. 116*, [w:] *Konstytucja...*, red. nauk. P. Tuleja, op. cit. Komentarz dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806710/650773?keyword=134%20art.%20tuleja&toHit=1&cm=SFI RST> [dostęp: 23.02.2023 r.].

¹¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 665.

¹¹² L. Garlicki, op. cit., s. 5.

¹¹³ P. Sarnecki, *Rozdział V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, artykuł 134*, [w:] *Konstytucja...*, op. cit., s. 3-4.

¹¹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. LIBER, Warszawa 2000, s. 147.

jednolitą terminologię. Czas wojny oznaczać ma okres wojowania, a stan wojny może wszak trwać jeszcze długo zanim pokój zostanie zawarty. Należy zgodzić się z określeniem, że „czas wojny trwa od początku prowadzenia działań zbrojnych do ich faktycznego lub formalnego (rozejm) zaprzestania i nie jest zależny ani od formalnego wprowadzenia stanu wojny lub stanu wojennego, ani od zawarcia pokoju zgodnie z art. 116 ust. 1”¹¹⁵.

Natomiast w odniesieniu do definicji czasu wojny w ujęciu ustawowym, należy przytoczyć uzasadnienie projektu ustawy i komentarz. W uzasadnieniu projektu ustawy zawarto jedynie, że w przepisach ogólnych projektu zawarty jest słowniczek, w którym zdefiniowano m.in. czas wojny, co ma na celu „ujednoczenie stosowanej w tej dziedzinie terminologii tak, aby w sposób niebudzący wątpliwości mogła być przez wszystkich rozumiana jednakowo”¹¹⁶.

W opinii Mieczysława Bieńka pojawia się stwierdzenie, że „opiniowana ustawa nie jest właściwym aktem, w którym powinno dochodzić do legalnego zdefiniowania takiego pojęcia jak „w czasie wojny”. Jedyne odwołanie do tego pojęcia znajduje się w art. 134 ust. 4 Konstytucji (...). W mojej ocenie właściwym miejscem definicji omawianego pojęcia mogłaby być ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym”¹¹⁷. Trudno zgodzić się z powyższym, biorąc pod uwagę zarówno występowanie wyrażenia czas wojny w wielu aktach różnej rangi, jak i dotychczasową historię interpretacji, także w odniesieniu do stanu wojny i stanu wojennego.

Warto nadmienić, że w uzasadnieniu nowelizacji ustawy z 2015 roku, kiedy to dodano pierwszy raz rozwinięcie ustawowe procedury ogłaszania czasu wojny wskazywano na nieścisłości w stosunku do innych stanów bezpieczeństwa państwa. Co do zasady, niektóre z nich, mimo możliwości zmodyfikowania definicji ustawowej, wydają się aktualne do dziś. Piotr Czarny zwraca uwagę, że regulacja czasu wojny jest niepełna „w kontekście art. 116 ust. 2 w tym sensie, iż zgodnie z ustawą zasadniczą przesłanką wprowadzenia stanu wojny (a więc również początku czasu wojny) może być

¹¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 755-756.

¹¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o obronie Ojczyzny (druk 2052), dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A410A2DB9443F201C12587F70034F71A/%24File/2052.pdf> [dostęp: 25.02.2023 r.].

¹¹⁷ M. Bieniek, *Opinia do projektu ustawy o obronie Ojczyzny (druk sejmowy nr 2052)*, Opinie i ekspertyzy, OE-389, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2022, s. 13. Opinia dostępna pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6281/plik/oe-389.pdf> [dostęp: 25.02.2023 r.].

również zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Określenie, kiedy w takiej sytuacji rozpoczął się „czas wojny” również nie jest jednoznaczne¹¹⁸. Co istotne, wskazuje on także, że „proponowana regulacja pomija konieczny związek określenia dnia, w którym zaczyna się czas wojny, z decyzją (postanowieniem) o stanie wojny oraz wprowadzeniem stanu wojennego”¹¹⁹.

Andrzej Szmyt, co do zasady, krytycznie odniósł się do wprowadzenia „czasu wojny” do ustawy bez zdefiniowania tego wyrażenia. Stwierdził, że byłoby to wskazane, celem usytuowania tego pojęcia „na tle uregulowanych konstytucyjnie stanów intuicyjnie pokrewnych – stanu wojny i stanu wojennego. Projekt we wniesionej wersji nie dawałby odpowiedzi na szereg możliwych pytań szczegółowych. Tak „mgławicowa” konstrukcja wprost byłaby też sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, który w ramach zasady państwa prawnego wymaga jasnych, określonych instytucji prawnych. Wymóg taki utrwalony jest w stabilnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego”¹²⁰.

Natomiast B. Banaszak skonkludował, że „wprowadzenie nowej instytucji „czasu wojny” wymaga szczegółowych regulacji ją definiujących i nie może być dokonana w drodze zdawkowych nowelizacji kilku ustaw”¹²¹.

W komentarzu do ustawy *o obronie Ojczyzny*, znajduje się lapidarna interpretacja „czasu wojny”. Stwierdzono jedynie, że w odniesieniu do terminu „czas wojny” spotkać można odmienne poglądy. Z jednej strony przywołana została interpretacja P. Sarneckiego, który wskazywał, że czas wojny rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub prezydenta) decyzji o stanie wojny oraz Marka Surmańskiego, który uważa, że czas wojny utożsamiany jest z rzeczywistymi działaniami wojennymi, lecz nie sprecyzowano, co znaczą działania wojenne¹²². Z kolei, art. 24, w którym występuje rozwinięcie

¹¹⁸ P. Czarny, *Opinia prawna dotycząca przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609)*, Biuro Analiz Sejmowych, 22 września 2014, Warszawa. Opinia dostępna na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2609> [dostęp: 23.10.2023 r.].

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609)*, Biuro Analiz Sejmowych, 14 października 2014, Warszawa. Opinia dostępna na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2609> [dostęp: 23.10.2023 r.].

¹²¹ B. Banaszak, *Opinia prawna na temat zgodności zapisów normatywnych z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609)*, BAS-2224/14A, 6 października 2014, Warszawa.

¹²² H. Królikowski, *Art. 2, [w:] Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. nauk. H. Królikowski, J. Bulira, A. Jagnieża, E. Krempeć, F. Seredyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 82-83. Komentarz w wersji online dostępny także pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587910317/707757?keyword=czas%20wojny&tocHit=1&cm=SREST> [dostęp: 23.02.2023 r.].

procedury ogłoszenia czasu wojny, co jest niewątpliwie warte uwagi i wyjaśnienia, został uznany jako ustawowe rozwinięcie kompetencji Prezydenta RP wynikające z art. 134 Konstytucji RP¹²³.

W powyższym komentarzu pochyłono się nad definicją mobilizacji. Odwołano się do art. 136 *Konstytucji RP*, ale pominięto chociażby rozporządzenie *o stanach gotowości obronnej państwa*. Za mobilizację uznano: „przejście sił zbrojnych państwa z etapu pokojowego na organizację stanu wojny, przekształcenie gospodarki pokojowej w gospodarkę wojenną oraz dostosowanie administracji państwowej dla potrzeb wojny. Od daty rozpoczęcia mobilizacji oblicza się czas na osiągnięcie całkowitej lub częściowej gotowości do działań. Ogłaszana zazwyczaj poprzez dekret głowy państwa lub specjalną ustawę, ma na celu przygotowanie wszystkich możliwych środków materialnych i ludzi do obrony kraju, w którym jest ogłaszana. Żołnierze rezerwy przechodzą w takim wypadku do służby czynnej, a na potrzeby wojska oddawane są m.in. pojazdy, a także niektóre budynki. Przeciwnością mobilizacji jest demobilizacja”¹²⁴. Wydaje się, że właściwszym byłoby odniesienie do czasu a nie do stanu wojny. Poza tym, w przywoływanym komentarzu, nie zwrócono uwagi na kwestię aktu, którym owa mobilizacja miałaby się rozpoczynać. Jak wskazano w senackiej opinii prawnej forma ta nie jest jednoznacznie wyrażona¹²⁵.

W większości komentarzy i przytaczanych opinii prawnych, autorzy nie rozpatrują terminu napaści zbrojnej i agresji, najwyżej odwołują się do omawianej już wcześniej definicji agresji zamieszczonej w rezolucji ZO nr 3314. Niekiedy napaść zbrojna przyrównywana jest do agresji. Dla przykładu W. Skrzydło traktuje napaść zbrojną na równi z agresją stwierdzając, że „(...) Konstytucja ogłoszenie stanu wojny łączy tylko z faktem, iż kraj nasz staje się ofiarą agresji lub przeciwdziała agresji na inne państwa, z którymi Polska jest związana zobowiązaniem udzielania sobie wzajemnej pomocy”¹²⁶. Odmienne zagadnienie to zostało poruszone w jednym z najnowszych komentarzy unormowań konstytucyjnych. W omówieniu art. 116 Patrycja Grzebyk wskazuje, że przepis ten jedynie zarysowuje zagadnienie, gdyż nie formułuje wytycznych

¹²³ Idem, *Art. 24, art. 25, art. 26*, [w:] *Obrona...*, op. cit., s. 131.

¹²⁴ Ibidem, s. 89-90.

¹²⁵ P. Magda, S. Szczepański, P. Telec, *Opinia do ustawy o obronie Ojczyzny (druk nr 666)*, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, 16 marca 2022 roku. Dostępna pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6287/plik/666o.pdf> [dostęp: 23.02.2023 r.].

¹²⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Zakamycze, Lublin 2002, s. 42.

odnośnie do sytuacji, gdy RP z różnych powodów nie zamierza ogłaszać stanu wojny. Uważa też, że ta kompetencja Sejmu ma niewielkie znaczenie i stanowi bardziej ukłon w stronę dodania uprawnienia z zakresu polityki zagranicznej, która zasadniczo leży w gestii władzy wykonawczej, niż faktycznym, twardym uprawnieniem¹²⁷.

Wreszcie, w komentarzach do art. 117 kodeksu karnego, autorzy zwracają uwagę na różne elementy przepisu. Za przedmiot ochrony uznano wartości uniwersalne jak pokój oraz prawo do życia w pokoju czy bezpieczeństwo międzynarodowe¹²⁸. Niekiedy wskazuje się na suwerenność, niepodległość i integralność terytorialną państwa polskiego¹²⁹. Magdalena Budyn-Kulik wojnę napastniczą definiuje jako konflikt zbrojny, który polega na użyciu siły zbrojnej przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niezawisłości drugiego państwa lub też wojnę wszczętą czy prowadzoną niezgodnie z KNZ. Przy czym wskazuje się, że agresja jest używana zamiennie, ale jest to pojęcie szersze, gdyż dotyczy także działań naruszających pokój międzynarodowy, ale niebędących jeszcze wojną¹³⁰.

Michał Rams i Maria Szewczyk prowadzenie wojny napastniczej określają jako „kontynuowanie agresji zbrojnej, przez co należy rozumieć zarówno sprawowanie kierownictwa politycznego, jak i kierowanie operacjami wojskowymi. Krąg sprawców nie obejmuje jednak osób – w tym żołnierzy – zajmujących niższe szczeble w hierarchii służbowej, będących jedynie wykonawcami rozkazów wydawanych przez dowódców i sztaby wojskowe”¹³¹.

Natomiast Piotr Hofmański i Andrzej Sakowicz jako wszczęcie wojny napastniczej podają formalne wypowiedzenie wojny, jak i faktyczne jej rozpoczęcie (akt

¹²⁷ P. Grzebyk, *Rozdział IV. Sejm i Senat. Art. 116*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2016.

¹²⁸ M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2023, art. 117. Komentarz dostępny pod adresem: https://sip.lex.pl/?_ga=2.264564879.1418853169.1683955273-1754382255.1682185863#/commentary/587736947/706850?tocHit=1 [dostęp: 21.02.2023 r.]; M. Rams, M. Szewczyk, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017, art. 117. Komentarz dostępny również w wersji elektronicznej pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587286856/543360/wrobel-wlodzimierz-red-zoll-andrzej-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-tom-ii-czesc-i-komentarz-do...?cm=URELATIONS> [dostęp: 21.02.2023 r.].

¹²⁹ V. Konarska-Wrzosek, A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, I. Zgoliński, A. Ziółkowska, [w:] V. Konarska-Wrzosek, A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, I. Zgoliński, A. Ziółkowska, *Kodeks karny. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, art. 117. Komentarz dostępny również w wersji elektronicznej pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715751/630626/konarska-wrzosek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> [dostęp: 21.02.2023 r.].

¹³⁰ M. Budyn-Kulik, op. cit.

¹³¹ M. Rams, M. Szewczyk, op. cit.

agresji). „Wydaje się jednak, że w pierwszym wypadku z odpowiedzialnością karną mamy do czynienia wówczas, gdy na skutek wszczęcia wojny faktycznie zostały rozpoczęte działania wojenne. Samo wypowiedzenie wojny, gdy nie następują po nim jakiegokolwiek działania faktyczne (niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy), nie jest jeszcze wszczynaniem wojny. Prowadzenia wojny napastniczej może się dopuścić zarówno ten, kto dowodzi operacją wojskową, jak i ten, kto, będąc niższym dowódcą wojskowym, uczestniczy w dowodzeniu”¹³². Dalej wskazują, że brak określenia w ustawodawstwie czym jest wojna napastnicza, ale należy przyjąć, że to działania wojenne, które jednak nie są ani aktem obrony przed agresją ze strony innego państwa, ani działaniami wynikającymi ze zobowiązań traktatowych w ramach sojuszy wojskowych. Dodają, że wojna napastnicza odpowiada terminowi „agresji”¹³³.

W niektórych komentarzach zwraca się uwagę, że wszczęcie i prowadzenie wojny napastniczej z art. 117 kk jest przestępstwem powszechnym i umyślnym, i może być popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim. Przestępstwo to ma charakter formalny, jeśli chodzi o zachowanie stypizowane zarówno w §1, jak i w §3¹³⁴.

1.4. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu doktrynalnym i teoretycznym

Ta część rozdziału rozpocznie się od zestawienia różnych poglądów na temat wojny, by przejść do obecnego pojmowania konfliktów oraz agresji i napaści zbrojnej. Rozważania te będą stanowiły podstawę i tło pod przedstawienie po definicji bliższych wyrażeniom funkcjonującym *stricte* w polskich przepisach.

Jak wskazywał Zygmunt Cybichowski, „wojna jest walką orężną państw. Z tego wynika, że wojnę prowadzić mogą tylko państwa, nie zaś części państwa lub też jednostki”¹³⁵. I jak wywodził dalej, dlatego, rzecz ściśle biorąc, rozpoczyna się z chwilą pierwszego użycia broni (...). Warunkiem jest jednak, aby kroki wojenne

¹³² P. Hofmański, A. Sakowicz, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, art. 117. Komentarz dostępny również w wersji elektronicznej pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587611092/503332/filar-marian-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-v?cm=URELATIONS> [dostęp: 21.02.2023 r.].

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Vide: M. Budyn-Kulik, op. cit.; M. Rams, M. Szewczyk, op. cit.,

¹³⁵ Z. Cybichowski, *Międzynarodowe prawo wojenne. Z uwzględnieniem przesilenia bałkańskiego*, Nakł. Gubrynowicz i syn, Lwów 1914, s. 9.

podjęte były na rozkaz państwa, bo wojna jest walką państw¹³⁶. Podkreślał jednak, że „wojna powinna być traktowana jako środek ostateczny, gdy nie ma innego wyjścia. Lecz jeśli wybuchnie walka wbrew tej zasadzie, prawo wojenne idzie w zastosowanie. Walka, podjęta bez powodu, jest wojną. Tak samo wojną jest walka, której cel jest niesłuszny¹³⁷”.

Podobnie Lassa Oppenheim dowodził, że wojna to spór między dwoma lub więcej państwami za pośrednictwem ich sił zbrojnych, mający na celu wzajemne pokonanie się i narzucenie takich warunków pokoju, jakie zażyczy sobie zwycięzca¹³⁸. Jak lata później, analizował Yoram Dinstein, pogląd Oppenheima na wojnę składał się z czterech głównych elementów: (1) musi istnieć spór między co najmniej dwoma państwami; (2) wymagane jest użycie sił zbrojnych tych państw; (3) celem musi być pokonanie wroga (a także narzucenie pokoju na warunkach zwycięzcy); i (4) oczekuje się, że obie strony będą miały symetryczne, choć diametralnie przeciwstawne cele¹³⁹.

Po II wojnie światowej, Komisja Prawa Międzynarodowego zdecydowała, że skoro wojna jest bezprawna, to bezcelowe jest zajmowanie się regulacjami, które jej dotyczą. Jak stwierdził Roman Bierzanek, „poglądy takie w niemałym stopniu zaciążyły na rozwoju międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych¹⁴⁰”. Wojna, jak ogólnie wskazują znawcy prawa międzynarodowego, to zerwanie stosunków pokojowych pomiędzy państwami i rozpoczęcie wrogich działań, które charakteryzują się walką zbrojną. Jan Białocerkiewicz przyjął, z pewnym uproszczeniem, że „wojna jest to taki stan stosunków między państwami, w którym ostry konflikt powstały na gruncie dotychczasowej polityki rozwiązywany jest za pomocą części lub całych sił politycznych, militarnych gospodarczych, jakimi te państwa dysponują¹⁴¹”.

Wreszcie, analizując definicje wojny, Y. Dinstein podsumowuje, że bez znaczenia jest wzajemna ocena stron wojujących odnośnie do uznania państwowości przeciwnika. Wojna może w rzeczywistości być narzędziem, za pomocą którego jedna strona kwestionuje suwerenność drugiej. Toteż, dopóki obie walczące strony spełniają

¹³⁶ Ibidem, s. 22-23.

¹³⁷ Ibidem, s. 15.

¹³⁸ L. Oppenheim, *International Law*, Vol. II, 1912, s. 202, cit. per: Y. Dinstein, *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, 2005, s. 5.

¹³⁹ Y. Dinstein, op. cit., s. 5.

¹⁴⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2002, s. 398.

¹⁴¹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005, s. 440.

obiektywne kryteria państwowości w świetle prawa międzynarodowego, każda wojna między nimi powinna być określana jako międzypaństwowa¹⁴².

Wydaje się, że powyższe definicje łączy jeden element wspólny, który występuje zawsze, a mianowicie powtarzająca się teza, że wojna jest walką między państwami.

Jerzy Kranz wskazuje, że „normy KNZ dotyczące zakazu użycia siły dalekie są od rozwiniętej kodyfikacji. Sądzić można, iż ich konkretyzację państwa negocjujące tekst Karty zamierzały pozostawić praktyce, zwłaszcza RB i wielkim mocarstwom. Takie pojęcia, jak siła, agresja, interwencja, samoobrona lub zbrojna napaść nie są zdefiniowane w KNZ, a ich treść pozostaje przedmiotem stałych sporów w praktyce państw i w doktrynie (uznaje się z reguły, że użycie siły jest pojęciem najszerszym, węższym jest agresja, a jeszcze węższym zbrojna napaść)”¹⁴³.

Rozpatrując poglądy na temat definicji stanu wojny, wskazać należy na ich częściową odmiennność. K. Prokop stwierdza, że mimo iż ustrojodawca w art. 116 Konstytucji RP użył dwóch wyrażeń – napaść zbrojna i agresja – ich znaczenie jest tożsame. W przeciwnym wypadku ogłoszenie stanu wojny byłoby trudniejsze w przypadku agresywnych działań wymierzonych w Polskę niż w stosunku do sojusznika. W przypadku Polski konieczna byłaby zbrojna napaść, podczas gdy w przypadku agresji skierowanej w stosunku do sojusznika wystarczyłoby np. zablokowanie jego portów¹⁴⁴. Autorka zgadza się, że odmienna interpretacja art. 116 prowadzić może do pewnego absurdu.

Dlatego kolejnym, dyskusyjnym wyrażeniem jest używany przez ustrojodawcę i ustawodawcę „czas wojny”. Definicja „czasu wojny” może nadal wywoływać wątpliwości, gdyż jak już wspomniano, długoletni czas funkcjonowania tego wyrażenia, bez definicji legalnej wytworzył pewien impas w interpretacji. Piotr Marszałek wskazał, że „(...) o czasie wojny decyduje Sejm, uchwalając stan wojny (art. 116 ust. 1)”¹⁴⁵. Inaczej twierdzi Marek Surmański, który przeanalizował równoczesne ogłoszenie czasu wojny wraz z uchwaleniem przez Sejm stanu wojny, jak również występujące osobno – jako rzeczywiste działania zbrojne. W każdej z tych sytuacji zauważał problemy i sugerował

¹⁴² Y. Dinstein, op. cit., s. 6.

¹⁴³ J. Kranz, *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. nauk. J. Kranz, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 94.

¹⁴⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Temida 2, Białystok 2005, s. 49.

¹⁴⁵ P. K. Marszałek, *Pozycja ustrojowa Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w świetle obowiązującego prawa*, „Studia Lubuskie”, PWSZ IPiA, Tom X, Sulechów 2014, s. 53.

doprecyzowanie pojęcia. Wskazał jednak, że w przypadku gdy „termin ten będzie utożsamiany z rzeczywistymi działaniami wojennymi, mogą powstawać różnego rodzaju problemy z jednoznacznym określeniem momentu, od którego podmioty będą zobowiązane do świadczeń na rzecz obrony w tym okresie. Bardzo prawdopodobne będą sytuacje, w których organy nakładające takie obowiązki zastosują odmienną wykładnię wspomnianych przepisów niż podmioty zobowiązane do ich świadczenia”¹⁴⁶.

Z kolei Waldemar Kitler zaznacza, że „napaść zbrojna na państwo to najpoważniejsze wyzwanie dla całego państwa i jego systemu obronnego, niemające porównania z żadną inną sytuacją, czy stanem funkcjonowania państwa”¹⁴⁷.

Wyrażenie „napaść zbrojna” pojawia się zarówno w Karcie Narodów Zjednoczonych (art. 51), w Traktacie Północnoatlantyckim (art. 5), a także w Konstytucji RP. Władysław Czaplinski zwrócił jednak uwagę na wątpliwą kwestię zrównania napaści zbrojnej czy ataku zbrojnego z agresją, gdyż według niego: musiałoby to w konsekwencji „prowadzić do znacznego rozszerzenia podstawy legalnego użycia siły w prawie międzynarodowym”¹⁴⁸. Jednak podkreślić należy, że interpretacja art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, w którym wyrażenie zbrojna napaść zostało użyte, nie pozwala na szersze rozumienie i akceptowanie innych przejawów agresji.

Jak wskazuje Michał Kowalski w odniesieniu do napaści zbrojnej, „dominującym poglądem doktrynalnym (...) jest różnicowanie pojęcia użycia siły zbrojnej od napaści zbrojnej. Użycie siły zbrojnej ma najszerszy charakter w tym rozumieniu, że nie każde nielegalne użycie siły zbrojnej stanowi akt agresji i zarazem napaść zbrojną”¹⁴⁹.

Co istotne, niektórzy znawcy prawa międzynarodowego uważają, że w międzynarodowych regulacjach celowo zamiast pojęcia „wojny” stosuje się termin „siła”, ale jak sami zauważają trudno o rozróżnienie, czy dotyczyć będzie to także użycia siły niemilitarnej¹⁵⁰. „Charakterystyczne jest to, iż o ile RB dość często stwierdzała zagrożenie lub naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, o tyle rzadko posługiwała się pojęciem agresji lub zbrojnej napaści. Panuje dość powszechne

¹⁴⁶ M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/II/30, BBN, s. 101-105.

¹⁴⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Wyd. TWO, Warszawa 2020, s. 205.

¹⁴⁸ W. Czaplinski, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Scholar, Warszawa 1993, s. 50.

¹⁴⁹ M. Kowalski, *Ius ad bellum a systemowy charakter prawa międzynarodowego* [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 180.

¹⁵⁰ T. Kamiński, K. Kostrzewa-Myszona, red. W. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w pytaniach i odpowiedziach*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 355.

przekonanie, iż zakaz użycia siły stanowi normę *iuris cogentis*, to znaczy przyjętą i uznaną przez społeczność międzynarodową normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez normę prawa międzynarodowego o tym samym charakterze. Pogląd ten wydaje się nietrafny i nierealistyczny, ponieważ użycie siły zbrojnej przybiera różne podlegające ewolucji formy i cele w kontekście różnych zagrożeń”¹⁵¹.

Warto także wspomnieć, że już David Kennedy w latach 80-tych XX wieku zwrócił uwagę, że klasyczne prawo międzynarodowe rozróżniało: wojnę, działania wojenne, stan wojny *de facto*, ale też interwencję, interwencję zbrojną, ekspedycję wojskową, środki militarne czy akty parawojenne, a w następnych latach dodano ponadto: ukrytą interwencję, destabilizację, działania wywrotowe, tajną wojnę, eksport rewolucji i uderzenie prewencyjne¹⁵².

Wskazując na inne, nowe zagrożenia okołowojenne w aktach prawnych, dokumentach strategicznych czy w literaturze pojawiają się wyrażenia takie jak: operacja humanitarna, interwencja humanitarna, operacje wsparcia pokoju, zbrojna operacja uprzedzająca, zbrojna operacja prewencyjna, wojna hybrydowa czy cyberwojna.

J. Kranz prezentuje pogląd, że użycie siły zbrojnej bez zgody RB, jaką może być zbrojna operacja uprzedzająca (*preemptive*) i zbrojna operacja prewencyjna (*preventive*), mogą być uznane za samoobronę. W przypadku zbrojnej operacji uprzedzającej, nie zgadza się on, że samoobrona byłaby uznana dopiero po napaści zbrojnej, gdyż – jego zdaniem – gdy przyszła ofiara jest przekonana o zbliżającym się zagrożeniu na podstawie wiarygodnych danych i nie istnieje możliwość innego działania, nie musi ona czekać na atak¹⁵³.

Kwestie dotyczące uznania właściwego momentu na podjęcie działań zbrojnych w ramach samoobrony także wywołują liczne kontrowersje. Szczególnie doktryna amerykańska i angielska od kilkunastu już lat zgłębiają ten problem, prezentując jednak stosunkowo liberalne stanowisko, które zaczęło być coraz bardziej popularne po atakach terrorystycznych i reakcji USA. Warto przytoczyć interpretację KNZ przedstawioną przez Chatham House, gdzie stwierdza się, że art. 51 zachowuje prawo do użycia siły w samoobronie „w przypadku napaści zbrojnej”, dopóki Rada nie podejmie niezbędnych

¹⁵¹ J. Kranz, op. cit., s. 94.

¹⁵² D. Kennedy, *International Legal Structures*, Baden Baden 1987, s. 278; cit. per. W. Czapliński, op. cit., s. 23.

¹⁵³ J. Kranz, op. cit., s. 148-149.

środków. Z jednej strony prawo to ogranicza się do okoliczności, w których rozpoczęła się rzeczywista napaść zbrojna. Jednak pogląd, że państwa mają prawo działać w samoobronie w celu odwrócenia groźby nieuchronnego ataku – często określanego jako „wyprzedzająca samoobrona” – jest szeroko, choć nie powszechnie akceptowany. W praktyce nierealistyczne jest założenie, że samoobrona musi zawsze czekać na rzeczywisty atak¹⁵⁴.

Z kolei, W. Michael Reisman i Andrea Armstrong wskazują na napaść zbrojną jako wymagany próg możliwości samoobrony, przy czym bezpośrednia groźba ataku byłaby progiem antycypacyjnej samoobrony (*anticipatory self-defence*), a domniemana i warunkowa groźba możliwości ataku byłaby progiem samoobrony prewencyjnej (*preemptive self-defence*). Ich zdaniem samoobrona prewencyjna, różni się od samoobrony antycypacyjnej tym, że powołując się na tę ostatnią, wskazuje się wręcz na namacalne dowody i bezpośrednie zagrożenie. Tak więc samoobrona antycypacyjna, jest co najmniej zbliżona do wymogu napaści zbrojnej określonego w art. 51 KNZ¹⁵⁵. Jak jednak dalej dodają, to czy zakazany czyn zostanie uznany za „nieuchronny”, zależy od charakteru zagrożenia i szansy na zapobieżenie jego skutkom. Czynniki, które można wziąć pod uwagę obejmują trzy podstawowe elementy, które powinny zostać przeanalizowane: siła (wielkość/waga) grożącego ataku, realne zdolności jego przeprowadzenia oraz charakter ataku. Rozważone musi zatem zostać, czy skutki grożącego ataku obejmą katastrofalne użycie broni masowego rażenia? Czy, na przykład, dane państwo lub organizacja terrorystyczna jest w posiadaniu broni masowego rażenia lub jedynie materiałów czy części składowych, które mogą zostać użyte do jej wytworzenia? A także charakter ataku – w tym ewentualne ryzyko dokonania błędnej oceny zagrożenia. Istotne mogą być również inne czynniki, takie jak położenie geograficzne państwa będącego potencjalną ofiarą oraz historia ataków ze strony danego państwa czy organizacji w przeszłości¹⁵⁶.

Z kolei kryterium bezpośredniości wymusza stwierdzenie, że jakiegokolwiek dalsze opóźnienie w przeciwdziałaniu zamierzonemu atakowi spowoduje niezdolność państwa broniącego się do skutecznej obrony przed atakiem. W tym sensie konieczność określi

¹⁵⁴ *Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, Chatham House, October 2005, s. 4. Tekst dostępny pod adresem: <https://www.chathamhouse.org/2005/10/principles-international-law-use-force-states-self-defence> [dostęp: 26.05.2023 r.].

¹⁵⁵ W. M. Reisman, A. Armstrong, *The past and future of the claim of preemptive self-defence*, „The American Journal of International Law”, Vol. 100:525/2006, s. 526.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

bezpośredniość: konieczne musi być działanie, zanim będzie za późno. Powstaje pytanie, czy „bezpośredniość” jest odrębnym kryterium samym w sobie, czy też po prostu częścią kryterium „konieczności” właściwie rozumianego? Jako dodatkowe kryterium służy jednak do położenia dodatkowego nacisku na fakt, że wymuszona odpowiedź w tych okolicznościach leży na granicy już wyjątkowej kategorii prawnej, a zatem wymaga odpowiednio wysokiego poziomu uzasadnienia¹⁵⁷.

Koncepcja „wojny hybrydowej” lub „zagrożenia hybrydowego” rodzi kilka pytań. Komisja ds. Prawnych i Praw Człowieka uważa, że chociaż nie ma uniwersalnej definicji tych terminów, główną cechą „wojny hybrydowej” jest jej „asymetria prawna”, ponieważ hybrydowi przeciwnicy zaprzeczają swoim działaniom i działają na samym skraju prawa. Podczas gdy trwają działania militarne, stosuje się prawo międzynarodowe, zwłaszcza prawo do samoobrony i prawo humanitarne. W przypadku działań niemilitarnych w grę wchodzi przede wszystkim krajowe prawo karne.

1.5. Przykłady definicji wyrażenia stan wojenny i czas wojny oraz terminów pochodnych w ujęciu słownikowym

Nie bez przyczyny ujęcie etymologiczne zamieszczone zostało pod koniec rozdziału. Wiele spośród omawianych wyrażen, mimo – jak wielokrotnie wskazywano braku czy to definicji legalnej, czy ugruntowanej interpretacji, to jednak ich teoretyczne czy doktrynalne podstawy funkcjonują, a część z nich ma zbieżne znaczenie. Toteż w niektórych słownikach występują albo definicje zbieżne z opisami niektórych autorów, albo powielane wprost z aktów normatywnych. Dlatego słownikowe podejście stanowi jedynie dopełnienie. Niemniej jednak, nie należy deprecjonować całkowicie ich znaczenia, gdyż w przypadku braku ujęcia legalnego, teoretycy opisując dany problem, odwołują się do ujęcia etymologicznego.

Definicja wojny z perspektywy prawa międzynarodowego, przybliżona w *Leksykonie wiedzy wojskowej* opiera się na postanowieniach zawartych w III konwencji haskiej z 1907 roku. Przytoczony został fragment, iż poczynienie kroków wojennych powinno być poprzedzone zawiadomieniem danego państwa w formie umotywowanego jej wypowiedzenia bądź ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem

¹⁵⁷ *Principles...*, op. cit., s. 8-9.

wojny i jednocześnie zawiadomieniem państw neutralnych o stanie wojny¹⁵⁸. Definicja ta bazuje na regulacjach haskich, w żadnej jednak z konwencji samej definicji legalnej nie ujęto. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa* z 2020 roku wskazano, że wojna jest rodzajem konfliktu zbrojnego i kontynuacją określonej polityki między państwami albo związkami państw czy organizacjami, mająca na celu osiągnięcie określonego zysku – politycznego, ekonomicznego *etc.*¹⁵⁹.

Co interesujące, jedynie w *Słowniku podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa* znalazło się hasło „przygraniczny konflikt zbrojny”, który scharakteryzowano jako formę konfliktu zbrojnego, która dotyczy wyniszczających działań sił zbrojnych państw, odbywających się w pasie przygranicznym¹⁶⁰.

W tym samym *Leksykonie...* pojawia się także wyrażenie stan wojenny, które odpowiadało częściowo treściom ówczesnych regulacji normatywnych. Dodano niejako jednak, że stanowi wojennemu towarzyszy stan wojny¹⁶¹. Przy czym także zdefiniowano stan wojny jako „stan faktycznego pozostawania jednego państwa w konflikcie zbrojnym z innym państwem”¹⁶², który trwać może od wypowiedzenia wojny albo od podjęcia działań zbrojnych do momentu ich ustania. Warto także wskazać, że jedynie w przytaczanym już *Leksykonie wojskowym* wyróżniono „stan bezpośredniego zagrożenia państwa”, jako rodzaj stanu wyjątkowego, który służyć może do „podjęcia niezbędnych kroków obronnych w razie zaostrzenia napięcia w sytuacji politycznej, grożącego możliwością wybuchu konfliktu zbrojnego”¹⁶³.

W *Encyklopedii bezpieczeństwa narodowego* wyróżniono wyrażenie „działania wojenne”, które zdefiniowane zostały jako „wrogie, celowe i zorganizowane działania państw podczas trwającej wojny, podejmowane celem osiągnięcia określonych korzyści (politycznych, ekonomicznych, terytorialnych, społecznych itd.). Prowadzone tradycyjnie w przestrzeni lądowej, morskiej, powietrznej (elementy także w cyberprzestrzeni oraz kosmicznej). Głównie są to zbrojne działania wojenne (konwencjonalne), przy udziale niezbrojnych działań wojennych – do których należą

¹⁵⁸ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 479.

¹⁵⁹ *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa*, red. nauk. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 261.

¹⁶⁰ *Słowniku podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, red. B. Balcerowicz, Wyd. AON, Warszawa 1994, s. 22.

¹⁶¹ *Leksykon wiedzy...*, op. cit., s. 409.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 407.

wrogie niemilitarne działania: polityczne (zerwanie stosunków dyplomatycznych), ekonomiczne (zerwanie stosunków gospodarczych, embargo), społeczne, informacyjne (dezinformacja)¹⁶⁴.

W *Słowniku podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa* również występuje to wyrażenie i zdefiniowane zostało jako przedsięwzięcia realizowane w trakcie wojny celem osiągnięcia określonych korzyści¹⁶⁵. Warto wskazać, że w *Leksykonie wojskowym* pojawił się ten zwrot i już wówczas definicja obejmowała działania zorganizowanych sił wrogich państw, prowadzących walki na lądzie, morzu i w powietrzu wyróżniając także kosmos¹⁶⁶!

Z kolei, by wyjaśnić „czas wojny” należy zwrócić uwagę na etymologiczne pochodzenia zwrotu pojęcia „na czas”¹⁶⁷, gdyż rozumiane jest jako „w czasie” – gdy będzie się coś działo, gdy zajdzie taka potrzeba, a nie na przyszłość, w razie. Dodatkowo, należy zauważyć, że sformułowanie „czas wojny” z „czas trwania operacji”, chociaż zdawałoby się, że dotyczą trwających działań, nie jest koherentne. „Czas trwania operacji”, niestosowany w aktach prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzowany jest jako „okres obejmujący bezpośrednie przygotowania i prowadzenie operacji do czasu osiągnięcia celu końcowego (...), dzieli się na okres: przygotowania operacji (wypracowanie decyzji przez dowódcę, doprowadzenie jej do wykonawców, wszechstronne zabezpieczenie operacyjne i bojowe zapewniające zorganizowane wejście wojsk związku operacyjnego do bitwy lub jej rozpoczęcie) i prowadzenie operacji (wejście do bitwy i wykonanie zadania bliższego i dalszego, a w operacji obronnej osiągnięcie celu końcowego i zapewnienie warunków przejścia do operacji zaczepnej)¹⁶⁸.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa* pojawia się także wyrażenie napaść zbrojna, przetłumaczone dość nietypowo jako *armed print*. co należy potraktować

¹⁶⁴ *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Misiuk, S. Mitkow, P. Bryczek-Wróbel, Wyd. ELIPSA, Warszawa 2023.

Hasło „działania wojenne” opracowane zostało przez autorkę niniejszej pracy – M. Kołodziejczak.

¹⁶⁵ *Słownik podstawowych terminów...*, op. cit., s. 9.

¹⁶⁶ *Leksykon wiedzy...*, op. cit., s. 104.

¹⁶⁷ S. Bukowicka, *Miejsce i rola Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym – sprawozdanie z sympozjum*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2012/2013”, IBiSM UW, Warszawa 2013, s. 391, sprawozdanie dostępne w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2013_27.pdf [dostęp: 07.01.2023 r.].

¹⁶⁸ *Leksykon wiedzy...*, op. cit., s. 71.

jako *error*. Niemniej jednak, wskazane zostało, że jest to „atak zbrojny innego państwa (koalicji). W przeciwieństwie do agresji, która daje możliwość wielu interpretacji, napaść zawsze oznacza atak zbrojny, tym samym każda napaść będzie jednoznacznie oznaczała agresję, ale nie zawsze agresja musi być połączona z napaścią zbrojną”¹⁶⁹.

Z kolei w jednej z najnowszych pozycji – *Encyklopedii bezpieczeństwa narodowego*, inwazja ujmowana jest tożsamo z napaścią zbrojną, jako „ofensywa militarna; rodzaj nieautoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa interwencji zbrojnej; atak zbrojny; zbrojne wtargnięcie nieprzyjacielskich sił zbrojnych jednego lub kilku państw na terytorium innego państwa; zazwyczaj odbywa się nagle i wiąże się z szybkim przesuwaniem się wydzielonych do inwazji sił zbrojnych na terytorium atakowanego państwa”¹⁷⁰.

W przytoczonym już wcześniej *Słowniku terminów...* z 2020 roku także wyróżniono inwazję, której definicję przedstawiono jako formę konfliktu zbrojnego, który cechuje wtargnięcie na terytorium innego państwa poprzez użycie siły militarnej drugiego państwa¹⁷¹.

Z racji braku definicji legalnych strefy bezpośrednich działań wojennych koniecznym wydaje się posłużyć definicją słownikową. Jedyna definicja znajduje się w *Leksykonie wiedzy wojskowej*. Zawarto tam, że strefa bezpośrednich działań wojennych to „obszar na zapleczu obu walczących wojsk, na którym prowadzone są działania zbrojne. Cały aparat administracyjny, mieszkańcy oraz ludność okresowo przebywająca w strefie bezpośrednich działań wojennych są całkowicie podporządkowane zarządzeniom dowódcy prowadzącego działania wojenne na danym obszarze, co umożliwi zorganizowane wykorzystanie wszystkich sił obronnych i społeczeństwa do walki z przeciwnikiem oraz zapobiega zbędnym stratom wśród ludności cywilnej. Zarządzenia w stosunku do ludności mogą dotyczyć świadczeń osobowych i rzeczowych na rzecz prowadzonej walki oraz niezbędnego ograniczenia swobody

¹⁶⁹ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 128.

Zauważyć można, że definicja ta jest niemal identyczna z opisem przedstawionym przez autorkę: „(...) agresja daje możliwość wielu interpretacji, natomiast napaść zbrojna już nie. Wobec powyższego, wydaje się, że nie każda agresja musi wiązać się z napaścią zbrojną zorganizowana przez siły zbrojne, ale każda napaść zbrojna będzie oznaczała agresję”, vide: *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe. OBRONNOŚĆ”, nr 2(14) 2015, s. 74.

¹⁷⁰ *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, op. cit.

Hasło „inwazja” opracowane zostało przez autorkę niniejszej pracy – M. Kołodziejczak.

¹⁷¹ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 88.

poruszania się i działania”¹⁷². Następnie wyróżniono także strefę działań bojowych, za którą uznano „obszar, na którym są lub mają być prowadzone działania bojowe sił zbrojnych z wojskami operacyjnymi nieprzyjaciela. W obszarze tym znajdują się związki operacyjne wojsk lądowych oraz związki i oddziały wojsk lotniczych przeznaczone do prowadzenia działań bojowych na froncie zewnętrznym. Głębokość strefy działań bojowych zależy od rodzaju planowanych lub prowadzonych operacji, potrzeb w zakresie zabezpieczenia materiałowego walczących wojsk, właściwości terenowych danego obszaru oraz przypuszczalnej (rzeczywistej) działalności nieprzyjaciela. Ludność zamieszkałą w strefie działań bojowych ewakuuje się do bezpieczniejszych rejonów”¹⁷³.

Warto też zwrócić uwagę, że w słownikach pojawiają się wyrażenia obce aktom normatywnym. Przykładem może być ujęcie słownikowe przemocy zbrojnej, która zdefiniowana została jako „rodzaj przemocy stosowanej dla rozwiązania sprzeczności powstałych między państwami i osiągnięcia w ten sposób założonych celów politycznych, w której dominującą rolę odgrywają siły zbrojne lub zorganizowane i uzbrojone grupy. Zastosowanie kryterium form i sposobów stosowania przemocy zbrojnej pozwala wyróżnić: walkę zbrojną, interwencję zbrojną, incydent zbrojny, przewrót wojskowy, blokadę zbrojną, demonstracje siły i inne”¹⁷⁴.

Wobec powyższego, koniecznym wydaje się zatem przytoczenie definicji incydentu zbrojnego, który także nie pojawia się, co do zasady, w aktach prawnych. W *Słowniku podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa* wskazano, że jest to rodzaj przemocy zbrojnej, który polega na pojedynczym ataku lub „starciu niewielkiej części sił zbrojnych lub zorganizowanych i uzbrojonych grup”¹⁷⁵. Przy czym w przetaczanym wyżej słowniku z 2020 roku zdarzenie to ujęto zbieżnie, jako formę „konfliktu zbrojnego polegającego na odosobnionym starciu niewielkiej części sił zbrojnych lub zorganizowanych i uzbrojonych grup przygotowanego umyślnie lub wynikłego przypadkowo”¹⁷⁶.

¹⁷² *Leksykon wiedzy...*, op. cit., s. 417.

¹⁷³ *Ibidem*, s. 417-418.

¹⁷⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 111.

¹⁷⁵ *Słowniku podstawowych terminów...*, op. cit., s. 11.

¹⁷⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 46.

Wreszcie, wojna hybrydowa oraz wojna asymetryczna znalazły rozwinięcie w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa*. Pierwsza, scharakteryzowana została jako łącząca konwencjonalne sposoby oraz nieregularne działania, w tym elektroniczne i inne, prowadzona bez tradycyjnego wypowiedzenia, co może skutkować brakiem odpowiedzialności agresora; jest współczesną odmianą wojny partyzanckiej¹⁷⁷. Z kolei wojna asymetryczna ujęta została jako „działania stron (podmiotów) o całkowicie zróżnicowanych możliwościach (głównie technologicznych) i sposobach, skutkujących niemożliwością podjęcia skutecznych przeciwdziałań przez jedną z nich¹⁷⁸”.

1.6. Wnioski z analizy prawnoporównawczej

Zarówno w prawie i prawodawstwie polskim i międzynarodowym wyróżnić można terminy, które po pierwsze wymagałyby definicji legalnych, z drugiej strony – co prawdopodobnie ważniejsze – ujednoclenia.

W prawie polskim tylko w *Konstytucji RP* rozróżnia się: stan wojny, czas wojny, stan wojenny, z których jedynie ten ostatni uznawany jest za stan nadzwyczajny (!). Co więcej, agresja w prawodawstwie polskim uznawana jest za przesłankę. Czy jednak w istocie nie stanowi nie tylko stanu faktycznego, ale i stanu prawnego? Ustrojodawca, a następnie ustawodawca wydaje się zapomnieć o mobilizacji – która nie została uznana za stan bezpieczeństwa państwa, a takie cechy przejawia. Ewidentnym niedociągnięciem jest także brak takiego uznania względem stanów gotowości obronnej państwa.

Poniżej przedstawiono zbiorcze zestawienie najważniejszych – jak się wydaje stanów bezpieczeństwa państwa, występujących w polskich aktach normatywnych.

Tab. 1.

Stany bezpieczeństwa państwa w RP

Lp.	Stan prawny	Stan faktyczny	Procedura wprowadzania	Podstawa prawna
1.	Stan wojenny	w sytuacjach szczególnych zagrożeń: w razie zewnętrznego zagrożenia państwa (w tym działań o	Prezydent RP w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów	<i>Konstytucja RP</i> ; ustawa o stanie wojennym

¹⁷⁷ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 263.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

		charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni), zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji		
2.	Stan wyjątkowy	w sytuacjach szczególnych zagrożeń: konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (w tym działań o charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni)	Prezydent RP w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów	<i>Konstytucja RP; ustawa o stanie wyjątkowym</i>
3.	Stan klęski żywiołowej	w sytuacjach szczególnych zagrożeń w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia	Rada Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody	<i>Konstytucja RP; ustawa o stanie klęski żywiołowej</i>
4.	Stan wojny	w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji	Sejm podejmuje uchwałę, a w razie niemożności zebrania się decyduje Prezydent RP w drodze postanowienia	<i>Konstytucja RP</i>
5.	Czas wojny	w razie konieczności obrony państwa	Prezydent RP w drodze postanowienia na wniosek Rady Ministrów	<i>Konstytucja RP; ustawa o obronie Ojczyzny</i>

6.	Użycie sił zbrojnych poza granicami RP	uczestniczenie w konflikcie zbrojnym; w misji pokojowej; w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu	Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w drodze postanowienia w przypadku udziału w konflikcie zbrojnym lub w misji pokojowej; Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów w drodze postanowienia w przypadku udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu	<i>Konstytucja RP;</i> <i>ustawa o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP;</i>
7.	Mobilizacja	bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie państwa	Prezydent w drodze <i>zarządzenia/ rozporządzenia/ postanowienia</i> na wniosek Prezesa RM	<i>Konstytucja RP;</i> <i>ustawa o obronie Ojczyzny</i>
8.	Stan gotowości obronnej czasu wojny*	w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji	Podwyższa Prezydent RP w drodze postanowienia na wniosek Rady Ministrów	<i>ustawa o obronie Ojczyzny;</i> <i>rozporządzenie RM w sprawie stanów gotowości obronnej państwa.</i>
9.	Stan pełnej gotowości obronnej państwa* (procedowany)	w sytuacji zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i konieczności reagowania w przypadku jego wystąpienia, odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji	Podwyższa Prezydent RP w drodze postanowienia na wniosek Rady Ministrów	<i>ustawa o obronie Ojczyzny;</i> <i>projekt rozporządzenia RM w sprawie gotowości obronnej państwa</i>
10.	Konflikt zbrojny	-	-	<i>Ustawa o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP;</i>

				ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy
11.	Strefa działań wojennych	trwające na danym terenie poza granicami RP działania wojenne	Minister Spraw Zagranicznych w drodze obwieszczenia	Ustawa o zasadach użycia lub pobytu SZ poza RP; ustawa o obronie Ojczyzny
12.	Strefa bezpośrednich działań wojennych	-	Prezydent RP uznaje na wniosek Naczelnego Dowódcy	Ustawa o stanie wojennym
13.	Strefa działań bojowych	-	-	Ustawa o obronie Ojczyzny
14.	Wojna napastnicza	-	-	Kodeks karny

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że zasadne byłoby określenie cech danych sytuacji, ujętych w ramy prawne, które spełniając określone przesłanki pozwoliłyby na zakwalifikowanie danego zdarzenia jako np. stan wojny czy konflikt zbrojny. Co więcej, pociągać to powinno określone skutki prawne i sankcje z mocy samego faktu zajścia – *ipso iure*. Nie byłoby wówczas ważne, czy decydenci wypowiedzieli stan wojny albo czy nazwali daną agresję operacją specjalną.

Problemem jest brak regulacji wojny na poziomie międzynarodowym, gdyż obecnie obowiązujące przepisy nie są w stanie ani jej przeciwdziałać, ani wymuszać prowadzenia działań zbrojnych zgodnie z określonymi zasadami. Wydaje się, że słusznym kierunkiem było utworzenie wspólnych treściowo przepisów w konwencjach genewskich, ale należy rozważyć zmianę egzekwowania norm dotyczących chociażby ochrony ludności cywilnej.

Koniecznym zatem jest redefinicja i ujednoczenie omawianych pojęć nie tylko na poziomie krajowym, ale i międzynarodowym. Być może zmiany powinny iść w kierunku ujednoczenia nomenklatury w kierunku operowania prawnomiędzynarodowym wyrażeniem: „użycie siły”.

Podkreślić należy, że mimo iż zmieniło się postrzeganie, rozumienie i interpretacja czasu wojny w prawie polskim, to pewne zasady są niezmiennie, a jednak

pozostają nieprzystosowane do współczesnych realiów. Przykładem może być określanie zasadniczo różnorodnych działań jako elementy wojny hybrydowej, z czym trudno się zgodzić.

ROZDZIAŁ 2. GENEZA I EWOLUCJA INSTYTUCJI STANU WOJENNEGO I CZASU WOJNY W REGULACJACH OBOWIĄZUJĄCYCH W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Niniejszy rozdział odnosi się do historycznych uwarunkowań prawnych instytucji stanu wojennego i czasu wojny, w dawnej Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się bowiem, że dla dogłębnego zrozumienia dzisiejszych wątpliwości interpretacyjnych tychże pojęć, warto przytoczyć jak przedstawiano je w prawie i prawodawstwie polskim w chwili tworzenia na nowo Państwa Polskiego.

Jak wspomniano we wprowadzeniu metodologicznym badania dotyczyły głównie okresu międzywojennego, gdyż wówczas powstały omawiane niżej akty prawne, na czele z aktami konstytucyjnymi i to te uregulowania wywarły kolosalny wpływ na późniejsze przepisy w odniesieniu do tej problematyki.

Problem szczegółowy, który starano się rozwiązać w toku badań nad problematyką niniejszego rozdziału zawarty został w pytaniu: **Jakie są historyczne uwarunkowania unormowań instytucji stanu wojennego i czasie wojny?**

Przypuszczenie zawarte w hipotezie roboczej wskazywało, że doświadczenia historyczne mogą w istotny sposób wpływać na obecny kształt przepisów prawnych w tym zakresie. Ponadto, biorąc pod uwagę zarówno zmienną sytuację geopolityczną, jak i zmiany zachodzące na przestrzeni lat w interpretacji niektórych definicji (a nawet ich powstanie!), które to w znaczący sposób oddziałują obecnie na instytucję stanu wojennego i czasu wojny, należy wskazać na wartość poznawczą ich genezy i ewolucji. Celem badań poczynionych na rzecz tego rozdziału była charakterystyka najważniejszych źródeł prawa i dokumentów z okresu międzywojennego, powojennego oraz lat 90-tych, które pozwoliły na określenie genezy i ewolucji zarówno terminu stan wojenny, czas wojny i pochodnych. By osiągnąć ten cel, autorka w badaniach podjęła się próby odpowiedzi na wskazane problemy pomocnicze:

1. Jakie uwarunkowania dotyczące unormowań instytucji stanu wojennego i czasu wojny występowały w okresie międzywojennym w RP?

2. Jakie uwarunkowania dotyczące unormowań instytucji stanu wojennego i czasu wojny występowały w RP w okresie po II wojnie światowej?
3. Jakie uwarunkowania dotyczące unormowań instytucji stanu wojennego i czasu wojny były rozpatrywane i zostały wdrożone w latach 90-tych XX wieku w RP?

Na zaprezentowane poniżej wnioski, wynikające z rozwiązania trzeciego problemu pomocniczego, wpływ miała szczegółowa analiza nie tylko aktów prawnych, ale także projektów aktów prawnych, których przepisy nie zaczęły obowiązywać oraz wielu opinii prawnych ich dotyczących, jak również – jawnych/odtajnionych dokumentów ministerstwa obrony narodowej i tekstów stenogramów z posiedzeń komisji konstytucyjnych.

Badania na potrzeby niniejszego rozdziału dotyczyły aktów prawnych i prac naukowych z okresu przedział czasowy niniejszego rozdziału rozpoczynają akty prawne poprzedzające konstytucję marcową stanowią wnioski dotyczące projektu ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*.

2.1. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w odradzającej Rzeczypospolitej Polskiej – problemy definicyjno-organizacyjne¹⁷⁹

W okresie międzywojennym w Polsce istniały regulacje, które wprost dotyczyły zarówno stanów nadzwyczajnych, lecz inaczej unormowanych niż obecnie, jak i wojny. W konstytucji marcowej z 17 marca 1921 roku¹⁸⁰ przedstawiono najważniejsze z nich, przy czym zakładano, że organizacja najwyższych władz wojskowych zgodnie z nowym porządkiem prawno-ustrojowym może trwać do końca 1922 roku. Co jednak istotne porządek ten nie rozróżniał takich instytucji jak agresja czy napaść zbrojna (inwazja).

¹⁷⁹ Na potrzeby niniejszej pracy za okres ten przyjęto czas od 1918 roku do 1926 roku.

¹⁸⁰ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267); dalej: *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r.; konstytucja marcową.

Wojna rozumiana była jako czas i stan wojny w jednym, a stany nadzwyczajne także różniły się od tych obecnie występujących¹⁸¹.

Warto jednak wspomnieć o rozwiązaniach powstałych jeszcze przed konstytucją marcową¹⁸². Na mocy orędzia Rady Regencyjnej władza wojskowa i naczelne dowództwo wojsk polskich przekazane zostało pod władztwo Józefowi Piłsudskiemu¹⁸³. W orędziu tym pojawiły się dwie ważne kwestie. Po pierwsze, nie wskazywano na niebezpieczeństwo wojny, użyto natomiast wyrażenia „grożące niebezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne”. Po drugie, uznano, że władza wojskowa przekazana Piłsudskiemu jest częścią zwierzchniej władzy państwowej¹⁸⁴. Konsekwencją takiego stwierdzenia, było kolejne orędzie Rady, w którym podniesiono, że zaistniały podział zwierzchniej władzy państwowej nie może nie przynieść szkody dla nowopowstającego państwa, gdyż władza powinna być jednolita. Tym samym, Rada uległa rozwiązaniu, a władza złożona została na ręce Naczelnego Wodza – Piłsudskiego¹⁸⁵. Zgodzić należy się zatem z Juliuszem Tymem, który stwierdził, że „Józef Piłsudski z racji zajmowanych stanowisk politycznych i wojskowych skutecznie izolował siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej od rozmaitych zakusów różnych stronnictw politycznych, które próbowały zapewnić sobie wpływ na kształt wojska (...) Dokonując swoistej nadinterpretacji pojęcia cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi można nawet uznać, że osoba Józefa Piłsudskiego wręcz zapewniała taką kontrolę rozumianą wówczas jako zwierzchnictwo państwa nad siłami zbrojnymi w imię jednolitości kierowania państwem”¹⁸⁶.

Jako Naczelnny Wódz i spadkobierca władzy po Radzie Regencyjnej, Piłsudski w swoim dekreście, stanowiącym swoiste orędzie do Narodu mianował Prezydenta RP,

¹⁸¹ Konstytucja marcowa obok stanu wojennego wymieniała stan wyjątkowy, przy czym stan wojenny nie został szczegółowo omówiony. Sama nazwa „stany nadzwyczajne” nie została użyta. Pominięto także wydzielenie stanu klęski żywiołowej.

¹⁸² Jeszcze bardziej interesujące w związku z omawianym zagadnieniem są propozycje zawarte w projekcie nowej konstytucji z 1917 roku, które to jednak ze względu na zaistniałe zmiany polityczne ostatecznie nie były rozpatrywane.

¹⁸³ Po powrocie z więzienia w Magdeburgu, Piłsudski mający autorytet wśród części polityków i społeczeństwa, podjął się utworzenia centralnych organów państwowych, a Rada Regencyjna przekazała jemu swą władzę. Vide: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 492.

¹⁸⁴ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu z dnia 11 listopada 1918 r., (Dz.U. z 1918 r. Nr 17 poz. 38).

¹⁸⁵ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu z dnia 14 listopada 1918 r., (Dz.U. z 1918 r. Nr 17 poz. 39).

¹⁸⁶ J. Tym, *Naczelnny Wódz w kampaniach wojennych 1919-1920 oraz 1939-1945*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nauk. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014, s. 35.

zapowiedział nadchodzące zmiany organizacyjne państwa oraz zabronił przeprowadzania rządowi poważniejszych reform¹⁸⁷. Pokazuje to zatem, z jak wysokich uprawnień mógł w tym okresie korzystać Piłsudski, podczas gdy w kolejnych latach, musiały one zostać mocno ograniczone.

Z kolei, na mocy dekretu Naczelnika Państwa *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* z 22 listopada 1918 roku¹⁸⁸, Józef Piłsudski objął całościową („najwyższą”) władzę państwową – jako Tymczasowy Naczelnik Państwa do czasu powołania Sejmu Ustawodawczego. Uznawano, że chodzi o władzę całościową – cywilną i wojskową, a Naczelnik Państwa posiadałby także uprawnienia należne Naczelnemu Wodzowi, co jednak nie zostało wyrażone *expressis verbis* w dekrete. Jak wskazuje Andrzej Żak, i co wymaga podkreślenia, Naczelnik Państwa miał mieć pomocników w osobach kierownika MSW i szefa Sztabu Generalnego w zakresie kierowania i zarządzania wojskiem¹⁸⁹. Z kolei, w „małej konstytucji”¹⁹⁰ wyraźnie wskazano, że Piłsudski jako „Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”¹⁹¹. Formalnie zatem Naczelnik Państwa podlegał pod Sejm. W praktyce jednak Piłsudski zapewnił sobie rozległą swobodę w sprawach wojskowych, a w istocie obronnych¹⁹². Zarówno w małej konstytucji z 1919 roku, jak i w dekrete *o najwyższej władzy RP* nie rozdzielano jego zadań poprzez rozróżnienie tych na czas wojny i pokoju, co zważywszy na niedokończone i trwające konflikty, łącznie z walką zbrojną wydaje się zasadne. Co więcej, w czasie obowiązywania małej konstytucji z 1919 roku przyjęto ustawę z dnia 25 lipca 1919 r. *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*¹⁹³. Określała ona istotne ograniczenia praw człowieka, które można było zastosować w przypadku gdy dana działalność

¹⁸⁷ Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r., (Dz.U. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).

¹⁸⁸ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*, (Dz.U. z 1918 r. Nr 17, poz. 41); dalej: dekret *o najwyższej władzy RP*.

¹⁸⁹ A. Cz. Żak, *Naczelne władze wojskowe 1918–1923*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy”, Tom 9(60), Nr 5/200 8, s. 85-94.

¹⁹⁰ Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. *o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 19, poz. 202); dalej: mała konstytucja z 1919 r.

¹⁹¹ Mała konstytucja z 1919 r., cz. II pkt 3.

¹⁹² A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982, s. 230.

¹⁹³ Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 61, poz. 364); dalej: ustawa *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie wojny*.

prowadzona w czasie wojny zagrażałaby bezpieczeństwu państwa bądź porządkowi publicznemu. Zgodnie z art. 1 teje ustawy, Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych mogła, na ściśle określony czas nie dłuższy niż 3 miesiące, upoważnić go do wydawania zarządzeń wyjątkowych ograniczających prawa obywatelskie łącznie z wysiedleniem cudzoziemców, których obecność zagrażałaby bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu¹⁹⁴ czy pozbawianiem wolności na czas nie dłuższy niż 3 miesiące osób, które działałyby bądź czyniły przygotowania do działalności zagrażającej bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu¹⁹⁵.

Warto jednak podkreślić, że mimo iż ustawa ta nie dotyczyła stanu wyjątkowego, jednocześnie uchylała dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*¹⁹⁶, przy czym nie uchylała dekretu z tego samego dnia *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*¹⁹⁷ ani rozporządzenia Rady Ministrów z 18 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*¹⁹⁸. Te dwa ostatnie akty uzupełniają się wzajemnie. Niemniej podkreślić należy, że regulacje nie dotyczą stanu wyjątkowego *expressis verbis*, lecz użyto wyrażenia „w wypadkach szczególnych, gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczony przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych organy, może być użyte wojsko”¹⁹⁹, a tytuł dekretu odnosi się do różnych „wypadków wyjątkowych”. Nie wskazano jednak szczegółowiej jakie miałyby to być sytuacje szczególne, jednak należy rozumieć, że skoro mowa o porządku publicznym zapewne chodziło o użycie wojska w związku ze sprawami wewnętrznymi. Z kolei, w rozporządzeniu *o sposobie użycia wojska* szczegółowo określone zostały przypadki, kiedy wojsko mogłoby zostać użyte w celu zabezpieczenia porządku publicznego, a więc też w sprawach wewnętrznych. Zgodnie z art. 1 omawianego rozporządzenia, gdy siły i środki dostępne dla władzy cywilnej okazałyby się niewystarczające, wojsko mogło zostać wezwane do pomocy w celach

¹⁹⁴ Ustawa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie wojny, art. 2 lit. a.

¹⁹⁵ Ustawa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie wojny, art. 2 lit. b.

¹⁹⁶ Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 1, poz. 79). Dodać można jedynie, że stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa publicznego, jeżeli uznano by to za nieodzowne. A zatem rozpiętość przesłanek umożliwiających zastosowanie stanu wyjątkowego była praktycznie nieograniczona.

¹⁹⁷ Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o używaniu wojska*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 1, poz. 80); dalej: dekret *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*.

¹⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 35, poz. 276); dalej: rozporządzenie *o sposobie użycia wojska*.

¹⁹⁹ Dekret *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*, art. 1.

zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, ale także uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych rozruchów publicznych, „zbrojnych wystąpień” przeciwko państwu i innych wypadkach, które zagrażałyby bezpieczeństwu życia i mienia obywateli²⁰⁰. Co było ważne, w rozporządzeniu podkreślano, by pomoc wojskowa była na tyle silna, aby gwarantowała władzom publicznym ochronę i respektowanie prawa²⁰¹. Co więcej, w przypadku silnych rozruchów na wyraźne i umotywowane żądanie władzy cywilnej, która nie była w stanie przywrócić poprzedniego stanu prawnego, a dowódca uznałby interwencję za konieczną, należało użyć broni, w szczególności w wypadkach samoobrony, w razie zbrodni i gwałtów popełnianych w obecności wojska i przeciwko czynnie opierającym się²⁰².

Zasadniczo powyższe zmiany ustawodawcze oznaczały, że ustawodawca nie przewidywał możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego ani ograniczeń praw obywatela z innego tytułu niż w czasie wojny i na obszarze, na którym byłaby ona prowadzona²⁰³.

Znaczące dla omawianego tematu, ale i potwierdzenia pozycji Piłsudskiego było utworzenie Rady Obrony Państwa. Wacław Komarnicki wprost wskazuje, że jej powstanie wynikało z konieczności wzmocnienia władzy wykonawczej z powodu inwazji nieprzyjaciela²⁰⁴. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 1 lipca 1920 roku *o utworzeniu Rady Obrony Państwa* na jej czele stał Naczelnik Państwa, a w jej skład wchodził marszałek Sejmu, 10 posłów, Prezydent Ministrów, 3 członków rządu, 3 wojskowych wyznaczanych przez Naczelnego Wodza²⁰⁵. Należy jednak pamiętać, że Piłsudski był w tym okresie nie tylko Naczelnikiem Państwa, ale także Naczelnym Wodzem w stopniu

²⁰⁰ Rozporządzenie *o sposobie użycia wojska*, art. 1.

²⁰¹ Rozporządzenie *o sposobie użycia wojska*, art. 16-17.

²⁰² Rozporządzenie *o sposobie użycia wojska*, art. 23, art. 28.

²⁰³ Tak też wskazywał m.in. Zygmunt Cybichowski: *AUTORZY USTAWY JAKBY ZAPOMNIELI* że „stan wyjątkowy może być potrzebny także w czasie pokoju”, (vide: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925, s. 164); Cezary Grabarczyk „Dziwić może fakt, że ustawodawca zrezygnował z możliwości pozostawienia w mocy przepisów o stanie wyjątkowym. Nie było przecież żadnych przeszkód dla istnienia dwóch postaci stanu nadzwyczajnego”, (vide: *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918-1921*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Iuridica”, 1992, Nr 51, s. 120-121) czy Lech Mażewski, „Zabrakło w Polsce ustawodawstwa wyjątkowego przeznaczonego do wykorzystania w czasie pokoju”, (vide: L. Mażewski, op. cit., s. 28). Pewien niedosyt może powodować brak komentarza odnoszącego się szczegółowo do kwestii stanów nadzwyczajnych Wacława Komarnickiego.

²⁰⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Reprint wydania z 1922 r. nakładem Księgarni F. Hoesicka, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008, s. 74.

²⁰⁵ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. *o utworzeniu Rady Obrony Państwa*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 53, poz. 327), art. 2.

pierwszego Marszałka Polski²⁰⁶. Do zadań Rady należało „decydowanie we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju; wydawanie w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń”²⁰⁷. Wiele aspektów formalnych funkcjonowania Rady nie zostało uregulowanych, dlatego pewne ustalenia pojawiły się w toku prac sejmowych, a nawet podczas obrad powołanej już Rady. Przykładem mogą być wspomniane wyżej akty, które Rada wydawała i miały podlegać rygorowi natychmiastowej wykonalności, jednak część z nich miała być przedstawiana Sejmowi i wymagała podjęcia uchwał²⁰⁸. Podobnie jak forma przebiegu posiedzeń czy ich częstotliwość, chociaż w ustawie nie ujęto, że członkowie obradują na posiedzeniach tajnych, ostatecznie część obrad taką właśnie przyjęła formułę. Skład osobowy także nie był stały. Posłowie jak i wojskowi, biorący udział w spotkaniach zmieniali się w zależności od tematu obrad, zgodnie z wolą marszałka Piłsudskiego²⁰⁹.

Istotą funkcjonowania Rady była jednak kwestia skrócenia drogi ustawodawczej poprzez wydawanie rozporządzeń i zarządzeń w sprawach pilnych, dotyczących wojska, obronności i spraw wojennych. Wśród kilkunastu aktów wydanych przez Radę wymienić należy przynajmniej dwa o rudymenarnym znaczeniu w rozpatrywaniu omawianego zagadnienia. Pierwszym jest rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. *w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym*²¹⁰. W art. 1 wskazano, że na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, Minister Spraw Wewnętrznych upoważniony został do przekazania władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym do wydawania nakazów i zakazów zmierzających do utrzymania bezpieczeństwa

²⁰⁶ Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 19 marca 1920 r. *o przyjęciu przez Wodza Naczelnego stopnia Pierwszego Marszałka Polski*, (Dz. Person. z 1920.04.03 R1. Nr12).

²⁰⁷ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. *o utworzeniu Rady Obrony Państwa*, art. 3.

²⁰⁸ Wątpliwości w tej kwestii zgłaszał już Ignacy Daszyński podczas czytania projektu ustawy „(...) postanowienie takie może mieścić w sobie całokształt wszystkich spraw, złączonych z zawarciem pokoju. Art. 4 powiada, że rozporządzenia i zarządzenia, a więc także i te, o których mowa w art. 3 lit. A, a które w myśl ustaw wymagają uchwały Sejmu, powinny być następnie na najbliższym posiedzeniu Sejmu składane za pośrednictwem Prezydenta Ministrów Sejmowi do zatwierdzenia”. W toku trzeciego czytania nastąpiła poprawka i dodano powyższy fragment, vide: *Sprawozdanie stenograficzne z 156 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 czerwca 1920 r.*, CLVI/42-43. Wydanie dostępne internetowych zasobach Biblioteki UMCS: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/8946/edition/7218/content> [dostęp: 19.01.2024 r.].

²⁰⁹ Jak ustalił Damian Szczepański, podczas pierwszego posiedzenia Rada Obrony Państwa przystąpiła na propozycję Naczelnego Wodza, by wojskowi wskazywani byli w zależności od zagadnień podejmowanych przez Radę, vide: D. Szczepański, *Legal and Political Aspects of the Council of National Defense Functioning in 1920*, „Studia Iuridica Lublinensia”, Vol 30, No 4 (2021), s. 537.

²¹⁰ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. *w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 64, poz. 427).

państwa i wojska, dowódcom wojskowym na obszarach narażonych na „zagrożenie wojenne”. Zgodnie z art. 2 przekazanie władzy miałyby nastąpić w rozporządzeniu powyższych ministrów, przy czym, jak dodano w art. 3, miałyby ono obowiązywać jedynie w „czasie trwania wojny”. Podobnego wyrażenia użyto także w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych z dnia 31 lipca 1920 r. *w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego*, w którym mowa o wprowadzeniu powyższych obowiązków na obszarach, które uznane zostały za „zagrożone pod względem wojennym”, z chwilą przekazania na powyższych obszarach władzy wykonawczej organom wojskowym²¹¹. Co interesujące, uznanie takie miało być oznaczone przez Ministerstwo Spraw Wojskowych²¹².

Drugim wydanym aktem jest rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. *w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia*²¹³. Jest on ważny z kilku względów. Z jednej strony, należy wskazać na wprowadzenie kolejnego stanu zagrożenia państwa, który później nie pojawił się już w polskim prawodawstwie. Z drugiej strony, stan oblężenia dotyczył obszarów uznanych przez Ministra Spraw Wojskowych za zagrożone pod względem wojennym. Zatem nawet w czasie funkcjonowania Naczelnego Wodza, wskazanie tych obszarów należało do zadań właściwego ministra²¹⁴.

Doceniając wartość prac legislacyjnych Rady Obrony Państwa i ogólną jej organizację w szczególnej sytuacji, w której znalazła się Rzeczypospolita, należy przy tym zgodzić się z Wacławem Komarnickim w odniesieniu do swoistego nieporządku, które do systemu prawnego wprowadziły wydawane przez Radę akty. Jak bowiem zauważa, „rozporządzenia Rady są to jej postanowienia, ustalające normy ogólne. Nosiły one nazwy rozporządzeń, jednak nie można podciągnąć je pod kategorię rozporządzeń wydawanych z upoważnienia ustawy, wręcz przeciwnie, mamy tutaj do czynienia

²¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych z dnia 31 lipca 1920 r. *w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 67, poz. 457), art. 1.

²¹² Dopiero kilka dni później, w rozporządzeniu *Rady Obrony Państwa o stanie oblężenia* doprecyzowano, że chodzi o ministra.

²¹³ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. *w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 69, poz. 460); dalej: rozporządzenie Rady Obrony Państwa *w przedmiocie stanu oblężenia*.

²¹⁴ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa *w przedmiocie stanu oblężenia*, art. 1.

z ustawodawstwem tymczasowym, wymagającym w *następstwie* zaakceptowania przez właściwe organy ustawodawstwa. Często kroczyły one lub uchylały normy ustaw, uchwalonych poprzednio przez Sejm²¹⁵.

Z perspektywy czasu, kiedy można ocenić realny wpływ działalności Rady w sprawach „legislacji wojennej” na poprawienie efektywności i szybkość przyjęcia najpotrzebniejszych przepisów oraz wdrożenia ich w życie, można zauważyć pewne niedociągnięcia, ale ogólne oceny powinny być pozytywne. Wskazać zatem należy na dwa wnioski. Po pierwsze w czasie krótkiej działalności Rada wydała ponad 80 rozporządzeń w związku z kwestiami wojennymi, które trafiły do zatwierdzenia do Sejmu, gdy ten ponownie się zebrał²¹⁶. Po drugie, jak wskazuje D. Szczepański, „ROP korzystała ze swoich uprawnień z dużą ostrożnością. Żadne z jej rozporządzeń nie wykroczyło poza granice jej kompetencji”²¹⁷.

2.2. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny pod rządami *Konstytucji RP z 1921 roku*

Jednak już w konstytucji marcowej umieszczone zostały szczególne rozwiązania właśnie na czas wojny i inne nadzwyczajne sytuacje zagrażające bezpieczeństwu. Co wymaga podkreślenia, nie skorzystano z doświadczeń z funkcjonowania Rady Obrony Państwa i nie przewidziano takiego organu, który powoływany by był na specjalny, wojenny czas. Na mocy art. 46 konstytucji to prezydent był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Na wypadek wojny prezydent na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, mianował Naczelnego Wodza. Warto dodać, że za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego – odpowiadać przed Sejmem miał Minister Spraw Wojskowych²¹⁸. Już w czasie obowiązywania konstytucji marcowej wątpliwości rodziła istota odpowiedzialności ministra spraw wojskowych za decyzje Naczelnego Wodza. Z jednej strony uważano, że za wszelkie akty związane z dowodzeniem w czasie wojny

²¹⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 93.

²¹⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r.*, CLVI/7-11. Wydanie dostępne internetowych zasobach Biblioteki UMCS: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/8946/edition/7218/content> [dostęp: 20.01.2024 r.].

²¹⁷ D. Szczepański, op. cit., s. 552.

²¹⁸ *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.*, art. 46.

powinien odpowiadać sam Naczelnny Wódz, a za przygotowania działań wojennych solidarnie odpowiadałaby Rada Ministrów. Drugie stanowisko było odmienne, wskazywano bowiem, że Rada Ministrów odpowiada jedynie za nominację Naczelnego Wodza, a to minister spraw wojskowych odpowiedzialny jest za wszelkie czynności związane z dowództwem, czy to w czasie pokoju, czy wojny²¹⁹.

Jak komentował Wacław Komarnicki, wskazanie ministra nie było potrzebne, gdyż jako minister właściwy w sprawach obronności i tak podpisywałby taki akt. Co więcej, także kontrasygnata prezesa rady ministrów była wymagana. Wątpliwości Komarnickiego głównie zatem dotyczyły ponoszenia odpowiedzialności jedynie przez właściwego ministra, skoro – jak zauważył – odpowiedzialność taką ponosiłby cały rząd i sam naczelnny wódz osobiście, co jednak nie zostało zawarte w przepisach²²⁰. Stanisław Starzyński wprost wskazywał, że najwyższe zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi dotyczy zarówno pokoju jak i wojny²²¹.

Jeszcze w 1926 roku, krótko przed nowelą sierpniową analizowano zakres odpowiedzialności Ministra Spraw Wojskowych. Sam prezydent Stanisław Wojciechowski domagał się wyjaśnienia podstawowych prawno-organizacyjnych kompetencji najwyższych organów pytając, m.in. „1. czy sprawa przygotowania obrony państwa jest sprawą wyłącznie ministra spraw wojskowych, czy też całego rządu?²²²”.

Z przepisu tego wynika jedynie, że prezydent nie mógł być najwyższym dowódcą na czas wojny. Jest to o tyle warte uwagi, że podobnie jak wobec ministrów²²³ także wobec prezydenta funkcjonowała *zasada incompatibilitas*, w art. 53 stwierdzono bowiem, że „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu”²²⁴. Wyrażając zatem *expressis verbis* tenże zakaz, zgodzić należy się z Andrzejem Ajnenkiem, który wskazywał, że o ostateczny

²¹⁹ Zob. M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 5/1924, s. 86; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 164.

²²⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 269-270.

²²¹ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Reprint wydania z 1928 r. nakładem K. S. Jakubowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010, s. 77.

²²² Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów, Protokoły posiedzeń, t. 32a, za: P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium historyczno-prawne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, s. 41.

²²³ *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.*, art. 61: „Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji, na zysk obliczonych”.

²²⁴ *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.*, art. 53.

kształt przepisów zadbali przeciwnicy Piłsudskiego, którzy nie chcieli dopuścić do objęcia przez niego dowodzenia nad siłami zbrojnymi, gdyż nie mieli zaufania do jego zdolności militarnych²²⁵.

Konstytucja marcowa rozróżniała zatem jedynie czas wojny, a ustrojodawca zamiennie używał tego wyrażenia z terminem „wojna”. W treści art. 46 pojawia się wyrażenie „w czasie wojny” oraz następnie „na wypadek wojny”. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, czy ustrojodawca traktował je tożsamo i użył zmodyfikowanego wyrażenia chcąc uniknąć powtórzenia, czy wręcz odwrotnie. Wówczas pierwsze wyrażenie odnosiłoby się do trwania wojny w danym momencie, a drugie dotyczyłoby sytuacji jeszcze przed wystąpieniem walk. Lektura i analiza stenogramów oraz projektów tego przepisu, wydaje się skłaniać ku pierwszemu rozwiązaniu.

Z kolei, w art. 50 konstytucji marcowej, przyznano prezydentowi możliwość wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju, jednakże za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm. Co istotne, w tekście pojawia się jedynie pojęcie „wojna”, a nie „stan wojny”. Brak również wskazania przesłanek, kiedy prezydent może to uczynić oraz procedury głosowania przez Sejm. Nasuwa się zatem wątpliwość, co w przypadku gdyby Sejm nie mógł się zebrać? Wacław Komarnicki, w odniesieniu do tego przepisu zauważył, że prezydent mógłby w takiej sytuacji zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną²²⁶. Jednak podobne wątpliwości odnośnie do ewentualnych trudności zebrania się Sejmu także towarzyszyły Komarnickiemu. Jak sam wskazywał „(...) w pewnych momentach, szczególnie dla państwa krytycznych, może okazać się konieczność szybkiego powzięcia decyzji, wymagających według konstytucji zgody organów ustawodawczych, gdy tymczasem może nie być możliwości zwołania ich tak szybko, jak tego wymagają okoliczności, np. w razie upływu kadencji sejmowej lub gdy sejm jest rozwiązany”²²⁷. Z kolei, S. Starzyński, zwracał uwagę na całkowite pominięcie Senatu przy okazji chociażby zmian umów dotyczących przymierza²²⁸, lecz nie odnosił się do wypowiedzania wojny bez udziału Senatu.

²²⁵ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 256.

²²⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 276-277.

²²⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 470.

²²⁸ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny...*, op. cit., s. 76; vide: *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.*, art. 49.

Co więcej, jeśli wojna rozpoczęłaby się w związku z inwazją to, jak dalej konstatuje W. Komarnicki, władza wykonawcza miałaby bezzwłoczny obowiązek przystąpić do obrony kraju, a formalne jej wypowiedzenie byłoby zbędne²²⁹. Jednakże, co jak się wydaje jest niezwykle ważne, ówczesna interpretacja tego przepisu dopuszczała możliwość wypowiedzenia wojny przez Polskę bez wcześniejszej napaści zbrojnej na jej terytorium. Biorąc pod uwagę, że *Pakt Brianda-Kellogga* powstał dopiero kilka lat później wykładnia taka była jak najbardziej słuszna. W tym przypadku jednak, Prezydenta RP wiązały albo zgoda formalna Sejmu, a gdyby nie zdecydowano się na jej formalne wypowiedzenie, to wszelkie akty związane z szeroko pojętą obronnością i w zakresie działań wojennych nie mogłyby zostać wydane bez udziału Rady Ministrów, a szczególnie ministra do spraw wojskowych²³⁰. Nie byłaby to zatem indywidualna decyzja prezydenta, a obwarowana albo zgodą Sejmu, albo współudziałem Rady Ministrów bądź właściwego ministra.

Warto także zaznaczyć, że angażując Sejm do wydania zgody (a nie jedynie powiadomienia izby przez prezydenta), nie wskazano procedury – w przeciwieństwie do trybu *z inter alia*: art. 26²³¹, art. 32²³², art. 51 czy art. 59²³³ albo art. 58²³⁴. Ustrojodawca pominął zatem w jakiej formie i jaką większością Sejm miałby zagłosować.

Z kolei, stan wojenny pojawia się w konstytucji marcowej i, jak zauważa Lech Mażewski, pierwszy raz wskazano rozwiązania nadzwyczajne na gruncie regulacji konstytucyjnej²³⁵. Co prawda, szczegółowiej uregulowano stan wyjątkowy, a stan wojenny potraktowano lapidarnie, ściśle w kontekście ewentualnych ograniczeń praw człowieka i użycia siły zbrojnej. Zgodnie z art. 123 konstytucji marcowej, siła zbrojna mogła zostać użyta do „uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych” tylko na żądanie władzy cywilnej przy zachowaniu przepisów

²²⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 284.

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Konieczność podjęcia przez Sejm uchwały, powziętej większością 2/3 głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów.

²³² Głosowanie nad uchwałami zwykłą większością głosów, przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień.

²³³ Konieczność podjęcia przez Sejm uchwały, powziętej większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

²³⁴ Głosowanie Sejmu zwykłą większością.

²³⁵ L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 44.

ustawowych, przy czym wyjątki określone byłyby w ustawie o stanie wyjątkowym i stanie wojennym²³⁶. Wacław Komarnicki stwierdził, że sformułowanie tego przepisu umożliwiało samodzielne działanie władz wojskowych²³⁷.

W czasie stanu wojennego (ale także i wyjątkowego) dopuszczano zawieszenie niektórych praw jak: wolność osobista²³⁸, nietykalność mieszkania²³⁹, wolność prasy²⁴⁰, tajemnica korespondencji²⁴¹ czy prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń²⁴². Zawieszenie to mogło nastąpić na całym terytorium państwa bądź jedynie na części (w miejscowości), gdzie zagrożone byłoby bezpieczeństwo publiczne²⁴³. L. Mażewski zauważa, że brakowało dookreślenia kiedy i w jakiej formie kończyłby się dany stan oraz czy możliwe było jego wcześniejsze zakończenie²⁴⁴. Zgodnie z art. 124 zawieszenie powyższych praw mogłoby nastąpić podczas wojny albo jeśli istniałoby zagrożenie wybuchem wojny. Wówczas wydaje się, że zarządzano by stan wojenny. Warto jednak wskazać, że na końcu art. 124 dodano, iż ustawa o stanie wojennym określi czasowe zawieszenie powyższych praw „w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennymi”²⁴⁵. Jak zauważa W. Komarnicki, stan wojenny mógłby zatem zostać wprowadzony w czasie wojny, ale tylko tam, gdzie mają miejsce faktyczne działania zbrojne, a poza tym obszarem obowiązywałby zapewne stan wyjątkowy²⁴⁶. Można jedynie zastanawiać się czy ustrojodawca miał na myśli obszar, na którym odbywają się faktyczne działania zbrojne, czy np. obszar, który objęto (jaka procedura?) strefą działań wojennych?

Dalsza część tego przepisu stanowi o możliwości zawieszenia przywołanych wyżej praw w przypadku „rozruchów wewnętrznych lub rozległych kłótni o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli”²⁴⁷. Jak domniemywać można, że w tych sytuacjach zarządzano by stan wyjątkowy.

²³⁶ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 123.

²³⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 576.

²³⁸ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 97.

²³⁹ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 100.

²⁴⁰ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 105.

²⁴¹ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 106.

²⁴² *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 108.

²⁴³ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 124 ust. 1.

²⁴⁴ L. Mażewski, op. cit., s. 46.

²⁴⁵ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 124 ust. 5.

²⁴⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 577.

²⁴⁷ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 124 ust. 2.

Warto zatem zaakcentować, że z przywołanych artykułów oraz interpretacji tych przepisów można wnioskować, że stan wojenny nie mógłby zostać wprowadzony w innych sytuacjach niż rozgrywane faktycznie działania zbrojne, czyli w czasie wojny. Nie uzależniano jednak wprowadzenia stanu wojennego od decyzji prezydenta o wojnie (stanie wojny), nie istniała także procedura ogłaszania wojny (czasu wojny).

Procedura umożliwiająca zawieszenie praw obywatelskich została przedstawiona w art. 124 konstytucji marcowej, jednak nie była wolna od luk i niejasności. Podkreślić należy dwie kwestie. Po pierwsze, przepis reguluje umożliwienie zawieszenia praw w szczególnych sytuacjach, do których zaliczono: wojnę, groźbę wybuchu wojny, zamieszki wewnętrzne, rozległe działania o charakterze zdrady stanu, które to zagrażałyby konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli. Brak natomiast procedury samego wprowadzania (zarządzania) stanu wyjątkowego czy wojennego. Wydaje się, że wówczas dany stan w przypadku „ogłoszenia” zawieszania tych praw zacząłby obowiązywać *ipso facto*. Po drugie, nieścisłości pojawiają się w odniesieniu do stanu wojennego. Procedura zawieszania praw w stanie wyjątkowym została w miarę dokładnie opisana i mimo pewnych wątpliwości wydaje się jasna. Pojawia się jednak inny problem, czy ustrojodawca przewidywał analogiczną procedurę dla stanu wojennego? Co więcej, wydawać by się mogło, że zagrożenia wojenne uruchamiałyby stan wojenny, a zagrożenia wewnętrzne stan wyjątkowy. Jednak takiego podziału konstytucja nie ustanawia. Wręcz przeciwnie. Ustrojodawca przewidywał wprowadzenia stanu wyjątkowego zarówno w sytuacji zagrożenia zewnętrznego – wojennego oraz zagrożenia *stricto* wewnętrznego. Przypuszczać można, że ustrojodawca większą wagę przywiązywał do samego ograniczenia praw²⁴⁸ niż do „nazwania” sytuacji z podziałem na wyjątkowy i wojenny. Zatem, zasadniczo trudno jednoznacznie stwierdzić potrzebę regulacji stanu wojennego, skoro *de facto* stan wyjątkowy zawierał w sobie przesłanki jednego i drugiego stanu. W ostatnim ustępie art. 124 wskazano jedynie, że zawieszenie praw człowieka w czasie wojny, w związku z działaniami zbrojnymi będzie regulowała oddzielna ustawa o stanie wojennym. Na podstawie dotychczasowych rozważań, można podjąć próbę sformułowania wniosku, że mimo iż ustrojodawca nie ujął wprost stopniowania stanów nadzwyczajnych, wydaje się, że ono istniało. Najpierw zatem

²⁴⁸ Prawa obywatelskie rozumiane były jak prawo korzystania z instytucji, urządzeń, które państwo oferuje jednostkom, domaganie się opieki ze strony państwa, zarówno na jego terytorium jak i poza oraz realizowanie przez państwo zadań ułatwiających jego mieszkańcom życie i rozwój, vide: S. Starzyński, op. cit., s. 123-124.

wprowadzony zostałby stan wyjątkowy – także na zagrożenie zewnętrzne w postaci zbliżającej się wojny, a dopiero w razie bezpośredniego zagrożenia, a nawet już trwania walki zbrojnej, byłby wprowadzany stan wojenny. Ustrojodawca nie wziął pod uwagę także sytuacji wprowadzenia obydwu stanów na tym samym obszarze, ale przy takiej interpretacji pewnej stopniowości stanów nie wydaje się, by było to konieczne.

Kolejną problematyczną kwestią jest sam akt, jakim miałyby powyższe ograniczenia praw zostać wprowadzone. W 124 artykule wskazano jedynie, że zawieszenie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej. Po pierwsze zatem, czy chodziłoby o wydanie zarządzenia czy rozporządzenia? Po drugie, co oznaczało „zezwoenie”? Czy zgodę wyrażoną aktem? Czy może jedynie powiadomienie i brak sprzeciwu? Na podobne wątpliwości wskazuje Lech Mażewski, który stwierdza, że należy to rozumieć „jako możliwość udzielenia przez prezydenta rad, opinii, zachęcania i powstrzymywania, lecz bez możliwości podjęcia wiążącej decyzji”²⁴⁹.

Zarządzenie odnośnie do określenia ograniczeń praw obywatelskich wydawała Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta. Jeśli odbywałoby się to w czasie trwania sesji sejmowej musiałyby być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Przy czym, jeśli zarządzenie miałyby obowiązywać na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo, a Sejm by nie obradował, musiałyby zebrać się w ciągu 8 dni od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji. W przypadku odmowy zatwierdzenia tego zarządzenia, stan wyjątkowy natychmiast przestałby obowiązywać. Ustrojodawca przewidział nawet sytuację, w której Rada Ministrów zarządziłaby stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu. Wówczas zarządzenie to musiałyby być przedstawione nowemu Sejmowi na pierwszym posiedzeniu²⁵⁰. Natomiast w konstytucji nie uwzględniono kwestii obowiązku publikacji tychże aktów w publikatorze.

W związku z omawianym tematem należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 89 konstytucji marcowej. Mowa w nim o podstawowym i najważniejszym obowiązku obywatela, którym była wierność Rzeczypospolitej Polskiej. Wszyscy obywatele byli też

²⁴⁹ L. Mażewski, op. cit., s. 46.

²⁵⁰ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 124 ust. 2-3.

zobowiązani do służby wojskowej. Natomiast ustawa miała określić jej rodzaj, sposób, porządek i czas oraz sytuacje zwolnienia od tego obowiązku²⁵¹.

2.3. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej zapoczątkowane nowelą sierpniową z 1926 roku²⁵²

Okres poprzedzający zmiany wprowadzone nowelą sierpniową²⁵³ był burzliwy, a sam Piłsudski nie zakładał, że demonstracja wojskowa doprowadzi do walk, gdyż był przekonany, że aparat państwowy będzie już tak słaby, iż rozpadnie się sam. Co więcej, liczył, że gdy ukaże bezsilność struktur państwa, demonstracja wojskowa uzyska poparcie społeczeństwa²⁵⁴. *De facto* było to wykorzystanie sił zbrojnych jako elementu w grze politycznej.

Jeszcze przed wydarzeniami majowymi, gdy kolejny raz toczyła się dyskusja nad kształtem organizacji najwyższych władz wojskowych, prezydent Stanisław Wojciechowski zapytywał ówczesnych konstytucjonalistów o kompetencje poszczególnych organów, gdyż kwestia ta budziła uzasadnione prawne wątpliwości. Jak się wydaje zagadnienia te, nie tracą na aktualności i dziś, a przytoczone poniżej pytania są także istotne w związku z materią poruszaną w niniejszej pracy. Prezydent pytał, m.in.: „(...) 3. Czy jest potrzebny stały zbiorowy organ, obradujący wyłącznie nad przygotowaniem obrony państwa i koordynujący pracę Ministrów w tym zakresie? 4. Jaki ma być stosunek Prezydenta RP do tego organu wobec treści art. 2 konstytucji, że Prezydent sprawuje władzę wykonawczą łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, i art. 46, że jest on zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa? 5. Czy Prezydent RP, jako zwierzchnik, ma prawo sprawować władzę wykonawczą w stosunku do wojska przez ministra spraw wojskowych, a więc czy ma prawo wydawać na wniosek ministra spraw wojskowych rozporządzenia i rozkazy, obowiązujące wojsko i urzędy wojskowe w czasie pokoju?”²⁵⁵. Ustawa o naczelnych władzach obrony państwa miała

²⁵¹ *Konstytucja RP* z dnia 17 marca 1921 r., art. 91.

²⁵² Na potrzeby niniejszej pracy za okres ten przyjęto czas od 1926 roku do 1935 roku.

²⁵³ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442); dalej: ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca konstytucję marcową*.

²⁵⁴ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867-1935*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1990, s. 320.

²⁵⁵ Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów, Protokoły posiedzeń, t. 32a, za: P. Stawecki, *Konstytucje...* op. cit., s. 42.

rozwiąć wątpliwości prezydenta, natomiast jej projekt nie był nigdy rozpatrywany przez Sejm ze względu na majowy zamach stanu marszałka Piłsudskiego²⁵⁶.

Nowela sierpniowa z 1926 roku nie wprowadzała radykalnych przemian systemowych. Najważniejsze zmiany dotyczyły rozszerzenia kompetencji prezydenta, który zyskał chociażby uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Mimo że wydawanie tego aktu było obwarowane określonymi ograniczeniami, była to jednak istotna kompetencja realnie zwiększająca władzę prezydenta kosztem władzy ustawodawczej²⁵⁷. Władysław T. Kulesza zauważył, że: „Prezydent zgodnie z projektem uzyskał w art. 5 noweli sierpniowej zmieniającym art. 44 Konstytucji marcowej prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dwojakiego rodzaju. Pierwsze z nich mogły być wydawane „w razie nagłej konieczności państwowej” (art. 44 ust. 5), a drugie, gdy parlament uchwalił stosowną ustawę dającą upoważnienie do wydawania takich rozporządzeń w czasie oraz zakresie przez nią wyznaczonych (art. 44 ust. 6). Te rozporządzenia głowy państwa miały być wydawane na wniosek Rady Ministrów i opatrzone podpisami prezydenta i rządu *in corpore* oraz ogłaszane w Dzienniku Ustaw (art. 44 ust. 7 zdanie pierwsze konstytucji)”²⁵⁸. Na mocy art. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 roku *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy* zyskał on uprawnienie do wydawania tego rodzaju aktów w zakresie „uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydawanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji Państwa, uporządkowania stanu prawnego w Państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz

²⁵⁶ Sam Piłsudski nie uznawał, że dokonał zamachu stanu, jak pisał: „zrobiłem jedyny w swoim rodzaju fakt historyczny, żem zrobił coś podobnego do zamachu stanu i potrafił go natychmiast zalegalizować i żem uczynił coś w rodzaju rewolucji bez żadnych rewolucyjnych konsekwencji”, vide: J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. 9, Warszawa 1937, s. 18, za: A. Ajnenkiel, op. cit., s. 279.

²⁵⁷ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca konstytucję marcową*, art. 5: „Art. 44 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267) uzupełnia się następującymi końcowymi postanowieniami: „Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie gdy Sejm i Senat są rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu (art. 25), wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw przewidzianych w art. 3 ust. 4; art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2; art. 50 i 59 ustawy Konstytucyjnej, ani też ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji. Rozporządzenia, przewidziane w dwóch poprzednich ustępach, będą wydawane z powołaniem się na postanowienie Konstytucji, zawarte w tych ustępach, na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”.

²⁵⁸ W. T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (75)/2006, s. 41.

świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń, zamierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w Państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa”²⁵⁹.

Oprócz powyższych wymogów w zakresie przedmiotowym regulowanych obszarów, w ustawie nie wskazano na warunki, które musiałyby zostać spełnione, by prezydent mógł wydawać tego rodzaju rozporządzenia, a zatem było to jego nowe, permanentne uprawnienie. W rozporządzeniu z mocą ustawy o wydawaniu dekretów odnośnie do zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi²⁶⁰ w art. 1 zawarto, że sprawy związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi, które nie zostały zastrzeżone w konstytucji dla władzy ustawodawczej, będą regulowane przez prezydenta w formie dekretów kontrasygowanych przez ministra spraw wojskowych²⁶¹. Podobnie w dekreście Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych*²⁶² w art. 1 wskazano, że prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale sprawuje nad nimi dowództwo za pośrednictwem ministra spraw wojskowych, a w sprawach niewymagających ustawowego rozwiązania wydaje dekrety. Co ważne, uregulowano także mianowanie Generalnego Inspektora, którego mianował prezydent, lecz na podstawie uchwały Rady Ministrów, za uprzednim wnioskiem ministra spraw wojskowych²⁶³. W art. 2 stwierdzono, że to minister bezpośrednio dowodzi i kieruje siłami zbrojnymi oraz dodano, że ponosi konstytucyjną i parlamentarną odpowiedzialność. Istotnym jest wskazanie, że Generalny Inspektor miał być generałem,

²⁵⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 78, poz. 443), art. 1.

²⁶⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 79, poz. 444).

²⁶¹ Już wówczas zastanawiano się, czy wydawanie dekretów przez prezydenta będzie zgodne z konstytucją. Dla uniknięcia sporów, zaproponowano przyjęcie rozporządzenia prezydenckiego, w którym zawarto przepis uprawniający prezydenta do wydawania dekretów. Owe rozporządzenie zaproponował Aleksander Raczyński, który, jak podaje Piotr K. Marszałek, był zasadniczo twórcą tekstu. Vide: P. K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie...*, op. cit., s. 232-233. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie także nie było zgodne z konstytucją. Małgorzata Grzesik-Kulesza przytacza tezy i wnioski wybitnych prawników. Waclaw Komarnicki, sformułował tezę, że rozporządzenia z upoważnienia ustawy są jedną z form dekretu i występują w konstytucji obok rozporządzeń wykonawczych. Z kolei wspólnie, Kazimierz Działocha i Zbigniew Witkowski wyrażają odmienne poglądy, vide: M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza”, Zeszyt 84/2014, Prawo 15, s. 35.

²⁶² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych* (Dz. U. z 1926 r. Nr 79, poz. 445); dalej: dekret Prezydenta *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi*.

²⁶³ Dekret Prezydenta *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi*, art. 1 lit. a.

który przewidywany był do mianowania na Naczelnego Wodza. Przy czym został on stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach związanych z przygotowaniem sił zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego²⁶⁴, w tym był odpowiedzialny za opracowanie i kontrolowanie prac mobilizacyjnych i operacyjnych²⁶⁵.

Powyższe uwagi są istotne w kontekście uwypuklenia wątpliwości proceduralnych. Wskazać należy, że Generalnym Inspektorem został Piłsudski (!)²⁶⁶, który już był ministrem spraw wojskowych. Dodać należy, że był także Prezesem Rady Ministrów²⁶⁷. Zasadniczo wydaje się, że dość skomplikowana procedura mianowania Generalnego Inspektora miała sugerować, że Rada Ministrów i prezydent mają istotny wpływ na wybór osoby Generalnego Inspektora. W rzeczywistości Piłsudski składał wniosek o mianowanie samego siebie, a następnie akt ten kontrasygnował²⁶⁸!

W 1926 roku ukazał się jeszcze jeden istotny akt, a mianowicie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. *o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*²⁶⁹. Do zakresu działania Komitetu Obrony Państwa należeć miało analizowanie zagadnień związanych z obroną państwa i opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania państwa. Główne zadania dotyczyły: opracowania wniosków dla rządu w sprawie ogólnego programu prac w zakresie przygotowania obrony państwa, tworzenia projektów ustaw w sprawach dotyczących obrony, wydawania opinii w sprawach istotnych dla obrony państwa²⁷⁰. Zgodnie z art. 3, przewodniczącym był prezydent. W Komitecie zasiadali także premier, jako zastępca przewodniczącego oraz ministrowie (minister spraw wojskowych, minister spraw

²⁶⁴ Należy zauważyć, że w tym akcie pojawia się wyrażenie „konflikt zbrojny”, a nie czas wojny.

²⁶⁵ Dekret Prezydenta *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi*, art. 3.

²⁶⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 sierpnia 1926 r. *o mianowaniu Pierwszego Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego Generalnym Inspektorem sił zbrojnych*, (Dz.Pers. 1926.09.10 R.7, Nr 37). Akt dostępny w zbiorach internetowych Wielkopolskiej Biblioteki Cyfrowej pod adresem: <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/80418/edition/94597/content> [dostęp: 30.01.2024 r.].

²⁶⁷ Marszałek Józef Piłsudski dwukrotnie pełnił funkcję Prezesa Rady Ministrów, będąc w tym czasie i ministrem spraw wojskowych, i Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych.

²⁶⁸ Przeprowadzona analiza skłania do sformułowania pewnych wątpliwości. Po pierwsze, można zastanawiać się czy akty te nie były niezgodne z konstytucją? Co do zasady, już sama próba regulowania istotnych kwestii dekretami, które nie miały umocowania konstytucyjnego, wydaje się wątpliwa. Jednak przede wszystkim należy zwrócić uwagę na przepisy obowiązującej przeciw konstytucji marcowej, w której – jak już wspomniano – wyrażona była zasada *incompatibilitas* w stosunku do członków Rady Ministrów. Wydaje się zatem, że mianowanie to nastąpiło z naruszeniem konstytucji.

²⁶⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. *o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 108, poz. 633); dalej: rozporządzenie Prezydenta RP *o utworzeniu KOP*.

²⁷⁰ Rozporządzenie Prezydenta RP *o utworzeniu KOP*, art. 1-2.

wewnętrznych, minister spraw zagranicznych i minister skarbu), a także Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Co znamienne i świadczące o roli Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Komitet nie mógł powziąć uchwały bez wysłuchania jego opinii²⁷¹.

Mimo iż posiedzenia Komitetu Obrony Państwa mogły być zwoływane nie tylko przez prezydenta samoistnie albo na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wojskowych lub Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, to Komitet zebrał się jedynie raz²⁷². Co *de facto* czyniło te instytucje niepotrzebną, która nie odegrała istotnej roli.

Jak analizował Marek Safjan, „po 1926 r. zasadniczym „mankamentem” ustrojowym staje się jednak nie sama konstytucja, ale praktyka polegająca na nadużyciach władzy i w istocie obchodzenia postanowień konstytucji (...)”²⁷³. Jeszcze zanim rozpoczęto prace nad konstytucją kwietniową²⁷⁴ ukazało się prezydenckie rozporządzenie z mocą ustawy o stanie wojennym. Co należy podkreślić już na wstępie, akt ten powoływał się nie na art. 124 konstytucji marcowej, w której zawarta była delegacja ustawowa, ale na znowelizowanym art. 44 ust. 6 i ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 r. *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*. W kontekście omawianej problematyki *clou* zawiera art. 1, w którym ustanowiono, że stan wojenny może zostać wprowadzony w czasie wojny i to jedynie na obszarze, na którym występują działania wojenne²⁷⁵. Takie sformułowanie było zgodne z regulacjami konstytucji marcowej. Rozwinięto także co oznaczać miało sformułowanie „działania wojenne”, do których zaliczono obszar wojenny, rejony umocnione i obszary warowne²⁷⁶. Podkreślić należy precyzyjne i klarowne wskazanie zarówno przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu wojennego, jak i obszaru. Wydaje się, że udało się wówczas scalić aż trzy stany bezpieczeństwa państwa i jasno wykazać ich powiązanie.

Co więcej, także procedura wprowadzenia była przemyślana. Mimo iż wprowadzenie stanu wojennego i określenie obszarów działań wojennych stanowiło

²⁷¹ Rozporządzenie Prezydenta RP *o utworzeniu KOP*, art. 5.

²⁷² P. Stawecki, *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” nr 3/1989, s. 76–85.

²⁷³ M. Safjan, *Konstytucja marcową – konstytucja paradoksów*, „Rocznik Polskiej Akademii Umiejętności. Rok 2021”, s. 265.

²⁷⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); dalej: *Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r.*; konstytucja kwietniowa.

²⁷⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*, (Dz. U. z 1928 r. Nr 8, poz. 54), art. 1; dalej: *rozporządzenie o stanie wojennym*.

²⁷⁶ *Rozporządzenie o stanie wojennym*, art. 1 lit. a-c.

dwa oddzielne działania i można byłoby to ujednoczyć poprzez powierzenie tego jednemu organowi albo określenie ich w jednym akcie, to i tak wydaje się spójna. Zgodnie z art. 1 omawianego rozporządzenia granice obszaru działań wojennych na wniosek Ministra Spraw Wojskowych ustalała, zmieniała i znosiła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ogłaszanego w Dzienniku Ustaw. Jednakże, samo wprowadzenie stanu wojennego należało do kompetencji Naczelnego Wodza²⁷⁷, podobnie jak wewnętrzny podział obszaru wojennego pod względem wojskowo-operacyjnym i wojskowo-administracyjnym (obszar operacyjny i etapowy)²⁷⁸. Rozporządzenia Naczelnego Wodza o wprowadzeniu stanu wojennego musiały określać obszar, na którym miał obowiązywać oraz skutki prawne dla ludności. Stan wojenny można byłoby określić jako domenę Naczelnego Wodza, gdyż w tymże okresie to do jego zadań należało wydawanie rozporządzeń i zarządzeń dotyczących obronności i bezpieczeństwa, które ujęto w dość szczegółowo opisanym katalogu²⁷⁹. Zgodnie z art. 11 niniejszego rozporządzenia, Naczelny Wódz mógł regulować kwestie obronne dotyczące m.in. obrony państwa, jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, bezpieczeństwa sił zbrojnych, osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych, a także sprawy związane z decyzją o wzmocnieniu służby bezpieczeństwa miejscową ludnością i warunkach zdrowotnych panujących na danym obszarze czy regulowanie zaopatrzenia. To Naczelny Wódz miał podejmować decyzje o wycofaniu władz, urzędów i instytucji oraz mienia, a także o niszczeniu wszystkiego, co mogłoby pomóc nieprzyjacielowi²⁸⁰.

Zastanawiać jedynie się można czy oddzielne określanie obszaru wojennego było niezbędne? Czy określone zachowania społeczeństwa, wskazane jako możliwe do ograniczenia praw i wolności człowieka nie mogły wystąpić poza tym obszarem i stan wojenny na obszarach ościennych nie byłby także wskazany? Nieco dziwić może także procedura nie samego wprowadzenia, gdyż było to powierzenie ważnej kompetencji Naczelnemu Wodzowi, a zakończenia stanu wojennego²⁸¹. Jak wskazano wyżej, o ile obszar objęty działaniami wojennymi znosić miała Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, tak stan wojenny ustawał z mocy prawa poprzez zniesienie granic

²⁷⁷ Rozporządzenie *o stanie wojennym*, art. 2.

²⁷⁸ Rozporządzenie *o stanie wojennym*, art. 1.

²⁷⁹ Rozporządzenie *o stanie wojennym*, art. 11.

²⁸⁰ Rozporządzenie *o stanie wojennym*, art. 11 lit. a-h.

²⁸¹ Tak też L. Mażewski, op. cit., s. 77.

obszaru wojennego. Albo też możliwe było uchylenie stanu wojennego, o ile miało nastąpić przed zniesieniem powyższego obszaru przez Naczelnego Wodza²⁸².

Nic więc dziwnego, że pierwsze prace nad nową konstytucją poczyniono jeszcze w 1929 roku. Wówczas debatowano w Sejmie nad projektem przedstawionym przez BBWR²⁸³, który zakładał znaczny wzrost uprawnień prezydenckich, łącznie z brakiem wymogu kontrasygnaty *inter alia* w odniesieniu do mianowania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych przewidywanego na stanowisko naczelnego wodza w razie wojny²⁸⁴. Faktyczne prace w Komisji Konstytucyjnej ruszyły jednak dopiero w 1931 roku i trwały do 1933 roku, kiedy to Komisja przyjęła uchwałę zlecającą przygotowanie ostatecznej wersji projektu. Taktycznie, mówiono jednak o tezach konstytucyjnych. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku od początku zatem budziła kontrowersje²⁸⁵, nie tylko w związku z treścią, ale i sposobem uchwalenia²⁸⁶.

2.4. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny pod rządami *Konstytucji RP z 1935 roku*

W konstytucji kwietniowej pojawia się kilka wartych uwagi rozwiązań dotyczących wojny. Podkreślając rolę prezydenta, także w tym temacie, przywołać można już art. 2, w którym stwierdzono, że obowiązkiem naczelnym prezydenta jest troska o dobro państwa, ale i o gotowość obronną²⁸⁷. To prezydenta określono zwierzchnikiem Sił Zbrojnych²⁸⁸. To on także postanawiał o wojnie i pokoju²⁸⁹, jednakże

²⁸² Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*, art. 22.

²⁸³ Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem utworzony przez sanację jesienią 1927 roku.

²⁸⁴ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 290-291.

²⁸⁵ O kontrowersjach, a nawet uchybieniach proceduralnych i nielegalnym procedowaniu rozprawiali m.in. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Tom II, Wyd. PWN, Warszawa 1990 czy W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2002. Także Marek Safjan w podobnym tonie skłonił tę kwestię: „Nie sposób też zapomnieć, że niechlubny ostatni akt stosowania tej konstytucji, pozornie tylko dokonany na podstawie Konstytucji marcowej, a ściślej rzecz biorąc – z jej pogwałceniem, uchylenia konstytucji i zastąpienia jej nową w 1935 r., przybrał postać de facto zamachu stanu (rozmyślnie bowiem, pomimo nawoływań posłów opozycji, nie poddano ustawy konstytucyjnej trzem obowiązkowym czytaniom ani też nie zachowano większości 2/3 wszystkich (a nie tylko obecnych) posłów)”, M. Safjan, *Konstytucja marcowa – konstytucja paradoksów*, „Rocznik Polskiej Akademii Umiejętności”, Rok 2021, s. 263.

²⁸⁶ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 300-313.

²⁸⁷ *Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, art. 3 ust. 2.

²⁸⁸ *Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, art. 12 lit. d.

²⁸⁹ *Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, art. 12 lit. f.

nie były to uprawnienia wolne od kontrasygnaty zarówno Prezesa Rady Ministrów jak i właściwego ministra. Nie włączono jednak Sejmu w tę procedurę. Zauważyć należy, że konstytucja nie wskazywała, że minister spraw wojskowych miał być osobą cywilną²⁹⁰.

Wojna mogła natomiast zostać ogłoszona przez prezydenta w razie inwazji obcych sił zbrojnych, ale też w związku z jego zarządzeniami wojskowymi jako zwierzchnika sił zbrojnych albo być skutkiem polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd, jednak pod kontrolą prezydenta²⁹¹.

Natomiast, do prezydenckich prerogatyw należało wyznaczanie w czasie wojny następcy²⁹², co było bardzo zabezpieczającym ruchem. Dodać można, że odniesienie do dodatkowego zabezpieczenia w tym zakresie występuje także w art. 24, w którym wskazano, że w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej wydłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju, przy czym prezydent w osobnym akcie wyznaczy wówczas następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju. Następca mógłby piastować urząd do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju²⁹³. Jak wskazywał W. Komarnicki, mimo iż konstytucja kwietniowa nie wprowadzała zakazu obejmowania przez prezydenta naczelnego dowództwa, to formalnie byłoby to niemożliwe²⁹⁴. Otóż, prerogatywa prezydencka dotyczyła także mianowania i zwalniania zarówno Naczelnego Wodza jak i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych²⁹⁵, ale konstytucja nie wymuszała w tym przypadku konieczności działań podejmowanych li tylko w czasie wojny. Dodać jednak należy, że o ile Prezydent Rzeczypospolitej zgodnie z art. 63 ust. 2 postanawiał o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, to „w razie” mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło pod jego dowództwo. Takie ujęcie wprowadza pewne wątpliwości do twierdzenia, iż prezydent musiał mianować Naczelnego Wodza. Wydaje się, że mianowanie przez prezydenta Naczelnego Wodza nie stanowiło *obligo*, jak uprzednio w konstytucji marcowej. Wyrażenie „w razie” można interpretować,

²⁹⁰ W.J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach konstytucji RP*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1998, s. 53.

²⁹¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wyd. Polska Druk. Świt, Wilno 1937, s. 247. Publikacja dostępna także w cyfrowej bibliotece UMCS pod adresem: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/4896/edition/15052/content> [dostęp: 14.02.2024 r.].

²⁹² *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 13 ust. 2 lit. b.

²⁹³ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 24 ust. 1-2.

²⁹⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 241.

²⁹⁵ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 13 lit. d.

podobnie jak „w przypadku”, jako z jednej strony sytuację, która wywoła określony skutek. Jednakże z drugiej strony określa dany stan, jeśli będzie on miał miejsce. A nie musiałyby do niego dojść, gdyby prezydent nie zdecydował się z jakiegoś powodu na akt mianowania. Na ten zwrot uwagę zwraca już Andrzej Ajnenkiel, pisząc: „zamiast dawnej formuły o obowiązku mianowania naczelnego wodza artykuł 63 stanowił, iż w razie mianowania naczelnego wodza „prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”²⁹⁶. Jednak Naczelnny Wódz za akty dotyczące dowodzenia odpowiadał przed prezydentem²⁹⁷.

Natomiast odnośnie do stanu wojennego nastąpiły zmiany proceduralne. Warto także podkreślić, że w art. 78 wprowadzono nowe wyrażenie „zagrożenie Państwa z zewnątrz”, warunkujące wprowadzenie jednak stanu wyjątkowego. Wacław Komarnicki interpretował źródło owego zagrożenia w szczególnie zaostrej sytuacji międzynarodowej, zarządzeniu mobilizacji w sąsiednim państwie czy też koncentracji sił zbrojnych na pograniczu przez jedno z państw sąsiednich²⁹⁸. A zatem zarówno szeroko pojęte „zagrożenia Państwa z zewnątrz”, podobnie jak użyte już w konstytucji marcowej rozruchy wewnętrzne lub rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, zagrażające ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli, stanowiły przesłanki do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Stan ten mogła zarządzić Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta na całości bądź części terytorium²⁹⁹. Należy zgodzić się z W. Komarnickim, który stwierdził, że chociaż sama konstrukcja wprowadzenia się nie zmieniła, to jednak miała ona całkowicie inne znaczenie i powinna być interpretowana poprzez prymat władzy prezydenta. Jak wskazywał: „W systemie parlamentarnym użyta była ona z celem osłonięcia Głowy Państwa od krytyki w Sejmie przy ewentualnym znoszeniu tego stanu, aczkolwiek wystarczyłoby do tego celu zwykłe zastosowanie kontrasygnaty premiera i ministra, w obecnym układzie Prezydent, dając zezwolenie, działa jako czynnik nadrzędny, wykonujący kontrolę nad działaniami Rządu”³⁰⁰. Zarządzenie miało być przesłane do Sejmu w ciągu siedmiu dni od ogłoszenia, a Sejm mógł zażądać jego uchylecia. Uchwałę taką musiałby poprzeć Senat i rząd

²⁹⁶ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 327.

²⁹⁷ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 63 ust. 2-4.

²⁹⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 431.

²⁹⁹ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 78 ust. 1.

³⁰⁰ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 431-432.

zobowiązany byłby do uchylecia zarządzenia³⁰¹. Co ważne, ustrojodawca wziął pod uwagę sytuację, w której Sejm nie funkcjonowałby. Wówczas, jeżeli Sejm byłby rozwiązany, zarządzenie o ogłoszeniu stanu wyjątkowego byłoby złożone nowemu Sejmowi na pierwszym posiedzeniu³⁰².

W art. 79 przedstawiono przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wojennego. W przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, w których stan wojenny obowiązywać miał w czasie wojny, tutaj nie użyto *expressis verbis* tego wyrażenia, a zastosowano sformułowanie „w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa”. W takiej sytuacji prezydent mógł zarządzić stan wojenny na części bądź całości terytorium³⁰³. W. Komarnicki wskazywał, że do sytuacji umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego można byłoby zaliczyć wybuch lub groźbę wybuchu wojny lub rewolucji. Przy czym byłoby to uzależnione od konieczności użycia sił zbrojnych w celu obrony państwa przed niebezpieczeństwem zewnętrznym³⁰⁴. Z kolei L. Mażewski stwierdził, że chociaż w konstytucji nie wskazano wprost na możliwość użycia wojska w stanie wojennym w celu rozwiązania konfliktu wewnętrznego, nie można byłoby tego wykluczyć³⁰⁵.

W czasie stanu wojennego prezydent mógł wydawać dekryty w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany konstytucji³⁰⁶, przedłużyć kadencję Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odrażać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania Izb Ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te Izby³⁰⁷. Uprawnienia te miały na celu wzmocnienie władzy prezydenta poprzez ograniczenie uprawnień władzy ustawodawczej, która co do zasady funkcjonować miała uzależniona od prezydenckich decyzji. Ograniczenie takie wydawało się zasadne, przy czym całkowite wyłączenie Sejmu i Senatu z życia państwowego, jak dowodził

³⁰¹ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 78 ust. 2, ust. 4, ust. 6.

³⁰² *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 78 ust. 3.

³⁰³ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 79 ust. 1.

³⁰⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 431.

³⁰⁵ L. Mażewski, op. cit., s. 93.

³⁰⁶ Warto zaznaczyć, że nie było wymogu przedstawienia wniosku Rady Ministrów w tym zakresie w przeciwieństwie do aktów prezydenta wydawanych na zasadzie art. 55 omawianej ustawy konstytucyjnej.

³⁰⁷ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 79 ust. 2.

W. Komarnicki, byłoby ujemne w skutkach, gdyż prezydent i rząd nie mieliby kontaktu z organem przedstawicielskim całego społeczeństwa³⁰⁸.

Stan wojenny zatem uwypuklał rolę i władzę prezydenta, począwszy od momentu samodzielnej decyzji o jego wprowadzeniu aż po rozbudowane kompetencje ustawodawcze. Oprócz wyraźnych uszczupień władzy ustawodawczej w tym okresie należy także zwrócić uwagę na istotną zmianę zadań Naczelnego Wodza, względem tych zawartych w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*.

Z kolei rząd, działał na podstawie postanowień zawartych w ustawie o stanie wyjątkowym (m.in. możliwość zawieszania praw i wolności człowieka i obywatela)³⁰⁹ oraz szczególnych z ustawy o stanie wojennym.

Warto wyraźnie podkreślić dwie, jak się wydaje, bardzo istotne kwestie. Po pierwsze, w konstytucji kwietniowej pojawiło się wyraźne rozróżnienie zadań prezydenta zarówno na czas wojny jak i w czasie stanu wojennego, co mogło oznaczać, że brano pod uwagę niepokrywanie się tychże stanów. Po drugie, nastąpiło odejście od wcześniejszego pojmowania przeznaczenia zastosowania stanu wojennego tylko w obrębie działań wojennych i tylko w czasie wojny.

Wprowadzono także uporządkowanie w odniesieniu do aktów prawnych wydawanych przez prezydenta, ustanawiając, że: „Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów w czasie i zakresie, przez nią oznaczonym; upoważnieniem tem nie może być objęta zmiana Konstytucji”³¹⁰ oraz dodając w art. 56 „Dekrety, dotyczące organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej, mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane

³⁰⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, op. cit., s. 249.

³⁰⁹ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 78 ust. 7.

Ustawa *o stanie wyjątkowym* została uchwalona w 1937 roku. Warto wskazać, że w ustawie procedura wprowadzenia została doprecyzowana, gdyż zgodnie z art. 1 stan wyjątkowy zarządzać miała Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta, ale czyniła to na wniosek ministra spraw wewnętrznych. W ustawie uregulowano kwestię praw i wolności człowieka w związku z czasowym zawieszeniem swobód obywatelskich w postaci wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności słowa, tajemnicy korespondencji czy wolności zrzeszeń. W ustawie, mimo że stan wyjątkowy mógł być wprowadzony w związku z zagrożeniem państwa z zewnątrz, nie znalazły się jednak szczególne rozwiązania z tym związane, vide: ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, (Dz.U. z 1937 r. Nr 17, poz. 108).

Wydaje się, że znacznie ważniejsze postanowienia znalazły się *inter alia* w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. *o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa*, (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 851), w którym usankcjonowano kwestię popełnienia przestępstw związanych z tajemnicą państwową oraz informacją wojskową, przy czym określono także typ kwalifikowany, w którym znamieniem kwalifikującym było popełnienie ich „w czasie wojny” (art. 10§4, art. 12§2, art. 15§2, art. 16§2, art. 17§2, art. 18§2 choć tu użyto rozszerzenia „w czasie wojny lub mobilizacji”) bądź „na wypadek wojny” (art. 14§2).

³¹⁰ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 55 pkt 1.

tylko przez także dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej”. Również, wskazano *expressis verbis*, że wśród aktów prawnych wyróżnia się ustawy oraz dekrety prezydenta, które mają moc ustawy³¹¹, czyli zrównano obydwie akty. Zwrócić jednak należy uwagę, że w przypadku dekretów w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, a w szczególności dotyczących organizacji naczelných władz wojskowych, prezydent wydając je, miał również oznaczać sposób kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie³¹².

Dekret dotyczący zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych³¹³ ukazał się w niedługim czasie. Uporządkowano w nim głównie zadania prezydenta wynikające z jego zwierzchnictwa w czasie pokoju oraz kompetencje najwyższych władz wojskowych w tym Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 1 w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawowane było przez prezydenta za pośrednictwem Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz ministra spraw wojskowych. Przy czym siły zbrojne miały być podporządkowane pod prezydenta poprzez ministra spraw wojskowych³¹⁴. W art. 2 powtórzono rozwiązanie konstytucyjne, w którym stwierdzono, że to prezydent wydaje dekrety i zarządzenia w sprawach zwierzchnictwa. Doprecyzowano jednak, że miały być one kontrasygnowane przez ministra spraw wojskowych, a w przypadkach związanych z obroną państwa także przez Prezesa Rady Ministrów³¹⁵.

Zgodnie z art. 4 omawianego dekretu, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych był przewidziany jako Naczelný Wódz, toteż miał być generałem. Jak zauważył Waldemar Wołpiuk, dominował on strukturze obronnej i, mimo że formalnie dysponowanie siłami zbrojnymi należało do ministra, to w istocie Generalny Inspektor miał ku temu merytoryczne zasoby³¹⁶. Zatem do zadań Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych należało nawet nadawanie kierunku pracom dotyczącym obrony państwa i odpowiednie przygotowanie sił zbrojnych w tym zakresie. Do zakresu jego zadań należało m.in. formułowanie postulatów rządowi odnośnie do obrony państwa, opracowywanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, przekazywanie dyrektyw ministrowi spraw

³¹¹ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 49.

³¹² *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 63 ust. 1.

³¹³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju*, (Dz.U. z 1936 r. Nr 38, poz. 286); dalej: dekret Prezydenta RP *o sprawowaniu zwierzchnictwa*.

³¹⁴ Dekret Prezydenta RP *o sprawowaniu zwierzchnictwa*, art. 1 §1-2.

³¹⁵ Dekret Prezydenta RP *o sprawowaniu zwierzchnictwa*, art. 2 §1-2.

³¹⁶ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit., s. 53.

wojskowych w zakresie jego kompetencji dotyczących przygotowania sił zbrojnych do zadań wojennych, a także kontrola wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowanie wojenne armii³¹⁷.

Mimo że w art. 6 wskazano, że minister spraw wojskowych dowodzi bezpośrednio i dysponuje w czasie pokoju siłami zbrojnymi, przygotowuje je do zadań wojennych oraz kieruje ich sprawami personalnymi, a w rządzie reprezentuje sprawy obrony państwa, trudno interpretować jego zadania inaczej niż jako *stricte* urzędowych. Należy zaznaczyć, że mimo iż dekret dotyczył czasu pokoju, wiele zadań było przewidzianych na czas wojny, a raczej – jak zostało wprost wskazane, „na wypadek konfliktu zbrojnego”³¹⁸.

Na mocy tego dekretu utworzony został także Komitet Obrony Rzeczypospolitej³¹⁹, który scalał władze cywilne i wojskowe w kwestii wojennych przygotowań państwa. Mimo że przewodniczącym był prezydent, pracami faktycznie kierował Generalny Inspektor, który formalnie pełnił funkcję zastępcy. W Komitecie zasiadali także premier i ministrowie (spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, skarbu, spraw zagranicznych, handlu i przemysłu). Uwzględniono również szefa Sztabu Głównego, jego zastępcę i szefa Administracji Armii, lecz bez prawa głosu³²⁰. Do zadań określonych zbyt ogólnie, wchodzących w zakres prac komitetu należała koordynacja prac związanych z obroną państwa, a także rozpatrywanie spraw dotyczących obrony, co skutkowało ustaleniem wytycznych do dalszych prac rządowych w tym zakresie³²¹. Jak zauważył Piotr Stawecki: „Komitet Obrony Rzeczypospolitej nie odegrał większej roli. Zebrał się zaledwie dwukrotnie (...) Natomiast intensywną działalność prowadził organ wykonawczy – Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej”³²². Organem przygotowującym, opracowującym i przeprowadzającym decyzje Komitetu Obrony Rzeczypospolitej jest Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych, którego kierownikiem jest zastępca Szefa Sztabu Głównego³²³.

³¹⁷ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 5 §1-2.

³¹⁸ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 5 §1.

³¹⁹ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 9.

³²⁰ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 11 §1-3.

³²¹ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 10.

³²² P. Stawecki, *Konstytucje...* op. cit., s. 62.

³²³ Dekret Prezydenta RP o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 13.

Pozycja Generalnego Inspektora uległa wzmocnieniu po wydaniu okólnika przez prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 roku, w którym gen. Edward Rydz-Śmigłego został uznany za pierwszą osobę po prezydencie, czyli został *de facto* drugą osobą w państwie. Krok ten tłumaczono szczególnymi warunkami geopolitycznymi, a także historią, co nakazywać powinno narodowi wyteżoną czujność i przezorność, ale i psychiczną oraz materialną gotowość bojową. Dlatego też Generalny Inspektor Sił Zbrojnych gen. Śmigły-Rydz, jako przyszły naczelny wódz powinien zajmować szczególne stanowisko³²⁴.

Jak stwierdził T. Kośmider, „decyzja ta zmieniająca w rzeczywistości konstytucję nie tylko wzmocniła tor wojenny w siłach zbrojnych, ale osłabiała pozycję samego prezydenta, nade wszystko zaś premiera, który stawał się koordynatorem działalności ministrów, będących kandydatami głowy państwa bądź Generalnego Inspektora”³²⁵. Nie do końca można się zgodzić ze stwierdzeniem, że akt ten zmienił postanowienia konstytucji. W istocie, pojawiła się nowa instytucja – obca postanowieniom konstytucji i faktycznie wysoka pozycja Generalnego Inspektora została oficjalnie potwierdzona, ale była ona istotna już wcześniej, co wynikało z regulacji przytaczanego wyżej prezydenckiego dekretu z 1936 r. Jak wskazywał A. Ajnenkiel: „W efekcie premier nie sprawował funkcji faktycznego szefa rządu, który składał się w części z ludzi prezydenta, w części z ludzi Śmigłego”³²⁶.

Wskazać także należy, że w 1938 roku uchwalona została ustawa *o powszechnym obowiązku wojskowym*³²⁷. W ustawie poruszono bardzo istotne kwestie dotyczące nie tylko żołnierzy, ale i zadań niektórych organów. To w tymże akcie ustanowiono procedurę mobilizacji, o której nie wspomniano wcześniej w konstytucji

³²⁴ Sam tekst okólnika jest niezwykle emocjonalny: „Z Prezydjum Rady Ministrów. Pan Prezes Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowski wystosował w dniu 13 b.m. do wszystkich PP. Ministrów i wojewodów pismo treści następującej: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam, co następuje: Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Pana Marszałka Józefa Piłsudskiego, jako pierwszy Obrońca Ojczyzny, pierwszy Współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu Państwem, ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”. Okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 r., (M.P. z 1936 r. Nr 163), dostępny pod adresem: http://www.valka.cz/attachments/10708/14_ok_lnik_Prezesa_Rady_Ministr_w_F_S_ajowj_-_Sk_awkowskiego_z_dnia_13_lipca_1936_r._.pdf [dostęp: 25.02.2024 r.].

³²⁵ T. Kośmider, *Toruński Inspektorat Armii w systemie obronnym państwa polskiego w latach 1921-1939*, Wyd. Neriton, Warszawa 2009, s. 109.

³²⁶ A. Ajnenkiel, op. cit., 337.

³²⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym*, (Dz.U. z 1938 r. Nr 25, poz. 220); dalej: ustawa z 1938 r. *o powszechnym obowiązku*.

kwietniowej. Zgodnie z art. 4 omawianej ustawy, mobilizację zarządzał prezydent na wniosek Rady Ministrów, który przedstawiany był przez ministra spraw wojskowych³²⁸.

W treści przepisów, pojawiły się także sformułowania dotyczące wojny i mobilizacji³²⁹, występujące w różnej konfiguracji, ale także wcześniej nieużywany zwrot „tudzież w przypadkach, gdy tego wymaga interes obrony Państwa stwierdzony uchwałą Rady Ministrów”³³⁰. O ile samo użycie wyrażenia „w czasie wojny”, jak można domniemywać, dotyczyło czasu działań wojennych³³¹, i mimo niekonsekwencji ustawodawcy w zastosowaniu tej formy wraz bądź oddzielnie z mobilizacją może razić, ale nie wpływa na określenie danego stanu bezpieczeństwa państwa, to zastanawiać może zastosowanie drugiego wyrażenia. Jak mogłoby się wydawać, powyższe wyrażenie „w przypadkach, gdy tego wymaga interes obrony Państwa stwierdzony uchwałą Rady Ministrów”, należałoby interpretować łącznie z koniecznością użycia sił zbrojnych, co bezwzględnie wymagałoby wprowadzenia stanu wojennego, a to wszak była domena prezydencka! Albo zatem pojawiła się kolejna odmiana stanu bezpieczeństwa państwa określona przez podjęcie uchwały przez Radę Ministrów, albo nastąpiła kolejna ingerencja w prezydenckie uprawnienia.

Warto przytoczyć regulację zawartą w art. 121 omawianej ustawy, w którym wskazano, że powołaniu do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju i w czasie wojny nie podlegały określone organy, *inter alia*: prezes Rady Ministrów, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Najwyższej Izby Kontroli, ministrowie (kierownicy ministerstw), prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego, podsekretarze stanu, szefowie władz naczelnych i centralnych oraz wojewodowie (komisarz rządu na m. st. Warszawę) - przez czas piastowania urzędu; ale także senatorowie i posłowie - przez czas piastowania

³²⁸ Ustawa z 1938 r. o powszechnym obowiązku, art. 4.

³²⁹ W treści przepisów użyto sformułowań: „w czasie wojny” (art. 10 ust. 3.2, art. 14 ust. 5, art. 50 ust. 4), „w razie mobilizacji i w czasie wojny” (art. 12 ust. 2, art. 40 ust. 3, 41 ust. 3, art. 61, art. 62 ust. 3, art. 72 ust. 3, art. 73 ust. 1, art. 101 ust. 1, art. 106, art. 123), „w razie wojny” (art. 13 ust. 2), „po rozpoczęciu wojny” (art. 50 ust. 4), „w czasie wojny lub z chwilą ogłoszenia mobilizacji” (art. 62 ust. 2), „z chwilą ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny” (art. 92 ust. 1, art. 100 ust. 1), „jeżeli tego wymaga interes obrony Państwa” (art. 92 ust. 2, art. 100 ust. 2, art. 101 ust. 2), „przez czas wojny” (art. 101 ust. 3), „w stanie zmobilizowanym (!)” (art. 101 ust. 3), „w czasie pokoju i w czasie wojny” (art. 121 ust. 1), „na wypadek mobilizacji” (art. 123 ust. 2), „po ogłoszeniu mobilizacji lub w czasie wojny” (art. 156 ust. 2), „w czasie mobilizacji lub wojny” (art. 173 ust. 3, art. 174 ust. 2, art. 175 ust. 4, art. 176 ust. 3 i ust. 4).

³³⁰ Ustawa z 1938 r. o powszechnym obowiązku, art. 3 ust. 4. Ale już w art. 95 ust. 2. ustawodawca użył „w razie mobilizacji i w czasie wojny, oraz w przypadkach gdy wymaga tego interes obrony Państwa”.

³³¹ Wszak nawet w konstytucji kwietniowej w art. 12 lit. f użyto terminu „wojna”, a nie stan wojny czy czas wojny!

mandatu. Jednakże, w razie mobilizacji i w czasie wojny, tudzież w przypadkach, gdy tego wymaga interes obrony państwa stwierdzony uchwałą Rady Ministrów - minister spraw wojskowych mógł na wniosek właściwej władzy naczelnej zwolnić od powołania do czynnej służby wojskowej czasowo lub na czas trwania mobilizacji, wojny albo stanu zagrożenia państwa także inne osoby, których utrzymanie na zajmowanych stanowiskach byłyby niezbędne³³². W tymże artykule pojawia się jeszcze odniesienie do stanu zagrożenia państwa, co także można interpretować dwojako, albo w odniesieniu do stanu wyjątkowego, albo stanu wojennego.

Zanim w czerwcu 1939 roku uchwalona została ustawa *o stanie wojennym*³³³, w marcu przyjęto przepisy dotyczące wycofania urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów³³⁴. Zgodnie z art. 1 z dniem wybuchu wojny albo zarządzenia mobilizacji oraz w przypadkach niezbędnych dla obrony państwa, co zostanie określone uchwałą Rady Ministrów, władze państwowe mogłyby zarządzić wycofanie z zagrożonych obszarów państwa urzędów, instytucji, ludności oraz mienia. Władny do wydania zarządzenia o wycofaniu miał być minister spraw wojskowych, minister spraw wewnętrznych i minister komunikacji do czasu mianowania Naczelnego Wodza oraz sam Naczelny Wódz z chwilą mianowania. Wycofanie władz centralnych zarządzać miała Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii Naczelnego Wodza³³⁵.

Już w czasie pokoju władze wojskowe dokonywać miały wskazania zarówno obszaru, z którego wycofanie miałyby nastąpić, jak i urzędów, instytucji, kategorii ludności i mienia, a także określać właściwość i zakres działania władz (organów) powołanych do przygotowania i przeprowadzenia wycofania i rozmieszczenia³³⁶.

O ile konieczność podjęcia procesu relokacji ludności i mienia w czasie zagrożenia czy mobilizacji nie budzi wątpliwości, zastanawiać się można nad czasem, w którym procedura ta miałaby nastąpić. We wszystkich omawianych dokumentach, począwszy od konstytucji kwietniowej poprzez prezydenckie dekrety i wreszcie ustawę z dnia 9 kwietnia 1938 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym*, nie zostało wskazane kiedy mobilizacja miałaby być zarządzana. W ustawie z 9 kwietnia 1938 r.

³³² Ustawa z 1938 r. *o powszechnym obowiązku*, art. 4.

³³³ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 57, poz. 366); dalej: ustawa *o stanie wojennym*.

³³⁴ Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 29, poz. 197); dalej: ustawa *o wycofaniu urzędów*.

³³⁵ Ustawa *o wycofaniu urzędów*, art. 3.

³³⁶ Ustawa *o wycofaniu urzędów*, art. 2. Przy czym art. 11 stanowił odpowiednio o zakazie wycofania określonych kategorii urzędów, ludności czy obszarów.

o powszechnym obowiązku wojskowym w art. 101 ust. 3 użyto jedynie wyrażenia „w stanie zmobilizowanym, bez doprecyzowania o jaki czas chodzi. Oprócz zatem wskazania, że to prezydent na wniosek Rady Ministrów zarządza mobilizację, nie przypisano jej konkretnych okoliczności.

Natomiast, ustawa o stanie wojennym oprócz koniecznych uregulowań zapowiadanych w konstytucji przyniosła także rozwiązania, które wydają się być sprzeczne z rozwiązaniami ustawy zasadniczej. Po pierwsze, zgodnie z art. 79 ust. 1 konstytucji kwietniowej Prezydent RP w razie konieczności użycia Sił Zbrojnych zarządzić miał stan wojenny. Natomiast w ustawie w art. 1 uchwalono, że prezydent czyni to, ale na wniosek Rady Ministrów, co więcej uchwalony z inicjatywy ministra spraw wojskowych³³⁷! A w konstytucji wyraźnie ustanowiono, że działania związane z wojną i stanem wojennym są domeną prezydenta, który nie był związany wnioskami innych organów. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że ustawa w głównej mierze dotyczy zawieszenia swobód obywatelskich, kwestii określonych zakazów, nakazów oraz ich skutków. Nie uwzględnia jednak obowiązków obywateli czy konkretnych zadań poszczególnych organów na ten czas. Zauważyć należy, że zdawkowo ujęto zasady funkcjonowania Naczelnego Wodza, który wszak we wcześniejszych regulacjach tego stanu odgrywał znaczącą rolę. Tymczasem, zgodnie z art. 8 omawianej ustawy rząd stosować się miał do postulatów Naczelnego Wodza, ale korzystając ze swoich uprawnień³³⁸. Należy zastanawiać się, jak zatem miało się ulokowanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych zaraz po prezydencie, skoro w ustawie poświęcono mu jeden przepis? Analizując zatem treść powyższych przepisów, pozycja rządu wyraźnie zyskiwała na znaczeniu.

Zgodzić należy się z Lechem Mażewskim, który oprócz powyższych wątpliwości, wskazuje także, że mnogość odesłań do regulacji stanu wyjątkowego świadczyć mogła o traktowaniu stanu wojennego nie jako odrębnej instytucji, a jedynie jako odmiany, zaostrzającej reżim stanu wyjątkowego. A jednak wolą ustrojodawcy było oddzielenie tych dwóch stanów³³⁹.

³³⁷ Ustawa o stanie wojennym, art. 1.

³³⁸ Ustawa o stanie wojennym, art. 8.

³³⁹ L. Mażewski, op. cit., s. 100.

Jednakże jeszcze przed wrześniem zarządzono szereg przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa i struktur państwa. Zarządzenia Szefa Sztabu Głównego dotyczyły³⁴⁰:

1. wdrożenia transportów powrotnych;
2. wprowadzenia stałych dyżurów;
3. wstrzymania i odwołania urlopów;
4. wycofania rezerwistów z zachodu;
5. wykonania zmian przydziałów;
6. wzmocnienia Straży Granicznej;
7. wzmocnienia Policji;
8. sformowania jednostek kilku grup (brązowych, żółtych, zielonych, niebieskich, czarnych);
9. mobilizacji powszechnej.

W zarządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 sierpnia 1939 roku *o mobilizacji powszechnej* podano, że 31 sierpnia 1939 roku jest pierwszym dniem mobilizacji. Akt ten kontrasygnował prezes Rady Ministrów oraz minister spraw wojskowych³⁴¹. Zarządzenie mobilizacji nie odbyło się bez chaosu, gdyż została ona już zarządzona 29 sierpnia, lecz w związku z naciskami politycznymi Francji i Wielkiej Brytanii została wstrzymana. Wcześniej w związku z wizytą ministra spraw zagranicznych III Rzeszy Joachima von Ribbentropa marszałek E. Śmigły-Rydz zarządził mobilizację alarmową większości jednostek sił zbrojnych³⁴². W międzywojniu mobilizacja organizowana była zgodnie z planami na wypadek wojny. W 1938 roku opracowano do wdrożenia plan „W”, który z początkiem wojny funkcjonował z niewielkimi zmianami jako plan „W2”. Zasady mobilizacji określone w planie „W” dzieliły ją na alarmową oraz powszechną. Alarmowa polegała na indywidualnym

³⁴⁰ Wykaz zarządzeń w planie 1939/40, na wypadek „Z”, Sztab Główny Oddz. III, L.dz. 2200/Mob.39 z dnia 2 czerwca 1939 r., [w:] „Maj 1939. Naczelnny Wódz”, A. II 5/1 dok. 12, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁴¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 sierpnia 1939 r. *o mobilizacji powszechnej*, (M.P. z 1939 r. Nr 199, poz. 482).

³⁴² J. Tym, *Sztab Główny Wojska Polskiego 1935-1939. Przygotowania wojenne i kampania 1939 roku*, „Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego”, Nr 1(19)/2023, s. 162.

powoływaniu rezerwistów na podstawie doręczania w ramach akcji kurierskich specjalnych kart (stąd obiegowa nazwa to „kartkowa”)³⁴³.

1 września 1939 roku sytuacja faktyczna wymusiła podjęcie określonych działań prawnych³⁴⁴. Po pierwsze, rząd zarządził stan wyjątkowy za zezwoleniem prezydenta, na obszarze całego państwa³⁴⁵. Warto zauważyć, że nie pojawił się żaden formalny „akt zezwolenia”. Po drugie, Prezydent RP wydał dekret *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza*³⁴⁶. W tym samym czasie, prezydent zarządził stan wojenny również na terenie całego państwa³⁴⁷, co zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym* spowodowało z mocy samego prawa wygaśnięcie zarządzenia o stanie wyjątkowym³⁴⁸. L. Mażewski stwierdził, że najpierw Rada Ministrów uchwaliła zarządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, następnie ukazało się zarządzenie prezydenta o stanie wojennym. Zatem „oznaczało to, że z mocy prawa wygasło zarządzenie o stanie wyjątkowym”³⁴⁹. Z kolei jak podaje Michał Pietrzak, „wraz ze stanem wojennym Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta RP wprowadziła na obszarze całego państwa stan wyjątkowy. Z tą chwilą Rada Ministrów uzyskała prawo zawieszania swobód obywatelskich oraz korzystania z uprawnień przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym”³⁵⁰.

³⁴³ A.A. Ostanek, *Przebieg mobilizacji 1939 roku na terenie okręgu korpusu nr VI „Lwów”, „Studia z dziejów wojskowości” t. II/2013, s. 205-207.*

³⁴⁴ Warto przytoczyć jak próbowano przedstawiać „pretekst” do rozpoczęcia wojny w prasie niemieckiej (tłumaczenie artykułu *Napad na radiostację gliwicką* z „Der oberschlesische Wanderer” z 1 września 1939 r.): „Polscy powstańcy przekroczyli niemiecką granicę. Ujęci przez policję niemiecką (...) w związku z tymi zajściami ujawniono też co następuje: Napad na radiostację gliwicką stanowił ewidentny sygnał do ogólnego napadu partyzantów na terytorium Niemiec. O tym samym czasie, jak stwierdzono, polscy powstańcy przekroczyli niemiecką granicę w dwóch dalszych jeszcze miejscach. I tutaj chodzi o silnie uzbrojone oddziały, prawdopodobnie poparte przez regularne wojsko”, vide: „I. wrzesień 1939/ Naczelnny Wódz”, sygn. A. II 9/1 nr dok. 18, s. 44, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁴⁵ Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o stanie wyjątkowym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 85, poz. 542).

³⁴⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 86, poz. 543); dekret *o sprawowaniu zwierzchnictwa*.

³⁴⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. *o stanie wojennym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 86, poz. 544). Znamienne jest, że zarządzenie to wydano jedynie na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*, a pominięto uwzględnienie przepisu konstytucji.

³⁴⁸ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 7.

³⁴⁹ L. Mażewski, op. cit., s. 102.

³⁵⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op. cit., s. 612.

Jeszcze 1 września prezydent Ignacy Mościcki wydał zarządzenie wskazujące marszałka Rydza-Śmigłego na swojego następcę na wypadek opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przed zawarciem pokoju³⁵¹ oraz mianował go Naczelnym Wodzem³⁵². Zauważyć można, że akt mianowania nie nastąpił w drodze zarządzenia.

Z kolei zgodnie z prezydenckim dekretem Naczelnny Wódz miał szerokie kompetencje, nie powinno więc dziwić, że to on był wskazany na następcę prezydenta. Z drugiej strony, w sytuacji gdyby on nim w istocie został, należałoby mianować nowego Naczelnego Wodza. Zgodnie z art. 5 omawianego aktu, Naczelnny Wódz dowodził i dysponował całością sił zbrojnych. Ponadto, służyła mu inicjatywa, ogólne kierownictwo oraz prawo udzielania rządowi wiążących wytycznych oraz stawiania wiążących postulatów. Wiążące wytyczne dotyczyły działań zbrojnych związanych z bezpieczeństwem sił zbrojnych, obroną przeciwlotniczą oraz ochroną ważnych obiektów, w tym komunikacyjnych. Natomiast stawiane wiążące postulaty związane były z obronnością, w tym zwalczania akcji antypaństwowych, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej³⁵³.

W dekrete pojawia się także wcześniej nieużywane pojęcie jak „obszar operacyjny”, który rozumiany był jako teren potrzebny Siłom Zbrojnym do prowadzenia bezpośrednich działań operacyjnych naziemnych, którego granice określać miał Naczelnny Wódz³⁵⁴. Na tymże obszarze działać miał Główny Komisarz Cywilny, który *de facto* nie mógł zostać powołany bez opinii Naczelnego Wodza³⁵⁵. W treści przepisów nie pojawiło się jednak nawiązanie do wspomnianej już mobilizacji, czasu wojny czy stanu wojennego.

Jakkolwiek krytycznie można podchodzić do procedury uchwalenia *Konstytucji RP* z 23 kwietnia 1935 r. to rozwiązania na wypadek wojny okazały się niezbędne, by ciągłość państwa nie została przerwana, co było jednym z warunków zachowania państwowości³⁵⁶. Jak wskazał P. K. Marszałek: „w późnych godzinach popołudniowych

³⁵¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 489).

³⁵² Mianowanie Pana Marszałka Polski Edwarda Śmigłego-Rydza Naczelnym Wodzem, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 490).

³⁵³ Dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 7, art. 8.

³⁵⁴ Dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 2.

³⁵⁵ Dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa, art. 12.

³⁵⁶ Stanisław Stroński, który przed wojną był przeciwnikiem konstytucji kwietniowej, podnosząc, że została nieprawnie uchwalona, wskazywał na istotę, którą było zachowanie ciągłości prawnej państwa: „Zwracanie się do Polski o zejście z gruntu prawnego i zerwanie ciągłości prawnej przez porzucenie

pierwszego dnia wojny prezydent podpisał dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny, przyjęty przez rząd wczesnym latem, a potwierdzony podczas popołudniowego posiedzenia Rady Ministrów, oraz dokonał mianowania naczelnego wodza, którym został, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, dotychczasowy generalny inspektor sił zbrojnych marsz. Rydz-Śmigły³⁵⁷. Podkreślić należy, że tylko 1 września 1939 roku ukazały się 24 akty prawne³⁵⁸!

Co ważne, podkreślić należy, że formalnie wojna nie została wypowiedziana przez III Rzeszę, ale też w odpowiedzi na faktyczną napaść zbrojną nie nastąpiło wydanie postanowienia o wojnie na mocy art. 12 lit. f konstytucji kwietniowej przez Prezydenta

w sposób dowolny obowiązującej Konstytucji r. 1935 i o nawrót również w sposób dowolny do Konstytucji r. 1921 jest po prostu [pisownia oryginalna M.K.] jakby zaproszeniem do uśmiercenia prawa w państwie i samego państwa, wraz z samobójstwem władz państwowych”, vide: S. Stroński, *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Wyd. Książnica Polska, 1944, s. 6.

³⁵⁷ P. K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011, s. 266.

³⁵⁸ Oprócz wspomnianych były to, między innymi: dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. *o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego na obszar całego Państw.* (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 545); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o wprowadzeniu postępowania doraźnego przed sądami powszechnymi w sprawach o niektóre przestępstwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 554); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o zakazie przywozu i wywozu towarów*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 555); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *w sprawie dokonywania zdjęć fotograficznych i filmowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 557); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Komunikacji *o ruchu osobowym i towarowym na drogach lądowych i wodnych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 558); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o urządzaniu zgromadzeń i imprez połączonych ze skupieniem się ludności*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 559); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o pomocniczej służbie bezpieczeństwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 560); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Poczty i Telegrafów oraz Przemysłu i Handlu *w sprawie unieruchomienia radiostacji krótkofalowych nadawczo-odbiorczych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 561); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o ochronie i utrzymaniu prawidłowego działania środków komunikacyjnych i środków łączności wraz z przynależnymi urządzeniami urzędów i instytucji rządowych i samorządowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 562); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Skarbu, Komunikacji, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu oraz Poczty i Telegrafów *o ochronie zakładu i przedsiębiorstw, których normalna działalność leży w interesie publicznym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 563); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o przebywaniu i zachowaniu się w miejscach publicznych oraz o używaniu odznak i mundurów*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 564); rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *w sprawie wyrobu broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz innych narzędzi i substancji, mogących służyć do napaści i obrony*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 565); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów o warunkach i sposobie koncesjonowania domów skladowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 89, poz. 574).

RP. Jednakże, prezydent zarządził otwarcie sesji nadzwyczajnej Sejmu³⁵⁹ i Senatu³⁶⁰ dla rozpatrzenia spraw związanych ze stanem wojny!

W związku z niekorzystnym przebiegiem działań wojennych, a także niespodziewaną agresją Sowietów, najważniejsze organy państwowe zostały zmuszone do podjęcia decyzji o ewakuacji. 17 września 1939 roku w nocy ambasador Wacław Grzybowski został wezwany do sowieckiego MSZ, gdzie wręczono mu notę informującą o wygaśnięciu wszystkich traktatów polsko-radzieckich z uwagi na „upadek państwa polskiego”. Co znamienne, Sowietci przedstawiali agresję na Polskę jako interwencję humanitarną w celu zapewnienia pomocy ludności białoruskiej i ukraińskiej. Grzybowski noty nie przyjął i podważył próbę sowieckiego powołania się na koncepcję *debellatio*³⁶¹, która była zdelegalizowanym sposobem nabycia terytorium. Rząd RP, który w tym czasie przebywał już na przedmieściu rumuńskim depeście wpływające ze strażnic Korpusu Ochrony Pogranicza na wschodniej granicy przyjął z ogromnym zaskoczeniem. Powstał chaos. Zamieszanie wprowadziła niejednoznaczna dyrektywa ogólna Naczelnego Wodza marszałka Śmigłego-Rydza, który nakazywał, aby z Sowietami walczyć jedynie w celu odparcia działań napastliwych z ich strony³⁶². Formalnie polski rząd wojny Sowietom nie wypowiedział³⁶³.

Prezydent, próbując reagować na bieżące wydarzenia wydał kolejne zarządzenie, wskazujące następcę, którym został gen. Bolesława Wieniawa-Długoszowski³⁶⁴. Akt ten był antydatowany, co spotkało się ze sprzeciwem polskich przedstawicieli opozycji

³⁵⁹ Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej *o otwarciu sesji nadzwyczajnej Sejmu*, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz.491).

³⁶⁰ Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej *o otwarciu sesji nadzwyczajnej Senatu*, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 492).

³⁶¹ Jak wyjaśnia Roman Kwiecień: „z powodu braku w powszechnym prawie narodów do lat 20. XX wieku zakazu agresji, „zawojowanie” (*debellatio*) stanowiło tytuł prawny nabycia terytorium państwowego. Prawo to nie znało tym samym do tego czasu zbrodni agresji jako czynu, który można byłoby przypisać konkretnym sprawcom w celu pociągnięcia ich do międzynarodowej odpowiedzialności karnej”. Vide: R. Kwiecień, *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Vol LX,1/2013, s. 67.

Zatem wcześniej uznawano, że terytorium zawojowane należy się zwycięzcy w ramach łupów wojennych. Nie istniały więc ramy prawne okupacji wojennej czy statusu okupanta.

³⁶² J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op. cit., s. 612-613.

³⁶³ Z perspektywy międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych nie miało to jednak większego znaczenia. W okresie II wojny światowej (jak i dzisiaj) technicznie obowiązywała III Konwencja haska z 1907 roku oraz a część opinii publicznej była przekonana o konstytutywnym charakterze deklaracji wojny (niemającej już większych wtedy podstaw w prawie międzynarodowym, co przytaczał w okresie międzywojennym W. Komarnicki).

³⁶⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r. *o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej*, (M.P z 1939 r. Nr 214, poz. 3).

przebywających w Paryżu oraz władz francuskich³⁶⁵. W związku z powyższym gen. Wieniawa-Długoszowski zrzekł się tego przywileju³⁶⁶, a Prezydent RP wyznaczył Władysława Raczkiewicza na kolejnego już następcę³⁶⁷. Generał Sikorski objął urząd premiera, a po zrzeczeniu się naczelnego dowództwa przez gen. Śmigłego-Rydza, gen. Władysław Sikorski został mianowany Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych oraz Naczelnym Wodzem. W następnych latach scalał on władzę cywilną i wojskową, gdyż był Naczelnym Wodzem, prezesem Rady Ministrów i potrójnym ministrem (spraw wojskowych do 1942 r., spraw wewnętrznych do 1940 r. i sprawiedliwości do 1940 r.). Siła jego władzy była tym większa, że z racji braku funkcjonowania Sejmu, nie podlegał kontroli parlamentu³⁶⁸. I mimo iż wydawać mogłoby się, że takie rozwiązanie w okresie wojennym – scalające najważniejsze funkcje w państwie, jest pożądane i ta kwestia stała się przedmiotem krytyki i podziaw³⁶⁹.

Dodać należy, że zgodnie z postanowieniami dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 maja 1942 r. *o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny*³⁷⁰ Naczelnny Wódz dowodzić miał siłami zbrojnymi i kierować całością operacji wojennych oraz brać udział w posiedzeniach Rady Ministrów³⁷¹. Jak zauważył Marek Drozdowski, „Naczelnemu Wodzowi służy prawo stawiania Rządowi wniosków

³⁶⁵ W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Wyd. KUL, Lublin 1988, s. 8.

³⁶⁶ Komunikat Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, *Pismo gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego*, (M.P. z 1939 r. Nr 214, poz. 5).

³⁶⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r. *o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej*, (M.P. z 1939 r. Nr , poz.).

³⁶⁸ W. Rostocki, op. cit., s. 11-12 i s. 28.

³⁶⁹ Na przykład w trakcie posiedzenia połączonych Komisji Prawno-Politycznej i Wojskowej w przedmiocie wniosków nagłych, zgłoszonych przez członka Rady Narodowej RP - Jan Szczyrka i kolegów w sprawie rozdzielenia stanowisk Następcy Prezydenta R.P. i Naczelnego Wodza, Adam Ciołkosz wskazywał, że: „Konstytucja kwietniowa przewidywała Następcę Prezydenta R.P. (...) Skoro jednak teoretycznie została stworzona pewna instytucja musi ona być obsadzona. Zaznaczyć przy tym należy, że mamy Następcę a nie Zastępcę Prezydenta R.P. Ponieważ może zajść taka możliwość, że faktyczny Prezydent nie będzie mógł spełniać swoich funkcji i gdyby w dalszym ciągu nie zaszły zmiany na stanowisko Prezydenta R.P. wtedy Prezydent jest równocześnie Naczelnym Wodzem. Sytuacja wtedy byłaby jeszcze gorsza jak poprzednio, kiedy Premierem i Naczelnym Wodzem była jedna osoba. Kumulacja stanowiska cywilnego ze stanowiskiem wojskowym nie jest pożądana, jak nie jest pożądane, ażeby na czele państwa stał wojskowy. Może więcej to jest nie tylko niepożądane, ale to jest wprost nie możliwe (...) Niech wojskowy interesują się sprawami przede wszystkim wojskowymi. Stanowisko Naczelnego Wodza jest bardzo wybitnym i zaszczytnym stanowiskiem. Nie ma więc powodu aby go kumulować ze stanowiskiem cywilnym”, vide: Posiedzenie Komisji Prawno-Politycznej R.N., 5 maja 1944 r., A.5/13/27, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁷⁰ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. *o organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie wojny* (Dz. U. z 1942 r. Nr 5, poz. 9); dalej: dekret z dnia 27 maja 1942 r. *o organizacji naczelnych władz*.

³⁷¹ Dekret z dnia 27 maja 1942 r. *o organizacji naczelnych władz*, art. 4, art. 6.

w sprawach łączących się bezpośrednio z działaniami wojennymi oraz będącymi w związku z obronnością Państwa, tudzież dezyderatów, co do wydawania aktów prawodawczych, zarządzeń w powyższych sprawach. Do zadań ministra spraw wojskowych należy administracja zasobami ludzkimi i materiałowymi oraz ustalanie projektu budżetu Sił Zbrojnych³⁷².

Dekret ten został zmieniony w 1945 roku³⁷³, głównie w zakresie utworzenia Komitetu Obrony Państwa. Nad koniecznością powołania takiego organu debatowano w trakcie posiedzeń Komisji Prawno-Politycznej i Wojskowej Rady Narodowej wielokrotnie³⁷⁴, czego skutkiem była zmiana omawianego dekretu, w którym ostatecznie zawarto, że będzie organem doradczym w zakresie spraw wojennych i dalszego prowadzenia wojny oraz przejścia z działania państwa i sił zbrojnych w stanie wojny do funkcjonowania w czasie pokoju³⁷⁵.

Zasadniczo, mimo iż formalnie w czasie II wojny światowej obowiązywała konstytucja kwietniowa z 1935 r. nastąpiło przeorganizowanie zarówno zadań

³⁷² M. M. Drozdowski, *Rzeczpospolita Polska czasu wojny*, „Palestra”, nr 41/1-2 (469-470), 1997, s. 114.

³⁷³ Szczególnie w okresie końcowym wojny rozwiązania zawarte w powyższym dekrete były krytykowane. Przykładowo przytoczyć można inny fragment sprawozdania z posiedzenia połączonych Komisji Prawno-Politycznej i Wojskowej: „Rada Narodowa solidaryzuje się z postulatem Krajowej Reprezentacji Politycznej i Pełnomocnika Rządu na Kraj z lipca 1943 r. i z przynagleniem z listopada 1943 r. - rozdzielenia stanowisk Następcy Prezydenta R.P. i Naczelnego Wodza - wyraża przeświadczenie, że dalsze przeciąganie sprawy tego postulatu może przynieść poważne szkody, wobec czego pozytywne jej załatwienie stało się nader pilno”, vide: Posiedzenie Komisji Prawno-Politycznej R.N., 5 maja 1944 r., A.5/13/27, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁷⁴ Jak pisano w protokole „wobec przeniesienia się operacji wojennych na tereny Rzeczypospolitej i zbliżania się rozstrzygających wydarzeń wojennych, Rada Narodowa wyraża opinię, że jest pilną koniecznością powołanie do życia Rady Obrony Państwa, celem skoordynowania wszystkich praw, tak wojskowych, jak cywilnych i podporządkowania ich jednej organizacji i jednej decyzji”. Z kolei, Kazimierz Krajewski argumentował, że: „Rada Obrony Państwa może być tylko organem doradczym i opiniodawczym. Uchwały jej byłyby nie wiążące, gdyby było inaczej nie dało by się to pogodzić z przepisami Konstytucji. Konstytucyjnie rząd jest odpowiedzialny i na podstawie Konstytucji ma on swoje uprawnienia. Uchwały wiążące Radę Obrony Państwa wytworzyłyby więc sytuację niezgodną z Konstytucją. Kwestia więc ta czy Rada Obrony Państwa z punktu widzenia prawno-politycznego ma być organem doradczym nie nasuwała by większej wątpliwości. Sprawa przewodnictwa. Jest projekt, ażeby przewodniczącym Rady był Prezydent R.P. albo premier. Gdyby ta druga koncepcja została przyjęta, a więc gdyby przewodniczącym został Premier - Rada Obrony Państwa przekształciłaby się do pewnego o rodzaju w komitet ministrów z udziałem Naczelnego Wodza. Byłby to więc jeszcze jeden komitet prezydent R.P. mógłby wykonywać funkcję przewodniczącego Rady, jednak udział jego w niej może go postawić w trudnej sytuacji zwłaszcza wtedy, gdyby rząd nie podzielił opinii Rady i nie mógł wykonać jej postanowień. O wiele lepiej byłoby, gdyby Prezydent R. P. uczestnicząc w Radzie nie brał udziału w głosowaniu. Przewidywany jest następujący skład Rady: Prezydent R.P., Premier, Naczelnny Wódz, przedstawiciele Stronnictw politycznych, MSZ i Szef Sztabu Naczelnego Wodza”, vide: Posiedzenie Komisji Prawno-Politycznej R.N., 8 maja 1944 r., A.5/13/28, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁷⁵ *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 marca 1945 r. o zmianie dekretu z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji Naczelnnych Władz Wojskowych w czasie wojny*, (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 6).

poszczególnych organów naczelnych, co także miało swoje źródło w umowie paryskiej³⁷⁶. Trudno zatem jednoznacznie wskazać na podstawy prawne niektórych decyzji³⁷⁷, bo zarówno zadania prezydenta w związku z cały czas przecież obowiązującym stanem wojennym, jak i ogrom ważnych kompetencji Naczelnego Wodza, wynikających z prezydenckich dyrektyw, pod wpływem działań wojennych uległy przeobrażeniu³⁷⁸. To może prowadzić do wniosku, że już w czasie pokoju należy wdrożyć przepisy na wypadek wojny, muszą one być jednak nie tylko jasne, logiczne, ale i tak sformułowane, by przewidywać konkretne rozwiązania.

Regulacje dotyczące stanów bezpieczeństwa państwa w okresie międzywojennym mają bogatą historię. Nie tylko bowiem obowiązywały konstytucyjne stany nadzwyczajne, ale także nowe rozwiązania pojawiające się w ustawach

³⁷⁶ Umowa paryska – vide: Komunikat, *Przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej* z 30 listopada 1939 r., (M.P. z 1939 r., Nr 271-276, poz. 1).

Jednak ustalenia te po latach krytykowano, a nawet wskazywano, że był to powód późniejszego zamieszania związanego z legalnością postanowień konstytucji kwietniowej. Jan Szczyrek stwierdził, że: (...) pomimo tego, iż jesteśmy w piątym roku wojny pewne zasadnicze kwestie dotyczące naszej organizacji na najwyższym szczeblu nie zostały dotychczas załatwione i z tego powodu powstają niejednokrotnie komplikacje. W wojnę weszliśmy z Konstytucją kwietniową, którą formalnie wszyscy uznajemy (...). Pod ciężarem więc tragedii jaką przeżył nasz naród we wrześniu 1939 r. nastąpiła zmiana Konstytucji, która daje możność decydowania o wszystkich żywotnych interesach państwa rządowi i narodowi polskiemu. Prezydent R.P. po porozumieniu się z Rządem w sprawie swoich prerogatyw zrzeka się tych wszystkich uprawnień, które daje mu Konstytucja kwietniowa. To porozumienia pomiędzy Rządem a Prezydentem, jak wszystko co powstaje w drodze kompromisu - ma swoje dobre i złe strony, ale pomimo tego od chwili tego porozumienia wszystkie akty i postanowienia mogą być wykonywane wspólnie z Rządem, oraz wszystkie akta, które zostały stworzone w porozumieniu z Rządem muszą być wykonane. Jakkolwiek porozumienie to nie jest aktem prawnym, to jednak w warunkach wojennych musi się przyjąć, że to jest akt prawny. Za te zmiany Konstytucji, biorą odpowiedzialność wszystkie czynniki, a więc Prezydent R.P., Rząd, Rada Narodowa i wszystkie stronnictwa, które wchodzi do Rządu Jedności Narodowej. Porozumienie to obejmuje wszystkie prerogatywy Prezydenta, to też nie może się nic stać bez aprobaty Rządu. Zatem przestała istnieć władza Prezydenta i absolutna władza Naczelnego Wodza. Jasnym jest również, że jeżeli ktoś zrzekł się swoich osobistych uprawnień, stanowiących jego prerogatywy – nie może swojej nieodpowiedzialności prawem nikomu przekazywać w tym wypadku Prezydent swojemu następcy”.

³⁷⁷ Potwierdzają to komentarze zapisane w protokole z posiedzenia Komisji Prawno-Politycznej i Komisji Wojskowej Rady Narodowej R.P. odbytego w dniu 8 maja 1944 r., w trakcie którego Adam Ciołkosz argumentował, że „Naszym dążeniem jest stworzenie konstrukcji takiego mechanizmu, któryby jako jeden organ prowadził wojnę. Musimy zatem nie zaczynać od tego co mówi Konstytucja, ale należy ustalić to, co chcemy osiągnąć i uzgodnić to formalnie z przepisami konstytucji. Gdyby Rada Obrony Państwa była ciałem opiniodawczym i doradczym wartość jej byłaby nie wielka, raczej dekoracyjna. Nie chodzi w tym wypadku również o komitet wewnątrz rządu, ponieważ na to nie potrzeba dekretu, a wystarczy tylko uchwała Rady Ministrów, natomiast jeżeli chodzi o pewną instytucję wojenną i państwową to musi ona być stworzona dekretem Prezydenta R.P.”, vide: Posiedzenie Komisji Prawno-Politycznej R.N., 8 maja 1944 r., A.5/13/28, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

³⁷⁸ Co istotne, Jan Szczyrek wnosił, że: „W okresie wojny ciężar z rządzeniem przenosi się na rząd, nie tak, jak to jest w Konstytucji. W czasie wojny stworzyliśmy fakty, które nie są zgodne z Konstytucją, dlatego też i w tym wypadku Rada Obrony Państwa może być powołana dekretem Prezydenta R.P.”, vide: Posiedzenie Komisji Prawno-Politycznej R.N., 8 maja 1944 r., A.5/13/28, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

czy prezydenckich dekretach. Dokonując analizy przepisów prawnych z tego okresu i porównując je z rozwiązaniami obecnie obowiązującymi można zauważyć pewne wspólne cechy. Widoczne są także zmiany w pojmowaniu danych sytuacji bądź całkowite odejście od pierwszych założeń obowiązywania stanu wojennego. Jak zauważył Lech Mażewski, z czym wobec powyższego trudno się nie zgodzić, „w latach 30. ubiegłego wieku intensywnie testowano w naszym państwie takie rozwiązania nadzwyczajne, które nie wymagałyby formalnego wprowadzenia stanu szczególnego zagrożenia”³⁷⁹.

2.5. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej w okresie powojennym do 1989 roku

Zasadniczo należy zauważyć, że rozwiązania obecnie obowiązujące, choć przekształcane i modyfikowane, podstawę miały w aktach okresu międzywojennego. Wskazać należy, że po wojnie trwał spór w doktrynie odnośnie do mocy obowiązywania ustawodawstwa przedwojennego³⁸⁰.

Jeszcze w 1944 roku obowiązywał formalnie stan wojenny. W czasie prowizorium konstytucyjnego istotnym aktem była ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych. W art. 26 tejże ustawy zawarto, że do zakresu działania Krajowej Rady Narodowej należy, *inter alia* uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, takich jak: wypowiedanie wojny, zawarcie pokoju, zawarcie przymierza, wprowadzenie stanu wyjątkowego, wprowadzenie stanu wojennego, zatwierdzenie międzynarodowych umów państwowych, w tym tych wprowadzających przepisy prawne, które byłyby obowiązujące obywateli polskich albo też zmieniające granice państwa oraz amnestia³⁸¹. Jednakże, ani przesłanki wskazujące na okoliczności ich wprowadzenia, ani proceduralne kwestie nie zostały w ustawie

³⁷⁹ L. Mażewski, op. cit., s. 110.

³⁸⁰ Jak ustalił Lech Mażewski można było temat rozpatrywać na trzy sposoby: formalnie uchylić ustawy, wprowadzić nowe regulacje, które derogowałyby stare ustawodawstwo lub zachować przynajmniej część przedwojennych regulacji. Vide: L. Mażewski, op. cit., s. 119.

³⁸¹ Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22), art. 26 pkt 8.

Przepis ten został niebawem zmieniony poprzez ustawę z dnia 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych, (Dz.U. z 1944 r. Nr 19, poz. 98), gdzie w art. 1 pkt 2 zawarto, że w okresach między posiedzeniami Krajowej Rady Narodowej (art. 18, § 1 i 2) wszystkie jej uprawnienia, wymienione w art. 21 §2 i §3, art. 23, art. 25, art. 26 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i art. 29 § 2 wykonuje Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

uchwalone. 16 listopada 1945 roku zarządzeniem Prezydium KRN stan wojenny uchylono³⁸². Uczyniono to na mocy zmienionego art. 26 z wyżej wspomnianej ustawy.

Z racji powyższego, przychylając się do opinii Lecha Mażewskiego, że w okresie PRL niemal od początku jej powstania obowiązywały nadzwyczajne regulacje³⁸³, w niniejszej części zostaną poruszone jedynie treści przepisów *stricte* odnoszące się do stanu wojny, czasu wojny bądź stanu wojennego.

W ustawie konstytucyjnej z 1947 roku³⁸⁴ brakuje obszerniejszych regulacji dotyczących wojny bądź stanu wojennego. Podkreślenia wymaga, że część unormowań zostało recypowanych z konstytucji marcowej, w tym głównie te odnoszące się do zadań prezydenta, także w zakresie tematyki wojny. Do recypowanych artykułów dotyczących obowiązków i uprawnień prezydenta włączono *inter alia* art. 46 konstytucji marcowej. Z przepisów tego artykułu wynikało, że prezydent mianował na wypadek wojny Naczelnego Wodza na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych³⁸⁵. Skorzystano także z rozwiązań przyjętych w art. 50 konstytucji marcowej, stanowiących, że to prezydent wypowiadał wojnę i mógł zawrzeć pokój, ale za uprzednią zgodą Sejmu. Z nowych regulacji w tym zakresie jedynie w art. 15 ust. 2 stwierdzono, że w czasie wojny Naczelny Dowódca Wojska Polskiego wchodził w gremium Rady Państwa. Natomiast w zakresie dotyczącym stanu wyjątkowego i stanu wojennego kompetencje posiadała Rada Państwa, która mogła podejmować uchwały w sprawie ich wprowadzania³⁸⁶, jednakże na wniosek Rady Ministrów. Ponadto, zarządzenie miało być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia, a w przypadku nieprzedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm traciłoby swoją moc³⁸⁷. Mimo tak skromnie poruszonej kwestii wojny i stanu wojennego można zauważyć kilka wątpliwości.

W odniesieniu do stanu wojny należy zauważyć, że pojawia się jedynie kwestia deklaracji o wypowiedzeniu wojny, bez wskazania na przesłanki. Dalej pojawia się już wyrażenie „na wypadek wojny” oraz „w czasie wojny”, jednak nie wydaje się,

³⁸² Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego, (Dz.U. z 1945 r. Nr 57, poz. 320).

³⁸³ L. Mażewski, op. cit., s. 119.

³⁸⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71); dalej: *ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.*

³⁸⁵ Zgodnie z art. 13 recypowane zostały także art. 40, art. 42, art. 43, art. 44, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 47, art. 48, art. 49, art. 50, art. 51, art. 52 i art. 53 *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.*

³⁸⁶ *Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.*, art. 16 lit. d.

³⁸⁷ *Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.*, art. 19 ust. 1-2.

by ustrojodawca poprzez brak określenia tychże definicji, oddzielał je od siebie. Z drugiej strony, należy pamiętać, że już wówczas, zgodnie z omawianą interpretacją W. Komarnickiego, sama deklaracja wojny nie warunkowała dalszych działań i była to sprawa czysto formalna. W kwestii stanu wojennego sprawa wygląda bardzo podobnie. Po pierwsze, nie przedstawiono przesłanek, przy czym przepisy dotyczące stanu wojennego nie zostały recypowane z konstytucji marcowej. Po drugie, nie wskazano także regulacji szczególnych chociażby w związku z ograniczeniami praw człowieka w tymże czasie. Stąd też dyskusja w doktrynie czy można uznać ciągłość obowiązywania przepisów z ustaw o stanie wyjątkowym z 1937 roku i o stanie wojennym z 1939 roku?

Oprócz zatem szczątkowych rozwiązań nie zawarto regulacji dotyczących obszaru, na którym miał stan wojenny obowiązywać, czasu, na który miałby być wprowadzony, zadań naczelnych organów i służb oraz ograniczeń praw człowieka. Nie wspomniano nawet o konieczności publikacji w Dzienniku Ustaw. Wszystko to skłania do stwierdzenia, że powyższe elementy byłyby każdorazowo wskazywane przez Radę Państwa. Czy jednak bez wniosku (i jaka przedmiotowo byłaby jego treść?) Rady Ministrów, Rada Państwa mogłaby podjąć taką uchwałę? Wydaje się, że nie³⁸⁸. Ustrojodawca nie wziął jednak pod uwagę ani sytuacji, w której Rada Ministrów nie byłaby władna, żeby się zebrać, ani – co istotniejsze – braku możliwości zebrania się Sejmu.

Z kolei, w *Konstytucji PRL z 1952 roku*³⁸⁹ pierwszy raz *expressis verbis* wskazano na konkretne przesłanki dopuszczające ogłoszenie stanu wojny oraz wprowadzenie stanu wojennego. Zgodnie z art. 28 postanowienie o stanie wojny mogło być ogłoszone jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na PRL albo gdy z umów międzynarodowych wynikałaby konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie takie uchwalać miał Sejm, a gdy Sejm nie obradowałby wówczas Rada Państwa³⁹⁰. Z kolei, stan wojenny mogła wprowadzić Rada Państwa części lub na całym terytorium PRL, jeżeli wymagałby tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa mogła ogłosić częściową lub powszechną mobilizację³⁹¹.

³⁸⁸ Tak też L. Mażewski, s. 123.

³⁸⁹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.*, (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232); dalej: *Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.*

³⁹⁰ *Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.*, art. 28 ust. 1.

³⁹¹ *Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.*, art. 28 ust. 1.

Należy podkreślić, że mimo iż ustrojodawca uregulował te sytuacje w jednym przepisie to z racji, że nie powiązał ich ze sobą bezpośrednio można wnioskować, że nadal były to dwie oddzielne instytucje – stanu wojny i stanu wojennego. Treść tego przepisu jednak pozwala na stwierdzenie, że miałyby one wystąpić w jednym czasie. Co warto także podkreślić, ogłoszenie mobilizacji mogło nastąpić z tych samych względów co wprowadzenie stanu wojennego, a zatem można domniemywać, że mogły występować łącznie. Natomiast stan wojenny nie warunkował ogłoszenia mobilizacji. Bardzo jednak wątpliwe, by mobilizacja mogła wystąpić bez uprzedniego (ew. w tym samym czasie) wprowadzenia stanu wojennego.

Należy jednak wskazać, że ustrojodawca pozostawił bardzo szerokie pole interpretacji w odniesieniu do przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego czy ogłoszenie mobilizacji. Nie wskazano również, że zagrożenia powyższe miałyby li tylko dotyczyć zagrożeń zewnętrznych. O ile obronność powinna zawierać w sobie konieczność obrony państwa z zewnątrz, tak sprawy dotyczące bezpieczeństwa państwa już niekoniecznie. Nie było zresztą innego stanu, który w takiej sytuacji można byłoby wprowadzić. A zatem – jak się wydaje, stan wojenny zawierał w sobie dwa stany – stan wojenny w przypadku wystąpienia zagrożenia z zewnątrz i obrony państwa oraz mający znamiona stanu wyjątkowego na przypadki zagrożenia bezpieczeństwa państwa, mające swe źródło i dotyczący spraw wewnętrznych.

Dodać można, że na mocy Konstytucji PRL, to Rada Ministrów sprawowała kierownictwo w dziedzinie obronności³⁹². Przy czym, Rada Ministrów przekazała część uprawnień Komitetowi Obrony Kraju w zakresie koordynacji i nadzorowania działań obronnych, który powstawał jako Komitet Rady Ministrów ds. Obrony Kraju³⁹³. Nową, rozbudowaną strukturę KOK uchwalono dopiero w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony PRL*³⁹⁴. W treści przedmiotowej ustawy nie znajdują się przepisy dotyczące stanu wojennego. W art. 2 ustanowiono, że sprawy dotyczące działań na rzecz obronności, przygotowanie ludności i mienia „na wypadek zagrożenia

³⁹²Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r., art. 32 pkt 10.

³⁹³Przemysław Mrówka podaje, że uczyniono to uchwałą Rady Ministrów nr 66 z dnia 18 lutego 1959 r. Niemniej w numerach Monitora Polskiego z 1959 roku ani w wykazie dostępnym pod adresem: <https://eli.gov.pl/eli/MP/1959> [dostęp:16.02.2024 r.] wspomnianej uchwały nie sposób znaleźć. Vide: P. Mrówka, *Komitet Obrony Kraju. Struktura i zadania w latach 1959-1973*, „Niepodległość i Pamięć”, Nr 1-4 (37-40)/2012, s. 163.

³⁹⁴Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony PRL*, (Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220); dalej: ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o obowiązku obrony PRL*.

bezpieczeństwa Państwa” należały do obowiązku organów władzy i administracji państwowej, instytucji, jednostek gospodarki, ale i organizacji społecznych oraz każdego obywatela³⁹⁵. W treści następnych przepisów pojawiło się sformułowanie „w razie wprowadzenia stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa, ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny”³⁹⁶. Jest to o tyle ważne, że ani Konstytucja PRL z 1952 roku, ani przedmiotowa ustawa nie ustanawiały stanu bezpośredniego zagrożenia państwa. Zasadniczo można byłoby też polemizować o znaczeniu czasu wojny, skoro art. 28 Konstytucji PRL regulował stan wojny. Zatem, ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony PRL* ustanowiła nowy stan, bez wskazania na przesłanki, zasady czy procedurę jego wprowadzenia.

Nowelizacja konstytucji z 1976 roku nie przyniosła zmian w odniesieniu do regulacji stanu wojny czy stanu wojennego, jedynie zmieniono numerację tego przepisu³⁹⁷. Nadal jednak pozostawała do rozstrzygnięcia interpretacja przepisów z zakresu stanów nadzwyczajnych. Jak wskazał Jerzy Stembrowicz: „konstytucja posługując się w art. 33 ust. 2 słowami *obronność lub bezpieczeństwo państwa*, obejmuje jedną tylko postać stanu nadzwyczajnego, a mianowicie: stan wojenny rozumiany jako obrona państwa w razie agresji lub przed agresją, na co wskazuje nie tylko brzmienie słów: „stan wojenny”, lecz przede wszystkim konstytucyjny związek tego stanu z wojną jako wydarzeniem międzynarodowym, co zdaje się wynikać z art. 33 ust. 1 konstytucji, który można traktować wraz z art. 33 ust. 2 jako całość (...). Twierdzeniu temu można przeciwstawić pogląd o samoistności ustępu drugiego art. 33 konstytucji i o odrębności znaczeniowej pojęć: „obronność” i „bezpieczeństwo państwa”, a zatem o dwóch w istocie stanach, objętych jednym mylącym określeniem „stan wojenny”³⁹⁸.

³⁹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o obowiązku obrony PRL*, art. 2.

³⁹⁶ Sformułowanie to pojawia się w art. 45 pkt 5 w odniesieniu do pełnienia służby wojskowej, czemu poświęcony jest także cały rozdział 7. w dziale III o tejże nazwie czy w art. 130, który stanowił o pełnieniu czynnej służby w oddziałach samoobrony oraz w art. 139 dotyczącym objęcia militaryzacją poszczególnych dziedzin administracji i gospodarki narodowej, o czym decydować miał KOK, a także w odniesieniu do świadczeń (art. 170) oraz przekazywania środków transportu. Tak sformulowano także przepisy odnoszące się do regulacji karnych.

³⁹⁷ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 r., (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36), art. 33 ust. 1-2.

³⁹⁸ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź”, Nr 11-12/1988, s. 106.

Podobnie w nowelizacjach ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony PRL*³⁹⁹ nie wprowadzono istotnych dla omawianego zagadnienia zmian. Za to w nowelizacji ustawy z 1979 r. zmieniono w art. 2 istotny aspekt, gdyż działania na rzecz obronności, przygotowanie ludności, które były obowiązkiem organów władzy i administracji państwowej, instytucji, jednostek gospodarki, ale i organizacji społecznych oraz każdego obywatela miały być organizowane na wypadek wojny, a nie jak wcześniej zagrożenia państwa⁴⁰⁰ oraz w art. 118 wprowadzono przepisy o obronie cywilnej, która to miała na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ale także ratowanie i udzielanie pomocy w czasie wojny i współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz usuwaniu ich skutków⁴⁰¹. Uporządkowano nomenklaturę i sformułowanie „w razie wprowadzenia stanu bezpośredniego zagrożenia państwa” czy „w stanie bezpośredniego zagrożenia państwa”, zastąpiono sformułowaniem „w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny” oraz odpowiednio „w czasie mobilizacji i wojny”⁴⁰². Dodano także art. 203a, w którym zawarto, iż w czasie obowiązywania stanu wojennego w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony, zastosowanie miałyby przepisy, które miałyby obowiązywać w czasie wojny, o ile Rada Państwa wprowadzając stan wojenny nie postanowiłaby inaczej⁴⁰³.

W 1981 roku wprowadzono stan wojenny w Polsce⁴⁰⁴, gdyż uznano, że żywotne interesy państwa i narodu zostały zagrożone. Toteż, by zapobiec dalszemu upadkowi dyscypliny społecznej oraz celem skutecznej ochrony ładu i porządku publicznego zdecydowano się na ogłoszenie tego stanu. Co do zasady, przepisy regulujące inne stany nadzwyczajne wówczas nie obowiązywały. Formalnie wprowadzono stan wojenny

³⁹⁹ Ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1973 r. Nr 27, poz. 153) czy ustawa z dnia 27 września 1973 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1973 r. Nr 38, poz. 224).

⁴⁰⁰ Ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1979 r. Nr 15, poz. 97), art. 1 pkt 1; dalej: ustawa z 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony PRL*.

⁴⁰¹ Ustawa z 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony PRL*, art. 1 pkt 61.

⁴⁰² Ustawa z 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony PRL*, art. 1 pkt 88 lit. j-k.

⁴⁰³ Ustawa z 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony PRL*, art. 1 pkt 87.

⁴⁰⁴ Jak wskazano w ograniczeniach w części metodologicznej we wstępie przebieg i zasadność wprowadzenia stanu wojennego w Polsce nie jest celem tej pracy.

uchwałą Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 roku⁴⁰⁵, w której również stwierdzono, że w stanie tym miały być stosowane wybrane przepisy odnoszące się do czasu wojny (!) z ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zauważyć można, że już sam tytuł dekretu sugeruje, że stan wojenny na mocy przepisów Konstytucji PRL z 1952 roku miał dwie odmiany, co umożliwiło jego wprowadzenie zarówno w kontekście działań obronnych, jak i w związku z zagrożeniami bezpieczeństwa (wewnętrznego) państwa. Zdaniem Lecha Mażewskiego w istocie tak właśnie było, gdyż jak stwierdził: „(...) w art. 33 konstytucji mieliśmy do czynienia z dwoma instytucjami o nazwie „stan wojenny”. Jedna z nich związana była z obronnością państwa i tym samym adekwatna była do konstytucyjnej nomenklatury, druga zaś odnosiła się do bezpieczeństwa państwa i powinna być objęta tradycyjną nazwą „stan wyjątkowy”⁴⁰⁶.

Z tego samego dnia pochodzi regulacja dotycząca stanu wojennego ujęta w dekrete Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*⁴⁰⁷. Można zastanawiać się, dlaczego – mimo umocowania konstytucyjnego, nie zdecydowano się na uchwalenie przepisów odnoszących się do stanu wojennego wcześniej? Czy wejście w życie powyższego dekretu⁴⁰⁸ oznaczało, że aż do 1981 roku obowiązywały przepisy z ustawy o stanie wojennym z 1939 roku? Zdania konstytucjonalistów są podzielone. Lech Mażewski stwierdził, że mimo iż dekret nie uchylił ustawy z 1939 roku wyraźnie, to z racji odmiennej regulacji, przepisy ustawowe uległy samoistnie derogacji⁴⁰⁹.

Niemniej, w dekrete tym było uchwalone, że stan wojenny mógł być wprowadzony na części lub na całym terytorium PRL, ze względu na kwestie obronności lub bezpieczeństwa państwa. Przy czym wprowadzenie na całości terytorium mogło nastąpić w razie niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości PRL albo w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego

⁴⁰⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa, (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 155).

⁴⁰⁶ L. Mażewski, op. cit., s. 134.

⁴⁰⁷ Dekret Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*, (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154); dalej: dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*.

⁴⁰⁸ Zgodnie z *Konstytucją PRL* Rada Państwa była uprawniona do wydawania dekretów jedynie w czasie gdy nie trwała sesja Sejmu. W grudniu 1981 roku Sejm obradował, a mimo to, Rada Państwa wydała wspomniany dekret, który był jedną z podstaw prawnych do wydania uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego.

⁴⁰⁹ L. Mażewski, op. cit., s. 150.

w kraju⁴¹⁰. Stan wojenny wprowadzić mogła Rada Państwa uchwałą, w której określone miały być przyczyny wprowadzenia, obszar oraz rozpoczęcie obowiązywania⁴¹¹. Z kolei, przewodniczący Rady Państwa wydawać miał obwieszczenie, w którym wskazane miały być skutki wprowadzenia stanu wojennego w zakresie praw człowieka i obywatela⁴¹². Ponadto, w czasie obowiązywania stanu wojennego Rada Ministrów mogła podjąć niezbędne uchwały w celu ochrony porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli, a Prezes Rady Ministrów oraz wojewodowie wydawać mogli zarządzenia porządkowe w celu ochrony spokoju, ładu i porządku publicznego⁴¹³. Interesujący był również art. 7, w którym wskazano, że obszary PRL mogły być uznane przez Radę Państwa za strefę działań wojennych w czasie wojny (!). Rada Państwa określała też granice tej strefy oraz zasady funkcjonowania organów państwa, jednak na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Co do zasady, pozostałe regulacje dotyczyły możliwych ograniczeń i zawieszenia praw człowieka i obywatela oraz funkcjonowania organów państwowych.

19 grudnia 1982 roku Rada Państwa podjęła uchwałę o zawieszeniu stanu wojennego⁴¹⁴ na wniosek Rady Ministrów na mocy zmienionych przepisów ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego⁴¹⁵. Zawieszenie było specyficznym trybem, gdyż nie znosiło całkowicie stanu nadzwyczajnego, ale zmniejszało jego cięższe ograniczenia. W związku z osiągnięciem celów, jakie przyświecały wprowadzeniu, a następnie zawieszeniu stanu wojennego, gdyż uzyskano niezbędną stabilizację polityczno-społeczną, a także poprawę stanu bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego nastąpiło formalne zniesienie stanu wojennego w drodze uchwały Rady Państwa⁴¹⁶.

W 1983 roku ponownie, trzynasty już raz, została znowelizowana Konstytucja PRL. Nowelizacja ta przyniosła zmianę dotychczasowego art. 33 ust. 2, który zyskał nie tylko odmienne brzmienie, ale który zmienił dotychczasową istotę stanu wojennego.

⁴¹⁰ Dekret *o stanie wojennym*, art. 1 ust. 1-2.

⁴¹¹ Dekret *o stanie wojennym*, art. 2 ust. 1.

⁴¹² Dekret *o stanie wojennym*, art. 3 ust. 1.

⁴¹³ Dekret *o stanie wojennym*, art. 6 ust. 1-2.

⁴¹⁴ Uchwała Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. *w sprawie zawieszenia stanu wojennego*, (Dz.U. z 1982 r. Nr 42, poz. 275).

⁴¹⁵ Ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. *o zmianie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego*, (Dz.U. z 1982 r. Nr 41, poz. 272), art. 1a ust. 1 i ust. 3.

⁴¹⁶ Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. *w sprawie zniesienia stanu wojennego*, (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 178).

W zmienionym przepisie zawarto, że Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium PRL ze względu na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Częściowa lub powszechna mobilizacja mogła zostać ogłoszona z tych samych powodów⁴¹⁷. Nastąpiło więc wyraźne oddzielenie zagrożeń zewnętrznych i związanych z obronnością od wszystkich innych wewnętrznych kryzysów, łącznie z klęskami żywiołowymi, które zostały sklasyfikowane jako przesłanki stanu wyjątkowego. Zgodnie z ust. 3 Rada Państwa, a w szczególnych przypadkach „nie cierpiących zwłoki” jej przewodniczący, mógł wprowadzić stan wyjątkowy w związku z zagrożeniami wewnętrznymi⁴¹⁸. Z kolei nowy ust. 4 tegoż artykułu *expressis verbis* wskazywał na ówczesne stany bezpieczeństwa państwa czy funkcjonowania państwa, do których zaliczono: stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy. Nadal jednak nie wyróżniano oddzielnie czasu wojny ani mobilizacji. Czas wojny i stan wojny charakteryzował *de facto* wojnę, w zależności od użytej formy, natomiast mobilizacji mogła towarzyszyć stan wojennemu, który od tej chwili byłby wprowadzany w związku z zagrożeniami *stricte* zewnętrznymi i zasadniczo militarnymi. Godnym uwagi jest natomiast konsekwencja ustrojodawcy, który mobilizację łączył ze stanem wojennym, wskazując na tożsame przesłanki jej wprowadzenia i angażując jeden organ podejmujący decyzje o ich zapoczątkowaniu.

Z kolei, nowelizacja ustawy pragmatycznej z 1983 roku wprowadziła stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którego miała mianować Rada Państwa na okres wojny⁴¹⁹. Co warto zauważyć, że nie miała tego czynić na wniosek innego organu a samodzielnie. Oprócz jednak nieprecyzyjnego stwierdzenia „na okres wojny”, nie wskazano innych warunków wskazujących moment mianowania ani kogo to mianowanie miało dotyczyć. W ustawie tej zmieniono po raz kolejny zadania KOK, do których dodano rozpatrywanie głównych zagadnień w sprawie obronności i bezpieczeństwa i wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie⁴²⁰ (a przecież ogólne kierownictwo należało do zadań Rady Ministrów) czy też występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu

⁴¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 175); dalej: ustawa o zmianie Konstytucji PRL, art. 1 pkt 4 lit a.

⁴¹⁸ Ustawa o zmianie Konstytucji PRL, art. 1 pkt 4 lit b.

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. z 1983 r. Nr 61, poz. 278), art. 1 pkt. 6; dalej: ustawa z 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL.

⁴²⁰ Ustawa z 1983 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL, art. 1 pkt 1.

wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny⁴²¹ – co można byłoby poddawać pod wątpliwość w odniesieniu do art. 33 Konstytucji PRL. Do zadań KOK należało także sprawowanie funkcji administratora w stanie wyjątkowym i w stanie wojennym w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością⁴²². Zasadniczo wskazano, że KOK częściowo wykonuje zadania w zgodności z ustaleniami Rady Ministrów, niemniej jednak zastrzeżenie to nie dotyczyło tych wyżej opisanych. Co więcej, W. Wołpiuk stwierdził nawet, że była to wyraźna „dystynkcja między dwoma członkami władzy wykonawczej”⁴²³.

W tym samym czasie, Rada Państwa skorzystała ze znowelizowanych przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony i mianowała Naczelnego Dowódcę na okres wojny⁴²⁴, którym został gen. Wojciech Jaruzelski. Jego rozległe obowiązki wynikały z innych przepisów⁴²⁵, stąd nie zadbano o uregulowanie zakresu zadań naczelnego wodza. Warto zwrócić uwagę, że mimo konstrukcji przepisu, w którym wskazano, że Naczelnego Dowódcę mianuje się „na okres wojny”, mianowanie nastąpiło w czasie pokoju. Mimo kilkakrotnych nowelizacji ustawy pragmatycznej⁴²⁶ nie zdecydowano się do końca lat 80-tych na bardziej szczegółową regulację zadań i roli Naczelnego Dowódcy. Co więcej, w ustawie z dnia 29 maja 1989 roku *o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym*⁴²⁷ skreślono artykuł stanowiący o mianowaniu Naczelnego Dowódcy.

Jednakże w nowelizacji Konstytucji PRL z kwietnia 1989 roku dodano artykuł stanowiący o możliwości mianowania Naczelnego Dowódcy w określonych

⁴²¹ Ustawa z 1983 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL*, art. 1 pkt 1.

⁴²² Ustawa z 1983 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL*, art. 1 pkt 1.

⁴²³ W.J. Wołpiuk, *Sily Zbrojne...*, op. cit., s. 58.

⁴²⁴ Jak podaje Lech Kowalski uczyniono to „na mocy uchwały nr 156/83 Rady Państwa z 22.11.1983 w sprawie mianowania na okres wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych PRL”, MON, Sekretariat KOK/BBNpKP, Teczka nr 46 A/041/91, za: L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Wyd. Nauk. Semper, Warszawa 2011, s. 48.

Uchwała ta nie jest dostępna w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

⁴²⁵ W tym czasie gen. Jaruzelski był I sekretarzem KC PZPR, premierem, a do czasu przekazania urzędu także ministrem obrony narodowej.

⁴²⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. z 1984 r. Nr 7, poz. 31), jak również (Dz. U. z 1988 r. Nr 30, poz. 207), ustawa z dnia 13 lipca 1988 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. z 1988 r. Nr 24, poz. 171).

⁴²⁷ Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. *o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym* (Dz. U. z 1989 r. Nr 34, poz. 178), art. 4 pkt 5.

przypadkach⁴²⁸. W konstytucyjnym art. 26 ustanowiono, że Sejm mógł podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na PRL albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji, a podczas gdy Sejm nie obradował wówczas o stanie wojny postanawiał prezydent. Z kolei w ustępie 2 zastosowano tożsamą procedurę względem mianowania na okres wojny Naczelnego Dowódcy. Wskazano także, że tryb wprowadzenia stanu wojny oraz skutki prawne określać miała ustawa, w której nadal jednak nie uwzględniono zadań Naczelnego Dowódcy. Niemniej, podkreślenia wymaga, że po pierwsze uznano, że stan wojny i określenie „na okres wojny” jako jeden i ten sam czas. Po drugie, bezpośrednio połączono stan wojny z funkcjonowaniem Naczelnego Dowódcy.

Co więcej, stan wojenny wprowadzany miał być przez prezydenta na części bądź całym terytorium PRL, ze względów na kwestie obronne lub w związku z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa. Wskazano także, że z tych samych powodów można byłoby ogłosić częściową lub powszechną mobilizację, co czynić miał także prezydent⁴²⁹. Istotne jest, że prezydent nie był w tym wypadku związany żadnym wnioskiem innego organu.

2.6. Unormowania stanu wojennego i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej do przyjęcia Konstytucji RP z 1997 roku

Z początkiem lat 90-tych XX wieku Rzeczpospolita Polska, a już nie Polska Rzeczpospolita Ludowa, weszła w okres transformacji ustrojowej. Zasadniczo jednak, do czasu uchwalenia *Konstytucji RP* z dnia 17 października 1992 roku⁴³⁰ zagadnienia stanu wojennego i szerzej wojny nie były źródłem zmian. Niemniej jednak, w latach 90-tych XX wieku rozwiązania odnośnie do regulacji stanu wojny oraz stanu wojennego, w szczególności przesłanek i trybu wprowadzenia były żywo dyskutowane i częściowo implementowane z przepisów okresu PRL, nie zawsze jednak z pożądanym wynikiem.

⁴²⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101), art. 1 pkt 7.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie *Konstytucji PRL*, art. 1 pkt 8.

⁴³⁰ *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426); dalej: *ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.*; mała konstytucja z 1992 r.

W małej konstytucji z 1992 roku w art. 24 zawarto regulacje, bardzo skąpe, dotyczące stanu wojny. Zakładano bowiem, że w ustawie temat ten zostanie rozwinięty. Tak się jednak nie stało. W ustępie 1 wskazano, że to Sejm podejmuje uchwałę o stanie wojny. Może to uczynić w razie dokonania zbrojnego napadu na terytorium RP albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji. W czasie gdy Sejm nie obraduje to Prezydent RP postanawia o stanie wojny. Mimo że szczegółowe warunki i tryb miały zostać uchwalone w ustawie, ten przepis wskazuje już na rodzaje aktów, którymi stan wojny miałby być ogłaszany. Dość niejasne jest natomiast sformułowanie „gdy Sejm nie obraduje”⁴³¹. Czy oznaczało to zatem, że nie byłoby potrzeby zwoływania nadzwyczajnej sesji Sejmu, a jedynie wystarczyłoby postanowienie prezydenta?

Z kolei, już w art. 35 ust. 3 użyto sformułowania „na okres wojny”, w odniesieniu do mianowania Naczelnego Wodza. Prezydent na okres wojny miał mianować i zwalniać Naczelnego Wodza. Kolejny raz jest to dość pobieżny przykład regulacji. Bardzo podobnie sformułowany został art. 14 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony*, który jednak został z niej wykreślony kilka lat wcześniej. Należy zwrócić uwagę, że prezydent mógł samodzielnie, bez niczyjego wniosku, zarówno mianować jak i zwalniać Naczelnego Wodza⁴³². Jednak można się zastanawiać nad momentem zarówno mianowania jak i zwalniania, gdyż tak sformułowany przepis dopuszczał możliwość wielokrotnego zwalniania Naczelnego Wodza w czasie wojny. Podkreślenia wymaga, że poprzez użycie sformułowania „na okres wojny”, można byłoby inicjować te działania po uchwale Sejmu, bądź odpowiednio prezydenckim postanowieniu, o rozpoczęciu stanu wojny. W ustawie konstytucyjnej z 1992 roku nie występuje *expressis verbis* łączalność momentu ogłoszenia stanu wojny i mianowania Naczelnego Wodza, co będzie miało swoje dalsze konsekwencje w regulacjach ustanowionych w *Konstytucji RP* z 1997 roku, gdzie jednak nie skorzystano z wyrażenia „na okres wojny”, a dodano niechybnie nowy stan bezpieczeństwa państwa, znany już wcześniej w historii.

Wątpliwości odnośnie do zastosowania art. 35 wyraził już Krystian Nowak sugerując, że „analiza postanowień Konstytucji z uwzględnieniem dyspozycji art. 46 każe przyjąć, że tryb postępowania przy wydawaniu aktu nominacyjnego Naczelnego Wodza

⁴³¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., art. 24 ust. 1-2.

⁴³² Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., art. 35 ust. 3.

miałby następujące stadia: 1) przygotowanie aktu nominacyjnego przez Ministra Obrony Narodowej, który kierował sprawami kadrowymi w siłach zbrojnych; 2) przedłożenie tego projektu Prezydentowi; 3) podjęcie przez Prezydenta decyzji o wykonaniu aktu nominacyjnego; 4) złożenie na nim podpisu Prezesa Rady Ministrów (względnie Ministra Obrony Narodowej)⁴³³. Autorka poddaje pod wątpliwość takie wnioskowanie, uważając, że gdyby intencją ustrojodawcy było włączenie ministra w przepisy konstytucyjne odnośnie do procedury mianowania, to rozwiązanie to zostałoby zawarte *expressis verbis*. Poza tym, należy pamiętać, że w przypadku Naczelnego Wodza, mianowanego w trybie szczególnym – na okres wojny – być może starano się zastosować prostszą formułę bądź podkreślić tę szczególną rolę prezydenta w tym zakresie. Należy pamiętać, że zgodnie z przepisami małej konstytucji prezydentowi przyznano silniejszą pozycję względem obecnej⁴³⁴. Być może także skoro zakładano, że to szef Sztabu Generalnego byłby mianowany na Naczelnego Wodza samodzielnie przez prezydenta, to celowo pominięto udział ministra, gdyż wcześniej to on partycypował w składaniu wniosku o mianowanie szefa Sztabu Generalnego. Czyli mianowanie Naczelnego Wodza byłoby jedynie formalną nominacją⁴³⁵. Co więcej, jak zauważył Wiesław Skrzydło, Mała Konstytucja powierzała ogólne kierownictwo w dziedzinie spraw zagranicznych i w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa głowie państwa. Co interesujące, uzależniono także wybór ministrów spraw wewnętrznych i zagranicznych oraz obrony od zasięgnięcia przez Prezesa Rady Ministrów opinii prezydenta⁴³⁶.

Wreszcie, bardzo zwięzła regulacja dotycząca stanu wojennego zawarta została w art. 36. Jednak należy zauważyć, że ustrojodawca połączył wprowadzenie stanu wojennego z mobilizacją. Nie dość, że zastosowano tę samą przesłankę w postaci „zagrożenia zewnętrznego Państwa”, to wszystko zawarto w jednym artykule. Zgodnie z art. 36 to Prezydent RP mógł wprowadzać stan wojenny na całym bądź części terytorium i ogłosić częściową bądź powszechną mobilizację⁴³⁷. Z kolei stan wyjątkowy

⁴³³ K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, op. cit., s. 170.

⁴³⁴ Vide: M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wyd. Adam Marszałek, Kielce 2017, s. 47-50.

⁴³⁵ M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, op. cit., s. 28.

⁴³⁶ W. Skrzydło, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, Vol XL, 19/1993, Sectio G, s. 180.

⁴³⁷ *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.*, art. 36 ust. 1-2.

dotyczył zasadniczo wszystkich spraw mogących stanowić zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego, a także w razie klęski żywiołowej. Wówczas Prezydent RP mógłby wprowadzić stan wyjątkowy, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, na części bądź całym terytorium państwa⁴³⁸. Szczegółowe warunki miała wprowadzić ustawa, ale i tak w art. 37 uregulowanych zostało więcej kwestii niż w związku ze stanem wojennym.

Ponowna uwaga dotyczy samodzielności prezydenta w tym zakresie i niewiązania go uprzednimi wnioskami innych organów. Mała konstytucja z 1992 r. zachowała więc zarówno stan wojny (bez wyodrębnionego czasu wojny) oraz stany nadzwyczajne w postaci stanu wojennego z wyodrębnioną mobilizacją oraz stan wyjątkowy. Inaczej uważa Maria Kruk, która potraktowała stan wojny jako jeden ze stanów nadzwyczajnych, stwierdziwszy: „(...) kompetencje do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych państwa (stanu wojny, wojennego i wyjątkowego) zostały podzielone między Sejm i Prezydenta”⁴³⁹.

Z kolei, w uzasadnieniu do prezydenckiego projektu ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, który ostatecznie nie został nigdy przyjęty, Andrzej Szmyt wskazał kilka uwag. Po pierwsze, wyróżnił zastrzeżenia formalnolegislacyjne, dotyczące zakresu przedmiotowego ustawy. Po drugie, zauważył zdecydowany kierunek wiodącej roli prezydenta w zakresie ogólnego kierownictwa w dziedzinie bezpieczeństwa i sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Najważniejsza jednak regulacja miała odnosić się do powierzenia Prezydentowi RP samodzielnego kierowania obroną państwa w czasie wojny⁴⁴⁰.

Mimo prac nad projektami ustaw z zakresu obronności państwa, równolegle trwały prace komisji konstytucyjnej, powołanej dwiema uchwałami Sejmu uchwalonymi na podstawie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁴¹. W skład komisji weszło 46 posłów oraz 10 senatorów.

Końcowy kształt przepisów dotyczących przedmiotowych zagadnień był inny od ostatecznie opracowanych i obowiązujących na mocy *Konstytucji RP* z 1997 r. Prace

⁴³⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., art. 37 ust. 1.

⁴³⁹ M. Kruk, *Mała konstytucja z komentarzem*, Wyd. AWA, Warszawa 1992, s. 19.

⁴⁴⁰ A. Szmyt, *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Wydawnictwa uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Koszalin 1998, s. 194-195.

⁴⁴¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336).

podkomisji w zakresie zadań obronnych prezydenta obejmowały zagadnienia stanu wojennego i mianowania Naczelnego Wodza, toteż zahaczały o temat stanu wojny i czasu wojny choć w mniejszym stopniu. Proponowano kilka wariantów rozwiązań. Między innymi rozważano, by art. 121, który dotyczył uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi zawierał wyraźne stwierdzenie, że prezydent nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Przy czym prezydent miał mianować i odwoływać Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych „na wypadek wojny”, ale na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Obrony Narodowej⁴⁴². Jednak, proponowano także wariant II, który znacznie upraszczał tę procedurę, nie nakładając na prezydenta konieczności działania na wniosek. Co więcej, akt ten nie wymagałby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów! Z kolei, w wariantcie I, stan wojenny funkcjonował obok stanu wyjątkowego jako stan nadzwyczajny i docelowo miały one zostać zredagowane w oddzielnym rozdziale. Jednakże brzmienie przepisu dotyczącego stanu wojennego było odmienne od obecnie obowiązującego. Proponowano, by stan wojenny wprowadzał Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w związku z zewnętrznym zagrożeniem państwa, jednocześnie zawarto możliwość ogłoszenia częściowej lub powszechnej mobilizacji⁴⁴³.

Wśród odmiennych propozycji, wskazać można na przedłożony wniosek senatora Piotra Andrzejewskiego. Warto odnotować, że proponował on, by stan wojenny wprowadzać, gdy „wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa”⁴⁴⁴.

Warto zaznaczyć, że ostateczny kształt przepisów *Konstytucji RP* odmienne brzmienie.

2.7. Wnioski z analizy prawnoporównawczej

Przedmiotowe zagadnienia oscylujące wokół wojny, a dotyczące stanu wojny, względnie czasu wojny oraz stanu wojennego, były przedmiotem regulacji już w odradzającej się Rzeczypospolitej. Powyższe rozważania miały na celu wskazanie,

⁴⁴² *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Biuletyn 1639/II”, Warszawa 1995. Stenogramy z posiedzenia z dnia 13 czerwca 1995 r., dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/biuletyn.nsf/e7da7aee89713a06c1256b6e0044f66b/f4686507951bd43ac1256b72004db689?OpenDocument> [dostęp: 06.08.2024 r.].

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

że obecne problemy interpretacyjne przepisów około wojennych zawartych w *Konstytucji RP* mają podłoże historyczne. Interpretacja art. 116 i art. 134 *Konstytucji RP* nadal wywołuje wiele wątpliwości i występują różne stanowiska, tak w zakresie mianowania Naczelnego Dowódcy, jak i zwierzchnictwa Prezydenta RP, a także roli ministra obrony narodowej w czasie wojny czy definiowania istoty stanu wojny i czasu wojny.

W konstytucji marcowej pojawia się zarówno wyrażenie „w czasie wojny” jak i „na wypadek wojny” i nie wydaje się, by ustrojodawca rozróżniał je wzajemnie, i co ważniejsze – przypuszczać należy, że traktował je tożsamo z pojęciem „wojny”. Stąd też można wysnuć wniosek, że wszystkie one odnosiłyby się do stanu wojny z trwającymi działaniami wojennymi. O ile można krytycznie podchodzić do rozwiązań zastosowanych w konstytucji marcowej, nie sposób nie docenić samego aktu, który powstawał w ciężkiej sytuacji politycznej i geopolitycznej. Tym bardziej, że przedstawione regulacje, przynajmniej częściowo, charakteryzowały się spójnością. Jeden z najważniejszych wniosków sprowadza się do stwierdzenia, że stan wojenny nie mógłby zostać wprowadzony w innych sytuacjach niż trwające faktycznie działania zbrojne, czyli *de facto* w czasie wojny. Nie uzależniano jednak wprowadzenia stanu wojennego od decyzji prezydenta o wojnie (stanie wojny), nie istniała także procedura ogłaszania wojny (czasu wojny).

Zmiany zapoczątkowane przez nowelę sierpniową, a dotyczące stanu wojennego, także są warte podkreślenia. Stan wojenny bowiem mógł zostać wprowadzony w czasie wojny i to jedynie na obszarze, na którym występowały działania wojenne. Takie sformułowanie było zgodne z regulacjami konstytucji marcowej. Podkreślić należy precyzyjne i klarowne wskazanie zarówno przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu wojennego. Wydaje się, że udało się wówczas scalić aż trzy stany bezpieczeństwa państwa i jasno wykazać ich powiązanie.

Konstytucja kwietniowa była zdecydowanie przygotowywana pod ewentualnie mogący się wydarzyć konflikt. Docenić należy wskazanie możliwości funkcjonowania zastępcy prezydenta w czasie wojny, jednak zarówno sytuacja polityczna, jak i geopolityczna wymusiła wielokrotne przypadki jej nieprzestrzegania. Trudno przecież w demokratycznym państwie wyobrazić sobie, że prezydent może dostawać wytyczne czy ostrzeżenia w sprawie powoływania konkretnych osób na kluczowe stanowiska. Nawet, jeśli te sugestie dawała osoba mająca wielki wpływ na kształtowanie Państwa Polskiego. Jak podsumowuje Andrzej Garlicki, „posunięcie Piłsudskiego godziło w samą

istotę systemu parlamentarnego. Nadawał nim sobie prawo dyktowania swej woli Prezydentowi Rzeczypospolitej”⁴⁴⁵.

Należy także zwrócić uwagę na art. 28 *Konstytucji PRL* stanowiący o stanie wojny, gdyż jego brzmienie jest niemal identyczne z art. 116 obecnie obowiązującej *Konstytucji RP*.

Podkreślić także należy, że te historyczne przepisy – szczególnie te odnoszące się do stanu wojny i czasu wojny w poprzednio obowiązujących konstytucjach i w związku z innymi regulacjami, być może, mogłyby być uznane za spełniające pożądaną rolę. Niemniej jednak obecnie, wobec zmian w definiowaniu agresji, odejściu od stosowania wyrażenia stan wojny, są one po prostu nieprzystające do współczesnych rozwiązań, także w systemie prawa międzynarodowego.

⁴⁴⁵ A. Garlicki, op. cit., s. 303.

ROZDZIAŁ 3. INSTYTUCJA STANU WOJENNEGO A FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W OBOWIĄZUJĄCYM STANIE PRAWNYM W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Analizując problematykę dotyczącą regulacji stanu wojennego, istotny jest zarówno aspekt materialny jak i formalny. Z jednej strony, problematyczna jest już kwestia przesłanek, definicji i niektórych zadań organów konstytucyjnych, z drugiej – sama procedura jego wprowadzenia.

Wnioski z badań teoretycznych i empirycznych pokazują, że czas będzie odgrywał kluczową rolę w sytuacji konieczności wprowadzenia stanu wojennego. Toteż nie może być najmniejszych wątpliwości odnośnie do procedury jego wprowadzania ani tym bardziej w kwestii interpretacji przesłanek. A takie wątpliwości w obecnie obowiązujących przepisach można znaleźć.

Problem szczegółowy, który rozpatrywano w toku badań nad problematyką niniejszego rozdziału zawarty został w pytaniu: **Jakie są obecnie uwarunkowania prawne oraz obowiązujące regulacje prawne instytucji stanu wojennego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy są one wystarczające, by państwo (i jego organy) mogło wówczas realizować niezbędne działania?** Przypuszczenie zawarte w hipotezie roboczej odnosiło się do założenia, że obecne rozwiązania prawne nie regulują w wystarczającym zakresie ani samego stanu wojennego (w tym określenia przesłanek i procedury wprowadzenia) jako instytucji jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, ani funkcjonowania państwa, w tym zadań władzy w czasie jego trwania.

Celem szczegółowym badań, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego rozdziału, była charakterystyka uwarunkowań prawnych i organizacyjnych instytucji stanu wojennego i funkcjonowania państwa, w tym zadań władzy i roli Sił Zbrojnych w czasie jego trwania. Określony cel autorka chciała osiągnąć poprzez rozwiązanie następujących problemów pomocniczych:

1. Jak obecne przepisy regulują instytucję stanu wojennego oraz jak przebiega procedura jego wprowadzenia, w tym ocena zaistniałych przesłanek?

2. Jakie są zadania najważniejszych organów konstytucyjnych w stanie wojennym i czy są one wystarczająco uregulowane, by zapewnić funkcjonowanie państwa w czasie jego trwania?
3. Jaka jest rola Sił Zbrojnych, w tym Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, w stanie wojennym?
4. Jakie mogą być wprowadzane ograniczania praw i wolności człowieka i czy odpowiadają one potrzebom stanu wojennego?

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w niniejszym rozdziale autorka przedstawi wyniki badań, które pozwolą na znalezienie odpowiedzi na pytania formułujące problemy badawcze. Efektem końcowym będzie wyodrębnienie wniosków pomocnych przy tworzeniu koncepcyjnej instytucji stanu wojennego i postulatów *de lege ferenda*.

3.1. Instytucja stanu wojennego – wątpliwości interpretacyjne w aspekcie formalnym i materialnym

W niniejszej części zostaną poruszone, jak się wydaje, fundamentalne kwestie związane ze stanem wojennym. Przede wszystkim, omówiona zostanie procedura wprowadzania z rozłożeniem na części pierwsze przesłanek dopuszczających uruchomienie stanu wojennego. Zwrócona zostanie także uwaga na istotę stanu wojennego i jej zmienność.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 *Konstytucji RP* w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej⁴⁴⁶. A zatem niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych to warunek *sine qua non*. Rozważając wprowadzenie stanu wojennego ocenie podlegają konkretne przesłanki, ale – jak się wydaje, w pierw musi zostać dokonane uznanie, że środki konstytucyjne i ustawowe są niewystarczające⁴⁴⁷. Oznacza to zatem,

⁴⁴⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 228 ust. 1; dalej: *Konstytucja RP*.

⁴⁴⁷ Należy pamiętać, że istnieje szereg ustaw, które zawierają szczególne regulacje na wypadek zagrożenia. Z jednej strony, zabezpieczono tym sposobem sytuacje, w których nie zostanie wprowadzony żaden ze stanów nadzwyczajnych, ale z drugiej strony istnieje tendencja do wprowadzania elementów nadzwyczajnych rozwiązań do ustawodawstwa zwykłego, co może opóźniać decyzję o konieczności

że wszystkie dostępne konstytucyjne środki powinny zostać sprawdzone, wykorzystane i wyczerpane⁴⁴⁸. I tu pojawia się pierwsza konsternacja związana ze sprawdzalnością środków. Czy faktycznie powinny one zostać najpierw sprawdzone, wykorzystane i wyczerpane? Czy może wystarczy przewidywanie (np. poprzez dokonanie analizy bądź na podstawie opinii eksperckich), że są one obecnie albo okażą się nieadekwatne do danej sytuacji? Podobne wątpliwości towarzyszyły już przy okazji interpretowania celowości wprowadzenia stanu wojennego w 1981 roku. Podczas Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Lech Gardocki przedstawił tezę, „(...) że wymagana jest tu pewność co do istnienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo, że wystarczy tu prawdopodobieństwo istnienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Rozumienie tego przepisu jako uzależniającego legalność stanu wojennego od całkowitej pewności istnienia takiego zagrożenia, byłoby mało realistyczne. Pewność w takich sprawach istnieje chyba rzadko i wymaganie jej oznaczałoby, że jest to warunek, który być może uniemożliwiłby w ogóle wprowadzenie stanu wojennego we właściwym czasie”⁴⁴⁹. Waldemar Wołpiuk jednak wskazuje, że „wprowadzenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego jest możliwe w sytuacji istnienia szczególnego, faktycznego, a nie domniemanego zagrożenia”⁴⁵⁰.

czy możliwości skorzystania z rozwiązań uprzednio zarezerwowanych jedynie dla stanów nadzwyczajnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* „[...] sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Vide: ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590), art. 3 pkt 1. Podkreślenia wymaga, że po nowelizacji w 2011 roku, która była częściowo wynikiem wyroku TK (vide: Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., Sygn. akt K 50/07) definicja sytuacji kryzysowej została zmieniona. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 3 pkt 1 rozumie się ją jako sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Vide: ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz.U. z 2023 r., poz. 122), art. 3 pkt 1. Ale czy jeśli występują powyższe przesłanki, przy nieadekwatności środków, to nie jest to czas na wprowadzanie stanów nadzwyczajnych?

⁴⁴⁸ M. Kołodziejczak, *Działania w cyberprzestrzeni jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego”, *Przestępczość teleinformatyczna 2020*, Wydanie specjalne 2021, s. 167.

⁴⁴⁹ L. Gardocki, *Odpowiedzi na pytania Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej p. prof. Jerzego Wiatra dotycząca kwestii prawnych*, Warszawa, 1 II 1996, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

⁴⁵⁰ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2002, s. 75.

Definicja konstytucyjna wskazuje zewnętrzne zagrożenie jako przesłankę umożliwiającą wprowadzenie stanu wojennego. Ponadto, twardymi przesłankami do wprowadzenia stanu wojennego są zbrojna napaść na terytorium Polski oraz zobowiązania sojusznicze wynikające ze wspólnej obrony przeciwko agresji⁴⁵¹. Te dwie przesłanki pokrywają się więc ze stanem wojny.

Z kolei w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 roku *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, dodano do przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego – uszczegółowienie w postaci wyróżnienia działań o charakterze terrorystycznym oraz działań w cyberprzestrzeni. Jak wskazano w części definicyjnej niniejszej pracy, w 2002 roku ustawodawca uwzględnił działania o charakterze terrorystycznym jako jedyne uszczegółowienie przykładowo zagrożenia zewnętrznego. Ustawodawca ponownie zmodyfikował to wyrażenie przy okazji nowelizacji ustawy w 2011 roku dodając działania w cyberprzestrzeni, jednocześnie uzupełniając ustawę o definicję zagrożenia zewnętrznego, bez zdefiniowania zagrożeń terrorystycznych czy działań w cyberprzestrzeni⁴⁵². W ustawie znajduje się również odwołanie jak należy rozumieć cyberprzestrzeń, natomiast brak wskazania czym miałyby być działania w cyberprzestrzeni.

Jak wskazał Michał Brzeziński, „ustawa próbuje skonkretyzować zewnętrzne zagrożenie państwa, które uznawane jest za najbardziej niedookreśloną z przesłanek stanu wojennego”⁴⁵³. Zatem, jak mogłoby się wydawać, słusznym było uzupełnienie definicyjne i rozwinięcie w ustawie wyrażenia „zagrożenie zewnętrzne”. Jednakże, stwierdzić należy, że jest to przykład zbyt szczegółowego zdefiniowania, gdyż zawężono możliwość wprowadzenia stanu wojennego tylko do zewnętrznego zagrożenia występującego ze strony innych podmiotów⁴⁵⁴. Krzysztof Prokop wprost stwierdził, że „nad wyraz krytycznie należy ocenić decyzję ustawodawcy, który na mocy nowelizacji ustawy o stanie wojennym z 2011 r. uznał, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa

⁴⁵¹ *Konstytucja RP*, art. 230.

⁴⁵² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. *o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*, (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323), art. 1 pkt 1.

⁴⁵³ M. Brzeziński, *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne”, Vol. 49/2018, s. 142.

⁴⁵⁴ M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, op. cit., s. 72.

należy rozumieć m.in. działania godzące w ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁵⁵.

Co więcej, poddając szczegółowej analizie elementy składowe tejże definicji, mogą budzić one uzasadnione wątpliwości. Zgodnie z art. 2 ust. 1a zewnętrzne zagrożenie państwa to celowe działania, które godzą w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy RP lub też zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty⁴⁵⁶. Po pierwsze, w definicji tej mowa o zagrożeniu zewnętrznym państwa, a zatem nie dotyczy „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia”, o którym mowa w art. 136 *Konstytucji RP*, które wobec powyższego należy uznawać jako odmienną sytuację. Po drugie, ustawodawca użył zwrotów, które wymagałyby dalszego wyjaśnienia⁴⁵⁷. Celowe działanie można określać jako zamierzoną czynność. Posiłkując się art. 6 §1 *kodeksu karnego*, w którym wskazano, że czynem zabronionym jest działanie lub zaniechanie działania, do którego sprawca był obowiązany⁴⁵⁸, należy podkreślić, że działanie występuje obok zaniechania jako odmiany czynu⁴⁵⁹. Warto także wskazać na ochronę RP wynikającą z przepisów *kodeksu karnego*. W art. 127 §1 spenalizowano działania nawiązujące do przesłanek ze stanu wojennego, wskazując, że działanie w zamiarze bezpośrednim mające na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju RP podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności⁴⁶⁰.

⁴⁵⁵ K. Prokop, *Rozdział XIV. Stan wojenny*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa zagadnienia prawne i administracyjne*, Wyd. UWM, Olsztyn 2016, s. 183-184.

⁴⁵⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2022 r., 2091), art. 2 ust. 1a.

⁴⁵⁷ Poniższe objaśnienia zostaną zobrazowane w autorskich scenariuszach, które omówione zostaną w rozdziale 5.

⁴⁵⁸ *Kodeks karny*, art. 6 §1.

⁴⁵⁹ Warto zwrócić, jednak uwagę, że nawet w doktrynie prawa karnego użycie pojęcia „działanie” także jest od lat dyskutowane. Jeszcze pod reżimem kodeksu karnego z 1932 roku (Dz.U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571), wskazywano, że pojęcie to ma niekiedy szersze znaczenie niż ściśle działanie i w określonych przypadkach powinno rozumieć się je jako działanie lub zaniechanie, a w innych nie. Zdzisław Papierkowski argumentował, że „nikt chyba nie będzie twierdził, że przez »działania zbrojne«, o których wspomina przepis art. 102 k.k. (»wrogie działania« z art. 99 k.k.; »działania na korzyść nieprzyjaciela« z art. 100§1 k.k.; »działania wojenne« z art. 101§2 k.k. itp.) trzeba rozumieć również »zaniechania zbrojne«, ponieważ przepis art. 14 k.k. używa wyrazu »działania« na oznaczenie działania i zaniechania”, vide: Z. Papierkowski, *Problem usiłowania przestępstw z zaniechania*, s. 39; cit. per: M. Dębski, *Usiłowanie przestępstw zaniechania*, „Palestra” 8/2(74), 1964, s. 28.

⁴⁶⁰ *Kodeks karny*, art. 127 §1.

Zauważyć zatem należy, że w ustawie o stanie wojennym ustawodawca *expressis verbis* wskazał na działanie. Zgodnie z powyższym przesłanką, która zostałaby zidentyfikowana jako niecelowe działanie czy przypadkowe działanie, jak również celowe zaniechanie (!) nie mogłaby być rozpatrywana pod kątem uruchomienia stanu wojennego. A przecież nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której celowe zaniechanie taką przesłankę mogłoby stanowić. Istotna jest i dalsza część, czyli zamierzone działanie musiałyby godzić w niepodległość czy też niepodzielność terytorium. Jednak co w przypadku sytuacji godzących w ważny interes gospodarczy RP? Co oznaczałoby w tym przypadku interes żywotny⁴⁶¹? Czy w ogóle w przypadku interesu gospodarczego możliwe jest określenie go poprzez rozróżnienie na ważny a żywotny?

Obszar bezpieczeństwa energetycznego z pewnością można byłoby zaklasyfikować jako co najmniej ważny interes gospodarczy. W związku z czym wskazać należy, że w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* wyjaśniono czym jest zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Zgodnie z art. 11c ust. 1 może ono powstać w związku z działaniami wynikającymi z wprowadzenia stanu nadzwyczajnego albo zaistniałej katastrofy naturalnej czy też bezpośredniego zagrożenia wystąpienia awarii technicznej, jak również w sytuacji wystąpienia embarga, blokady, ograniczenia lub braku dostaw paliw lub energii elektrycznej z innego kraju do RP lub zakłóceń w funkcjonowaniu systemów elektroenergetycznych połączonych z krajowym systemem elektroenergetycznym, a także poprzez strajki lub niepokoje społeczne bądź w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości (co zawarte jest w instrukcjach opracowanych dla sieci elektromagnetycznych) lub braku możliwości ich wykorzystania⁴⁶². Przy czym,

⁴⁶¹ Waldemar Kitler określił interes narodowy jako „postawy (zachowania), formy ich wyrażania i wszelkie działania na arenie międzynarodowej i wewnątrzpaństwowej, uznawane w danym momencie za ważne dla rozwoju i funkcjonowania państwa (narodu), a więc ukierunkowane na realizację potrzeb i celów narodowych z punktu widzenia oczekiwanych korzyści. To wszelkie zabiegi służące osiągnięciu oczekiwanych stanów rzeczy (rezultatów), zoperacjonalizowane (dostosowane) do procesów, zdarzeń, relacji i reguł wynikających z określonej sytuacji, w jakiej się znajduje państwo, vide: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 92.

Ale już Bolesław Balcerowicz charakteryzując interesy Republiki Francuskiej, którego według niego są niezmiennie od lat, kategoryzuje je jako: interesy żywotne (obrona terytorium, suwerenności i społeczeństwa przed wszelkimi zagrożeniami), interesy strategiczne (pokój w Europie i strefach przyległych), interesy mocarstwowe (wynikające z odpowiedzialności Francji jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ), vide: B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 78.

⁴⁶² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, (Dz.U. z 2022 r., poz. 1, 200, 202, 631), art. 11c ust 1.

wątpliwość pojawia się przy interpretacji art. 11 c ust. 1 pkt 1, gdyż, jak mogłoby się wydawać, zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej mogłoby być również przesłanką do wprowadzenia stanu wojennego jako przykład ważnego interesu gospodarczego, a nie tylko skutkiem innych sytuacji, które doprowadziły do uruchomienia procedury stanów nadzwyczajnych.

Należy jednak uwzględnić, że w rozporządzeniu unijnym ustanowiono trzy stany kryzysowe: stan wczesnego ostrzeżenia, stan alarmowy oraz stan nadzwyczajny⁴⁶³, które umożliwiają wprowadzenie adekwatnych środków wyjątkowych, w przypadku gdy rynek nie jest już w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu. Ten ostatni jednak nie odpowiada żadnemu ze stanów nadzwyczajnych ustanowionych w *Konstytucji RP*. Niemniej jednak, po pierwsze, jak wynika z rozporządzenia Polska zobligowana była do przyjęcia *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* określonego w art. 8 ust. 2 lit. b powyższego rozporządzenia. Po drugie, zgodnie z art. 11 ust. 2, Polska zobowiązana jest do informowania Komisji oraz jej Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego o ewentualnych stanach kryzysowych, zgodnych z niniejszym rozporządzeniem, które ogłosiła. Tym samym, zanim wprowadzony byłby Polsce stan wojenny, to one powinny zostać ogłoszone w pierwszej kolejności.

Z kolei w *Planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* przedstawiono środki oraz procedury postępowania, w tym schematy obiegu informacji oraz działań podejmowanych w celu przeciwdziałania, ograniczenia lub usunięcia skutków zakłóceń w dostawach gazu, jak również środki i procedury zapobiegawcze w związku z ewentualnymi zakłóceniami w dostawach gazu ziemnego w poszczególnych stanach

⁴⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 2017/1938 z 25 października 2017 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) 994/2010, (Dz.Urz. UE L 280, 28.10.2017), art. 11 ust. 1 lit. a-c. Aktualna wersja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017R1938-20220701> [dostęp: 28.03.2024 r.].

Zgodnie z powyższym przepisem stan wczesnego ostrzeżenia można aktywować przez mechanizm wczesnego ostrzegania, jeżeli zaistniałyby konkretne, poważne i wiarygodne informacje, że może dojść do zdarzenia, które prawdopodobnie spowoduje znaczne pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw gazu i co doprowadzić by mogło do ogłoszenia stanu alarmowego lub stanu nadzwyczajnego. Stan alarmowy, powinien zostać ogłoszony, w związku z zakłóceniem dostaw gazu lub nadzwyczajnie wysokim zapotrzebowaniem na gaz, jednocześnie rynek nadal jest w stanie zniwelować zakłócenie lub zaspokoić zapotrzebowanie bez konieczności stosowania środków nierynkowych. Stan nadzwyczajny nastąpi przy nadzwyczaj wysokim zapotrzebowaniu na gaz, znacznym zakłóceniu dostaw gazu lub w związku z innymi warunkami mającymi wpływ na znaczne pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw gazu, a jego dostawy są niewystarczające do zaspokojenia zapotrzebowania na gaz, przy konieczności dodatkowych środków nierynkowych.

kryzysowych, tj. w stanie: wczesnego ostrzeżenia, alarmowym oraz nadzwyczajnym⁴⁶⁴. O ile jednak opisana procedura jest zbieżna z założeniami wynikającymi z unijnego rozporządzenia, zupełnie pominięto polskie regulacje prawne, wynikające z zarządzania kryzysowego i ewentualnego rozpoczęcia wprowadzania stanów nadzwyczajnych.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę regulacje wynikające z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 2017/1938 z 25 października 2017 r., wprowadzenie stanu wojennego na podstawie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw gazu – przy założeniu, że sytuacja ta w znacznym stopniu naruszałaby ważny interes gospodarczy, uznać można za niemal niemożliwe do zrealizowania. Niemniej jednak to kolejny przykład „rozchodzenia” się regulacji dotyczących tej samej kwestii, a zawartych w innych aktach prawnych.

Kolejna kwestia dotyczy sformułowania wskazującego, że działania te zmierzają do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa. Jak zatem ocenić, że przesłanki z art. 228 *Konstytucji RP* w postaci szczególnego zagrożenia oraz niewystarczalności środków konstytucyjnych zostały spełnione, jeżeli określone działania dopiero miałyby nastąpić? Czy wobec powyższego sam zamiar określonego działania wystarczyłby do wprowadzenia stanu wojennego?

Z kolei, włączenie do ustawowej definicji stanu wojennego rozróżnienia zewnętrznego zagrożenia spowodowanego *inter alia* działaniami terrorystycznymi albo działaniami w cyberprzestrzeni było oceniane krytycznie przez konstytucjonalistów już w trakcie prac legislacyjnych.

Po pierwsze, w ustawie przywołano definicyjne wyjaśnienie cyberprzestrzeni. Zgodnie z art. 2 ust. 1b przedmiotowej ustawy, cyberprzestrzeń jest przestrzenią przetwarzania i wymiany informacji, która tworzona jest przez systemy teleinformatyczne określone w art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁴⁶⁵ wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami. System teleinformatyczny jest zespołem współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania,

⁴⁶⁴ *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* opracowany na podstawie art. 8 ust 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 2017/1938 z 25 października 2017 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) 994/2010, Minister Energii, Warszawa 2019.

⁴⁶⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 307), art. 3 ust. 3.

zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego⁴⁶⁶. Jednakże, Marcin Mróz zwrócił uwagę już na problem rozumienia tego terminu pod względem językowym, który jest pojęciem wieloznacznym⁴⁶⁷. Dodatkowo, Andrzej Szmyt wskazywał, że powtarzanie definicji cyberprzestrzeni w każdej ustawie o stanach nadzwyczajnych wydaje się zbędne, natomiast brakuje rozwinięcia znaczenia pojęcia cyberprzestrzeni w perspektywie jej oddziaływania na społeczeństwo i, ewentualnego powiązania z wynikającymi z tej sytuacji ograniczeniami wolności i praw człowieka, które przecież występują na kanwie ustawy o stanie wojennym⁴⁶⁸.

Po drugie, zwrócić uwagę należy na wyróżnienie jedynie przestrzeni cybernetycznej, a pomija się ujmowaną już w natowskiej doktrynie przestrzeń kosmiczną⁴⁶⁹. Toteż, albo należałoby wymienić wszystkie, albo nie wymieniać żadnej z nich. Nie jest to argument nowy, gdyż już w czasie prac legislacyjnych nad nowelizacją z 2011 roku Andrzej Szmyt zauważył, że zagrożenia w cyberprzestrzeni „wpisują” się w materię innych zagrożeń, a zatem należy rozwiązanie to traktować jako „wyeksponowanie” tego obszaru. Jak stwierdził, „ocena stopnia – większego lub mniejszego zagrożenia państwa, jako przesłanki rozporządzeń wprowadzających określony stan nadzwyczajny może być przecież dokonywana „z uwzględnieniem” bezpieczeństwa w „przestrzeni wirtualnej”, niezależnie od wyrażenia tego *expressis verbis* w ustawach”⁴⁷⁰. Dlatego sugerował zmianę art. 1 w kierunku uwzględnienia różnych przestrzeni, proponując „w ust. 1a konstruuje się definicję zewnętrznego zagrożenia państwa: „Przez zewnętrzne zagrożenie państwa, o którym mowa w ust. 1 rozumie się celowe działania, w tym o charakterze terrorystycznym (...) podejmowane

⁴⁶⁶ Przy czym telekomunikacyjne urządzenie końcowe to urządzenie telekomunikacyjne przeznaczone do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci, vide: ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - *Prawo telekomunikacyjne*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 34), art. 2 pkt. 43.

⁴⁶⁷ M. Mróz, *Informacja nt. pojęcia cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa i zagrożenia cyberprzestrzeni w prawie międzynarodowym i w ustawodawstwie wybranych państw demokratycznych (w zw. z drukiem sejmowym nr 4355)*, Warszawa 2011.

⁴⁶⁸ A. Szmyt, *Opinia do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy nr 4355, Warszawa 2011, s. 3-4.

⁴⁶⁹ R. Bielawski, *Potęgotryczny wymiar militaryzacji przestrzeni kosmicznej*, Wyd. WAT, Warszawa 2022, s.13-14.

⁴⁷⁰ A. Szmyt, op. cit., s. 2.

(...) na lądzie, wodzie, w przestrzeni powietrznej, przestrzeni kosmicznej lub cyberprzestrzeni”⁴⁷¹.

Najdobitniej jednak zaistniałe zmiany w przedmiotowej ustawie skomentował Krzysztof Prokop, który stwierdził, że „zastrzeżenia, choć zupełnie innej natury, budzi również wprowadzony do ustawy przepis o „działaniach w cyberprzestrzeni”. (...) Z punktu widzenia wykładni przepisów konstytucyjnych źródłem zagrożenia mogą być działania o różnym charakterze (również w przestrzeni informatycznej, ale nie w rzeczywistości wirtualnej – jak chce tego ustawodawca), zaś podkreślanie możliwości ich wystąpienia przez ustawodawcę bardziej przypomina zaklinanie rzeczywistości niż rzeczywistą próbę legislacyjnego zmierzenia się z możliwymi zagrożeniami (przede wszystkim terrorystycznymi)”⁴⁷².

Materia dotycząca cyberprzestrzeni stanowi jeden z kluczowych obszarów bezpieczeństwa i obronności. W unijnej strategii cyberbezpieczeństwa z 2013 roku⁴⁷³ podkreślono konieczność uregulowania zasad w zakresie szeroko pojętego cyberbezpieczeństwa. Zwrócono bowiem uwagę, że zagrożenia internetowe mogą mieć różne źródła, mogą także powodować zakłócenia nie tylko w cyberprzestrzeni, ale i w świecie rzeczywistym⁴⁷⁴. Zagadnienie te uregulowano w dyrektywie NIS⁴⁷⁵. Następnie, Komisja wydała rozporządzenie wykonawcze⁴⁷⁶, w którym wskazano na parametry, które muszą zostać ocenione w celu ustalenia czy incydent jest istotny. Przy określeniu incydentu pod uwagę brana jest: liczba użytkowników, których dotyczy

⁴⁷¹ A. Szmyt, op. cit., s. 2.

⁴⁷² K. Prokop, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 183-184.

⁴⁷³ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, Bruksela 2013, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001> [dostęp: 27.03.2024 r.].

Obecnie obowiązuje: Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Strategia UE w zakresie cyberbezpieczeństwa na cyfrową dekadę*, Bruksela 2020, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN> [dostęp: 27.03.2024 r.].

⁴⁷⁴ *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. nauk. G. Szpor, A. Gryszczyńska, K. Czaplicki, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2019, s. 20-21.

⁴⁷⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, (Dz.Urz. UE L 194, 19.7.2016).

⁴⁷⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/151 z 30 stycznia 2018 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 w odniesieniu do dalszego doprecyzowania elementów, jakie mają być uwzględnione przez dostawców usług cyfrowych w zakresie zarządzania istniejącymi ryzykami dla bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, oraz parametrów służących do określenia, czy incydent ma istotny wpływ, (Dz.Urz. UE L 26, s. 48).

incydent, czas trwania incydentu, zasięg geograficzny, zasięg zakłócenia funkcjonowania usługi.

W związku z powyższymi unijnymi działaniami prawotwórczymi, Polska zobowiązana była dostosować swoje ustawodawstwo, co uczyniono ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*⁴⁷⁷. W akcie tym zawarto najważniejsze definicje terminów jak incydent krytyczny czy poważny. Zauważyć jednak trzeba, że „terminy użyte w celu rozróżnienia rodzajów incydentów są nieostre i mogą budzić wątpliwości w praktyce ich stosowania”⁴⁷⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 6 incydent krytyczny to zdarzenie skutkujące znaczną szkodą dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, interesów międzynarodowych, interesów gospodarczych, działania instytucji publicznych, praw i wolności obywatelskich lub życia i zdrowia ludzi, klasyfikowany przez właściwy CSIRT MON, CSIRT NASK lub CSIRT GOV⁴⁷⁹. Z kolei za incydent poważny uznano zdarzenie, które powoduje lub może spowodować poważne obniżenie jakości lub przerwanie ciągłości świadczenia usługi kluczowej⁴⁸⁰. Przy czym, zgodnie z ustawą, usługą kluczową będzie usługa, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, wymienioną w wykazie usług kluczowych⁴⁸¹. Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że trudno wskazać na relację i próg przejścia od incydentu poważnego do krytycznego i, co do zasady, to uznanie właściwego CSIRT byłoby podstawą klasyfikacji⁴⁸². Co więcej, w ustawie brak powiązania danego rodzaju incydentu ze stanami nadzwyczajnymi⁴⁸³. Problematyczny jest brak określenia

⁴⁷⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, (Dz.U. z 2023 r., poz. 913, 1703); dalej: ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o systemie cyberbezpieczeństwa*.

⁴⁷⁸ *Ustawa o krajowym systemie...*, op. cit., s. 45.

⁴⁷⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o systemie cyberbezpieczeństwa*, art. 2 pkt 6.

⁴⁸⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o systemie cyberbezpieczeństwa*, art. 2 pkt 7.

⁴⁸¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o systemie cyberbezpieczeństwa*, art. 2 pkt 16.

⁴⁸² *Ustawa o krajowym systemie...*, op. cit., s. 49.

⁴⁸³ Najbardziej kompleksowym dokumentem wydaje się być *Strategia cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024*, mimo że nadal pozostaje pewien niedosyt w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych. W dokumencie tym wskazano jedynie, że celem usprawnienia zarządzania bezpieczeństwem będą wdrażane działania polegające na wymianie informacji i uzgadnianiu reakcji zarówno na poziomie strategicznym, jak i poziomie operacyjnym – w sferze cywilnej i wojskowej. Określono, że konieczna jest budowa systemu wymiany informacji odpornego na cyberzagrożenia dla potrzeb administracji publicznej, który będzie wykorzystany w różnych stanach nadzwyczajnych oraz stanach gotowości obronnej państwa, vide: *Strategia cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024*, przyjęta uchwałą nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2019 r. w sprawie przyjęcia *Strategii cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024*, (M.P. z 2019 r., poz. 1037), s. 12. Strategia cyberbezpieczeństwa zastąpiła *Krajowe ramy polityki cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, które zostały przyjęte uchwałą nr 52 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie *Krajowych ram polityki cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*.

skali, skutków czy rozmiaru szkód wywołanych przez działania w cyberprzestrzeni, które stanowiłyby przesłankę do wprowadzenia stanu wojennego⁴⁸⁴.

Jak już wspomniano – zanim w nowelizacji przedmiotowej ustawy dodano działania w cyberprzestrzeni, wyróżnioną przez ustawodawcę przesłanką umożliwiającą wprowadzenie stanu wojennego były działania o charakterze terrorystycznym, co było wynikiem wydarzeń z 11 września 2001 roku. Warto podkreślić, że w polskich aktach prawnych nie występuje definicja legalna ataku terrorystycznego⁴⁸⁵, jednak przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało zdefiniowane w kodeksie karnym. Zgodnie z art. 115§20 przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy

⁴⁸⁴ Więcej o cyberprzestrzeni jako przesłance wprowadzenia stanów nadzwyczajnych autorka niniejszej pracy wyraziła w pracach: M. Kołodziejczak, *Działania w cyberprzestrzeni jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego”, *Przestępczość teleinformatyczna 2020*, Wydanie specjalne 2021 oraz M. Kołodziejczak, *Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych w Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku działań w cyberprzestrzeni*, [w:] *Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, red. nauk. K. Chałubińska-Jentkiewicz, A. Brzostek, Wyd. TWO, Warszawa 2021.

⁴⁸⁵ Duży wkład w tę problematykę wniósł dorobek ONZ w postaci szeregu konwencji antyterrorystycznych, *inter alia*: Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963; Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Hague on 16 December 1970; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971; Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973; International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979; Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna on 3 March 1980; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988; Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, signed at Montreal on 1 March 1991; International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997; International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999; International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism New York, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005; teksty konwencji dostępne pod adresem: https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml [dostęp: 25.03.2024 r.]. W żadnym z powyższych aktów nie przedstawiono definicji ataku terrorystycznego. Również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, (Dz.Urz. UE 2017 L 88/6) zawiera wykaz umyślnych czynów zabronionych, które ze względu na swój charakter lub kontekst mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej i określane są jako przestępstwa terrorystyczne.

publicznej RP lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Polski czy też innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu⁴⁸⁶.

Z kolei, w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 roku o *działaniach antyterrorystycznych* zawarto definicję zdarzenia terrorystycznego i miejsca zdarzenia terrorystycznego. Przez miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym rozumieć należy przestrzeń otwartą lub zamkniętą, w której nastąpiło zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, oraz przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym⁴⁸⁷. Zgodnie z art. 2 pkt 7 przez zdarzenie o charakterze terrorystycznym należy rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przywoływanego wyżej przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa⁴⁸⁸. Już w trakcie prac legislacyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę na zbyt szerokie sformułowanie tej definicji, co istotne, bez sprecyzowania kto i w jakiej sytuacji może dokonać oceny oraz w jakiej procedurze zostałyby ogłoszone, że istnieje podejrzenie zaistnienia tego czynu⁴⁸⁹. Co więcej, Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności powyższego przepisu z art. 2 *Konstytucji RP*⁴⁹⁰.

Wydaje się zatem, że zanim wprowadzono by stan wojenny w związku z atakiem terrorystycznym, najpierw ogłoszony zostałby któryś ze stopni alarmowych, co byłoby możliwe już w przypadku wykrycia zagrożenia wystąpienia działań o charakterze terrorystycznym. Tym bardziej, w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia można wprowadzić jeden z czterech stopni alarmowych: pierwszy stopień alarmowy (stopień

⁴⁸⁶ *Kodeks karny*, art. 115 §20.

⁴⁸⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 92), art. 2 pkt 6; dalej: ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*.

⁴⁸⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, art. 2 pkt 7.

⁴⁸⁹ *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych (druk sejmowy nr 516)*, Warszawa 2016, s. 2; opinia dostępna pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/ustawa%20antyterrorystyczna%20opinia%2019.05.2016.pdf> [dostęp: 30.03.2024 r.].

⁴⁹⁰ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich K35/16, dokumenty w sprawie dostępne pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2035/16> [dostęp: 30.03.2024 r.].

Abstrahując można dodać, że RPO wycofał wniosek, lecz nie ze względu na zaistniałe zmiany przepisów, więc sprawa została umorzona.

ALFA), jeśli rodzaj i zakres zagrożenia jest trudny do przewidzenia⁴⁹¹; drugi stopień alarmowy (stopień BRAVO), jeżeli istnieje zwiększone i przewidywalne zagrożenie wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak konkretny cel ataku nie został zidentyfikowany⁴⁹². Trzeci stopień alarmowy (stopień CHARLIE) wprowadza się, gdy potwierdzony jest prawdopodobny cel ataku, który godzi w bezpieczeństwo lub porządek publiczny, bezpieczeństwo RP albo bezpieczeństwo innego państwa lub organizacji międzynarodowej bądź stwarzający potencjalne zagrożenie dla RP, jak również w przypadku uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym na terytorium RP albo którego skutki mogą dotyczyć obywateli polskich przebywających za granicą lub instytucji polskich albo polskiej infrastruktury mieszczących się poza granicami RP⁴⁹³. Natomiast czwarty stopień alarmowy (stopień DELTA) jest przeznaczony do wprowadzenia, gdy wystąpi zdarzenie o charakterze terrorystycznym powodujące zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bezpieczeństwa RP albo bezpieczeństwa innego państwa lub organizacji międzynarodowej bądź stwarzające zagrożenie dla RP, lub gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terytorium RP lub gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym, które ma być wymierzone w obywateli polskich przebywających za granicą lub w instytucje polskie albo polską infrastrukturę mieszczące się poza granicami RP, a zebrane informacje wskazują jednocześnie na nieuchronność takiego zdarzenia⁴⁹⁴. Dodatkowo, wspomnieć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 2 tejże ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiedzialny jest za wydanie rozporządzenia w sprawie wykazu katalogu incydentów⁴⁹⁵. Katalog ten powstaje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i Ministrem Obrony Narodowej oraz po zasięgnięciu opinii Szefa ABW⁴⁹⁶.

⁴⁹¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 3.

⁴⁹² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 4.

⁴⁹³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 5.

⁴⁹⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 6.

⁴⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 22 lipca 2016 r. *w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*, (Dz.U. z 2023 r., poz. 50).

⁴⁹⁶ Również w tej kwestii wątpliwości wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich. Jak zauważył, nie zostało określone czy katalog zawarty w rozporządzeniu ma służyć jedynie przyporządkowaniu informacji na potrzeby służb ani czy mogą zostać wydane stopnie alarmowe na podstawie uznania danej sytuacji jako

Jednakże, nawiązując do przesłanki związanej z działaniami w cyberprzestrzeni, jeśli zagrożenie o znamionach przestępstwa o charakterze terrorystycznym wystąpiłoby w systemie teleinformatycznym organów administracji publicznej albo wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (bądź jedynie w przypadku zagrożenia związanego z ich wystąpieniem) stosuje się odpowiednio stopnie ALFA-CRP, BRAVO-CRP, CHARLIE-CRP, DELTA-CRP⁴⁹⁷.

Powyższe regulacje mają tym większe znaczenie, że wydarzenia związane z aneksją Krymu przez Rosję i działania zbrojne na wschodzie Ukrainy począwszy od 2014 roku w większości oceniane były jako operacje antyterrorystyczne⁴⁹⁸. Co więcej, natarcie rosyjskich wojsk i jednostek paramilitarnych na południowo-wschodnią Ukrainę w 2014 roku przekształciło lokalny konflikt w wojnę pełnoskalową, jednak to ataki terrorystyczne stały się istotnym elementem prowadzonych przez stronę prorosyjską działań zbrojnych⁴⁹⁹.

Ostatecznie stan wojenny, przy chaosie prawnoinformacyjnym, został ogłoszony na części terytorium Ukrainy dopiero w listopadzie 2018 roku, co dobitnie potwierdza, że samo wprowadzenie stanu wojennego, mimo iż możliwe przy wcześniej występujących przesłankach, nie zależy li tylko od nich, ani nawet od woli politycznej władz, ale od chłodnej kalkulacji zysków i strat, tak ekonomicznych, jak i związanych z prowadzeniem walk nawet, jeśli są to działania obronne⁵⁰⁰.

Warto zaznaczyć, że w omawianej ustawie *o działaniach antyterrorystycznych* wskazano, że powyższe stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP odwołuje się niezwłocznie po minimalizacji zagrożenia lub skutków zdarzenia będącego przesłanką do ich wprowadzenia⁵⁰¹. Nie uwzględniono jednak ich powiązań ze stanami nadzwyczajnymi.

I wreszcie ostatnia, ale zasadniczo najważniejsza kwestia, a mianowicie użycie wyrażenia zewnętrzne w stosunku do RP podmioty. Zarówno działania o charakterze

zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak nie zostało ono ujęte wcześniej w katalogu? Vide: *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich...*, op. cit., s. 3.

⁴⁹⁷ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 2.

⁴⁹⁸ A. Wilk, W. Konończuk, *Wojna ukraińsko-rosyjska pod szyldem operacji antyterrorystycznej*, Analizy OSW, 2014, tekst dostępny pod adresem: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/wojna-ukraińsko-rosyjska-pod-szyldem-operacji-antyterrorystycznej> [dostęp: 31.03.2024 r.].

⁴⁹⁹ A. Gasztold, P. Gasztold, *The Polish Counterterrorism System and Hybrid Warfare Threats*, „Terrorism and Political Violence” 2020, s. 3.

⁵⁰⁰ A. Stec, *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy — stan wojenny 2018 roku*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5 (154)/2019, s. 70.

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 15 ust. 10.

terrorystycznym jak i działania w cyberprzestrzeni mogą towarzyszyć współczesnym konfliktom zbrojnym w czasie wojny jak i przed jej faktycznym rozpoczęciem. Mogą stanowić preludium wojny w ramach działań asymetrycznych czy hybrydowych. Z drugiej strony, akty terroru oraz ataki terrorystyczne mogą być wykorzystywane w konfliktach niekonwencjonalnych, celem wywoływania niestabilności i zniechęcenia do dalszej aktywności przeciw występującym. Mogą także występować niezależnie i być inicjowane przez grupy, niemające pochodzenia państwowego, czyli niebędące podmiotami w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego.

Jak stwierdził M. Brzeziński obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wprowadzenie stanu wojennego na skutek „działań podejmowanych nie tylko przez państwa, ale również przez podmioty niepaństwowe. To „wyjście” poza państwo jest wyłomem w regulacjach stanów wojennych, znakiem czasów, w których niepaństwowi aktorzy bezpieczeństwa są w stanie co najmniej zdestabilizować funkcjonowanie współczesnych państw”⁵⁰².

Można jednak tenże przepis interpretować inaczej. Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego, poprzez użycie w definicji terminu podmiot w związku z zewnętrznym zagrożeniem, przy literalnej wykładni, ustawodawca praktycznie zamyka drogę do wprowadzenia stanu wojennego w przypadku zagrożeń pochodzących od grup terrorystycznych czy band zbrojnych, które działają niezależnie od państw. W definicji zbrodni agresji *expressis verbis* wskazuje się li tylko na państwa, które mogą dopuścić się przypadków agresji. Analiza komparatystyczna przykładów agresji i przesłanek do wprowadzenia stanu wojennego pozwala znaleźć elementy tożsame albo spójne. Toteż, jak się wydaje, także stan wojenny powinien być przeznaczony na uporządkowanie wewnętrznej organizacji państwa w odpowiedzi na zachowanie innego państwa.

Takie założenie towarzyszyło istocie i genezie stanu wojennego. I nawet przy zmianie i rozszerzeniu przesłanek o działania o charakterze niemilitarnym, nadal ten stan powinien być zarezerwowany na zdarzenia pochodzące *stricte* od podmiotów państwowych na wstępne działania, mające na celu albo przygotowania państwa do wojny, albo mające charakter odstrasżający. Przyjęto zatem, że stan wojenny można wprowadzić zawczasu, szykując się do wojny.

⁵⁰² M. Brzeziński, *Odrębność stanu wojennego...*, op. cit., s. 142.

Należy przy tym zauważyć, że dopuszczalne jest wprowadzenie stanu wojennego w przypadku, gdyby zaatakowano naszego („natowskiego”) sojusznika, a faktyczne działania zbrojne nie będą odbywały się na terytorium Polski ani w pobliżu jej granic. Co więcej, być może zagrożenie terytorium RP nie byłoby odczuwalne. Stan wojenny nie jest zatem równoznaczny z prowadzeniem faktycznych działań wojennych. Niemniej jednak, trudno byłoby zrozumieć decyzję odwrotną, gdyby były prowadzone działania wojenne na terytorium RP, a nie byłby wprowadzony stan wojenny.

3.2. Zadania konstytucyjnych organów w stanie wojennym

Zasadniczo, podkreślić należy, że w stanie wojennym organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów przedmiotowej ustawy⁵⁰³. Wydaje się, że największy wpływ zarówno na kształt i wypełnianie zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością ma władza wykonawcza oraz, jednakże w zdecydowanie mniejszym stopniu, ustawodawcza – Sejm i Senat. Egzekutywa w Polsce należy zarówno do Prezydenta RP i Rady Ministrów. Dualizm ten nie służy jednak jednoosobowemu kierowaniu, jak mogłoby się wydawać – podstawowej zasadzie w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Koncepcja ustrojowa dotycząca pozycji Prezydenta RP zakłada, że z jednej strony ma być on arbitrem politycznym, rozwiązującym konflikty i napięcia w życiu publicznym, jednak z drugiej strony, brak mu odpowiednich narzędzi i środków, aby efektywnie i stanowczo podejmować działania. Z pewnością do najważniejszych uprawnień Prezydenta RP należą te związane z jego zadaniami w stanie wojennym, a w zasadzie już w trakcie procedury wprowadzającej⁵⁰⁴.

Zanim jednak omówione zostaną zadania prezydenckie *stricte* związane ze stanem wojennym należy wskazać na kompetencje wynikające z art. 126 *Konstytucji RP*. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem RP i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad

⁵⁰³ Ustawa o stanie wojennym, art. 9.

⁵⁰⁴ Zgodnie z art. 126 ust. 3 *Konstytucji RP*, prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Kompetencje Prezydenta RP są rozproszone w kilkudziesięciu aktach prawnych. Podczas prac nad *Konstytucją RP* zakładano, że prezydenckie zadania znajdą się w oddzielnej ustawie, do czego jednak nigdy nie doprowadzono.

przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁵⁰⁵. Zatem, to Prezydent RP mając legitymację w postaci poparcia obywateli powinien być odpowiedzialny za twarde kwestie bezpieczeństwa i – co istotne – obronności. Niemniej jednak, z racji normy wynikającej z art. 10 *Konstytucji RP* i art. 144 ust. 4 pkt 7-8 i 11, zadania te muszą być wykonywane bez pominięcia Rady Ministrów. W praktyce, w niektórych szczególnych sytuacjach może być to bardzo problematyczne rozwiązanie. Jak zauważa P. Czarny, rola prezydenta nie sprowadza się na wzór systemu parlamentarno-gabinetowego jedynie do funkcji symboliczno-reprezentacyjnej, ale też jego zadania są zbyt wąskie, by przyrównywać je do uprawnień głowy państwa w systemie rządów prezydenckich czy nawet semiprezydenckich⁵⁰⁶.

Natomiast, zgodnie z art. 136 Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia zarządza powszechną lub częściową mobilizację wraz z użyciem Sił Zbrojnych do obrony RP⁵⁰⁷.

Prezydent RP podejmuje szereg kluczowych decyzji związanych ze stanem wojennym. W myśl art. 229, w przypadku zewnętrznego zagrożenia czy zbrojnej napaści terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent RP może wprowadzić stan wojenny⁵⁰⁸. Prezydent także, w przypadku podpisania rozporządzenia, przedstawia je Sejmowi w ciągu 48 godzin⁵⁰⁹. Należy zwrócić uwagę, że możliwość wprowadzenia stanu wojennego nie jest obowiązkiem, a uprawnieniem prezydenta, dlatego może on rozpatrzyć wniosek pozytywnie, ale może też go odrzucić. Niemniej jednak, jeśli Prezydent RP zdecyduje się na przyjęcie wniosku i wydanie rozporządzenia, regulacje tam zawarte nie będą od niego zależne. Toteż, prezydent nie jest władny, by wprowadzać ewentualne poprawki czy zmiany. Zasadniczo zatem w przypadku chęci naniesienia przez prezydenta zmian, skutkować to powinno odrzuceniem przez niego wniosku. Być może w takiej sytuacji zasadne byłoby zwołanie przez prezydenta Rady

⁵⁰⁵ *Konstytucja RP*, art. 126 ust. 1-2.

⁵⁰⁶ P. Czarny, *Art. 126*, [w:] *Konstytucja...*, red. nauk. P. Tuleja, op. cit., LEX/el. 2021. Komentarz dostępny pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806720/650783?keyword=134%20art.%20tuleja&tocHit=1&cm=SFIRST> [dostęp: 22.03.2024 r.].

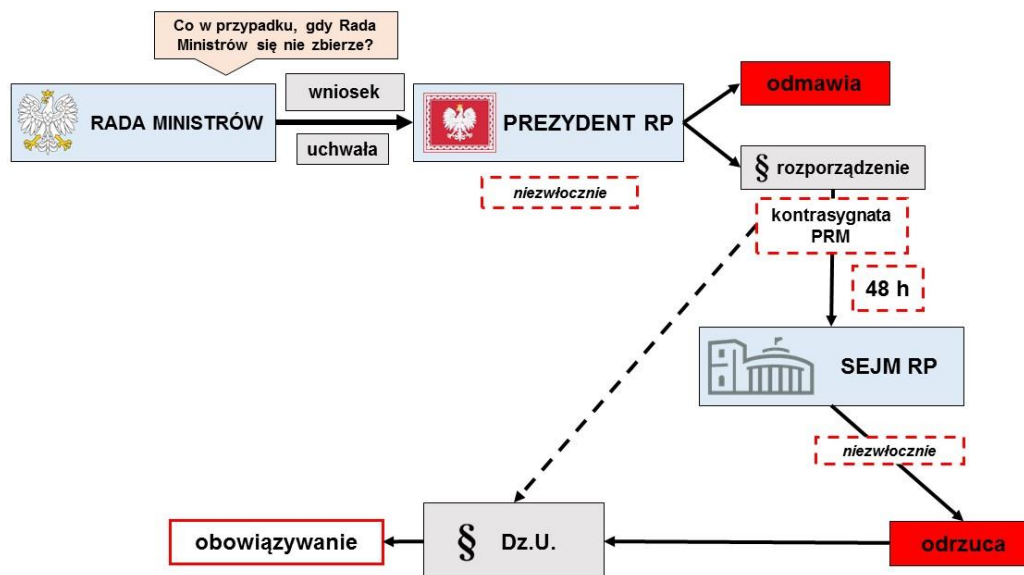
⁵⁰⁷ Nie jest to *stricte* kompetencja wynikająca z obowiązującego stanu wojennego, dlatego też zostanie szczegółowo omówiona w następnym rozdziale.

⁵⁰⁸ *Konstytucja RP*, art. 229.

⁵⁰⁹ *Konstytucja RP*, art. 231.

Gabinetowej. Niemniej, w sytuacji gdy może liczyć się każdy dzień zwłoki, podobne działanie znacząco wydłużyłoby i tak stosunkowo długą procedurę, która angażuje zarówno Radę Ministrów (i Ministra Obrony Narodowej), Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i Sejm.

Poniżej przedstawiono schemat wprowadzania stanu wojennego.



Rys. 1. Schemat procedury wprowadzania stanu wojennego

Źródło: opracowanie własne.

Analizując powyższą procedurę wprowadzania stanu wojennego pojawia się kilka wątpliwości. Podstawowe dwa problemy sprowadzają się do pytań: po pierwsze, co w przypadku, gdy Rada Ministrów się nie zbierze, nie podejmie uchwały i nie wystosuje wniosku do Prezydenta RP? Po drugie, o ile Prezydent RP może odmówić wydania rozporządzenia, co w przypadku, gdy to on będzie widział potrzebę wprowadzenia stanu wojennego, a Rada Ministrów nie wystosuje wniosku? W obydwu sytuacjach konieczne jest opracowanie procedury „rozwiązania awaryjnego”, czyli takiego, które nie dość, że obowiązywałoby w określonym czasie (sytuacje nadzwyczajne stanów bezpieczeństwa państwa) to także w określonych przypadkach (jako procedura zastępcza). Wówczas procedura podstawowa może opierać się na współdziałaniu dwóch organów, przy czym „rozwiązanie awaryjne” maksymalnie upraszczałoby całe postępowanie w szczególnej sytuacji.

Podobne wątpliwości towarzyszyły także Mirosławowi Karpiukowi, który jednak stanął na stanowisku, że w przypadku niemożności zebrania się Rady Ministrów, „Prezydent RP powinien samodzielnie podjąć inicjatywę co do wydania rozporządzenia w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego”⁵¹⁰, zachowując obowiązek kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przeciwnego zdania jest Krystian Nowak, który uważa, że jeśli prezydent samodzielnie wprowadziłby stan wojenny, mógłby popełnić delikt konstytucyjny⁵¹¹.

Kolejna wątpliwość dotyczy momentu opublikowania rozporządzenia w Dzienniku Ustaw (a co za tym idzie momentu rozpoczęcia stanu wojennego): czy zostaje ono bezpośrednio opublikowane po podpisaniu przez prezydenta (i kontrasygnowaniu przez premiera), czy dopiero gdy Sejm nie podejmie uchwały o odrzuceniu? Wydaje się, że rozporządzenie powinno ukazać się niezwłocznie po podpisaniu. Podobnie zauważa P. Radzewicz, który stwierdził, że „rozporządzenie wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, dlatego samo przedstawienie go Sejmowi oraz rozpatrywanie go przez Sejm nie wstrzymuje tego procesu”⁵¹². Jednak należy się zastanowić, co w przypadku gdy Sejm uchyli rozporządzenie po kilku dniach? Pozostaje jeszcze kwestia zebrania się Sejmu, gdyż być może ze względu na sytuację panującą w kraju nie będzie to możliwe. Być może w tym wypadku sprawdziłoby się głosownie zdalne⁵¹³?

Z kolei, Waldemar J. Wołpiuk zwraca uwagę na kwestię czasu, uznając powyższe ramy czasowe za termin zawity, których przekroczenie będzie skutkowało nieważnością czynności. Co więcej, wskazuje on, że powinność prezydenta odnośnie do przekazania rozporządzenia Sejmowi, biegnie od momentu podpisania aktu⁵¹⁴. Odmiennego zdania jest Bartłomiej Opaliński, który zauważa, że mimo iż w piśmiennictwie można znaleźć odwołanie do zastosowania wówczas procedury przywrócenia uchybionego terminu, jednak stwierdza, że po upływie tego czasu i tak podjęte działania będą wywoływały

⁵¹⁰ M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych*, Wyd. WSM, Warszawa 2013, s. 108.

⁵¹¹ K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 227.

⁵¹² P. Radzewicz, *Art. 230*, [w:] *Konstytucja...*, red. nauk. P. Tuleja, op. cit.

⁵¹³ *Regulamin Sejmu*, art. 198a ust. 1.

⁵¹⁴ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych...*, op. cit., s. 98.

skutek prawny, a wskazane terminy mają mobilizować organy do działania w ustawowo ustalonym okresie⁵¹⁵.

Pomijając, że cała procedura wprowadzenia może okazać się zbyt skomplikowana, w kontekście tego konkretnego zagrożenia prawdopodobnie okazać się mogą problemy z funkcjonowaniem części systemów teleinformatycznych. Natomiast stan wojenny w Polsce obowiązuje od momentu – nie faktycznych działań ani nawet wydania rozporządzenia, ale od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw⁵¹⁶. W przypadku problemów z funkcjonowaniem systemów rządowych będzie zatem to kolejny element powodujący opóźnienie.

W stanie wojennym nie istnieje wymóg powołania Naczelnego Dowódcy, jedynie istnieje taka możliwość, z której Prezydent RP może, ale nie musi skorzystać. Zgodnie z ustawą *o stanie wojennym* prezydent w czasie stanu wojennego może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁵¹⁷. W pierwotnej wersji omawianego artykułu w ustępie 1 (obecnie uchylonym) ustawodawca wskazał, że w razie konieczności obrony państwa kieruje nią Prezydent RP wraz z Radą Ministrów⁵¹⁸. Dlatego można było zastanawiać się, czy „obronę państwa” w czasie stanu wojennego powinno uznawać się za *obligo* warunkujące dalsze zadania prezydenta, które przypisane jemu zostały na ten czas? A przecież stan wojenny nie zawsze musi wiązać się z „obroną państwa”⁵¹⁹. Z jednej strony, zadania te niewątpliwie łączyły się z kwestiami militarnymi, więc w przypadku uruchomienia stanu wojennego ze względów innych niż militarne, prezydent nie musiałby być włączony w procedurę kierowania obronnością i nie musiałby wypełniać tych zadań. Z drugiej strony, wszak zagrożenia niemilitarne mogłyby być jedynie prelude

⁵¹⁵ B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8, s. 65-86. Artykuł dostępny także w LEX: <https://sip.lex.pl/#/publication/151203272> [dostęp: 08.03.2023 r.].

⁵¹⁶ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 4: „Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w «Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej»”. Przy czym należy zwrócić uwagę, że obowiązek opublikowania rozporządzenia o stanie wojennym wyrażono wprost także w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), art. 9 ust. 2 pkt 6; dalej: *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

⁵¹⁷ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 10 ust. 2 pkt 4.

⁵¹⁸ Ustawa *o stanie wojennym*, (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301), art. 10 ust. 1: „Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”.

⁵¹⁹ Wątpliwości takie autorka przedstawiała już w artykule: M. Kołodziejczak, *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w polskim systemie prawnym*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014, s. 134.

do dalszych – militarnych już działań i wówczas dobrze by było, by zarówno prezydent był włączony w tę procedurę i by wypełniał kolejno przypisane mu zadania, łącznie z mianowaniem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Ostatecznie ustęp ten uchylono, zatem jak może się wydawać, ustawodawca poszedł w kierunku interpretacji, zgodnie z którą nie jest wymagane, by wystąpiła przesłanka konieczności obrony, by Prezydent RP dopiero wówczas mógł zacząć realizować przypisane jemu zadania w stanie wojennym. Jednak w związku z koniecznością obrony zostały mu nadane inne zadania dotyczące tego konkretnego okresu.

Do innych zadań Prezydenta RP w związku z wprowadzeniem stanu wojennego, które wykonuje na wniosek Rady Ministrów, należy zaliczyć⁵²⁰:

- postanawianie o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania⁵²¹;
- postanawianie o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵²²;

⁵²⁰ Ustawa o stanie wojennym, art. 10 ust. 2 pkt 1-3.

⁵²¹ W związku z powyższym, należy nawiązać do regulacji zawartych w rozporządzeniu RM w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem. W rozporządzeniu tym w §8 wskazano, że stanowiska kierowania obejmują główne stanowiska kierowania i zapasowe stanowiska kierowania. W §11 ust. 1 określono, że główne stanowiska kierowania przygotowuje się dla: 1) Prezydenta RP; 2) Prezesa Rady Ministrów; 3) ministrów, centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów; 4) kierowników urzędów centralnych niewchodzących w skład administracji rządowej; 5) kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem wojewody oraz organów administracji niezespolonej, ustalonych przez ministrów i wojewodów stosownie do kompetencji; 6) organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Przy czym zgodnie z ust. 2 minister właściwy do spraw wewnętrznych przygotowuje główne stanowiska kierowania dla Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, a pozostałe organy przygotowują własne. Natomiast, zgodnie z §12 zapasowe stanowiska kierowania Minister Obrony Narodowej przygotowuje dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Natomiast w projekcie rozporządzenia RM w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem, które ma wejść w życie jeszcze w 2023 roku przewidziano kilka istotnych zmian w tym zakresie. W § 7 ust. 2 zawarto, że w celu zachowania ciągłości kierowania przez organy, z chwilą uruchomienia głównego stanowiska kierowania, podejmuje się działania przygotowawcze umożliwiające niezakłócone przejście organów na zapasowe stanowiska kierowania. Co więcej, zauważono brak uwzględnienia Marszałka Sejmu i Senatu, dlatego w projekcie w §10 w ust. 2 wskazuje się, że Organizując stanowisko kierowania Prezydenta RP przewiduje się, że Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu pełniąc obowiązki Prezydenta RP kieruje obroną państwa ze stanowiska kierowania Prezydenta RP. Przede wszystkim jednak, następuje odniesienie do art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym w zakresie przejścia organów władzy na określone stanowiska kierowania. W §3 wskazano, że w skład systemu kierowania wchodzi m.in. Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, centralne organy administracji rządowej i wojewodowie i właśnie te organy wykonują zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w ramach dotychczasowych struktur organizacyjnych lub uruchomionych stanowisk kierowania, po postanowieniu prezydenckim lub też stanowisk dowodzenia.

⁵²² Stany gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP oraz warunki i tryb ich wprowadzenia, jak wskazano w rozporządzeniu RM w sprawie gotowości obronnej w §2 ust. 2, określają odrębne przepisy. W projekcie nowego rozporządzenia przepis ten zachowano w tym samym brzmieniu.

- określenie zadań Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego.

Z kolei, na wniosek Prezesa Rady Ministrów może mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁵²³.

Zgodnie z omawianym przepisem pozostają jeszcze dwa zadania, które Prezydent RP wykonuje na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych: jest to zatwierdzanie planów operacyjnego użycia Sił Zbrojnych oraz uznanie obszarów terytorium RP za strefy bezpośrednich działań wojennych⁵²⁴.

Istotna kompetencja, która jednak nie została uwzględniona jako prerogatywa prezydencka, zawarta jest także w art. 234, który stanowi, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, prezydent wydaje rozporządzenia z mocą ustawy. Co jednak istotne, nie działa w tym zakresie samodzielnie, a czyni to na wniosek Rady Ministrów. Samo rozporządzenie z mocą ustawy musi być opatrzone kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt*

Definicja stanów gotowości bojowej Sił Zbrojnych zawarta w słownikach wojskowych sprowadza się do bardzo ogólnych ram. Przykładowo gotowość bojowa to „stan określający aktualne przygotowanie Sił Zbrojnych, obejmujący wydzielony potencjał wojskowy oraz całokształt ustaleń warunków, funkcji działań materialnych zapewniający właściwe jego kształtowanie, sprawne rozwijanie i zorganizowane użycie w nakaznym czasie do realizacji zadań bojowych lub zagrożeń niemilitarnych przewidzianych na okres zagrożenia (kryzysu) i wojny. Pozwala to zapewnić optymalną gotowość wojsk do dalszego działania bojowego”, vide: *Słownik z zakresu terminów bezpieczeństwa narodowego*, kier. J. Pawłowski, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 43. Wcześniej posługiwano się bardziej lapidarnym określeniem, że gotowość bojowa to „stan gotowości oddziałów (pojedynczego żołnierza) do podjęcia walki”, *Słownik terminów wojskowych*, Wyd. MON, Warszawa 1958, s. 64.

Stany gotowości bojowej Sił Zbrojnych dzielą się na: stan stałej gotowości bojowej, stan podwyższonej gotowości bojowej, stan gotowości bojowej – zagrożenie wojenne, stan pełnej gotowości bojowej. Stała gotowość bojowa, określana jest jako stopień albo stan, podczas którego dowództwa i wojska (jednostki wojskowe) utrzymują sprawność systemów alarmowania, pełnią dyżury bojowe, organizują szkolenia oraz przygotowują się do zorganizowanego przejścia ze struktur pokojowych na wojenne i podjęcia działań w nakaznym czasie. Stan stałej gotowości bojowej jest elementem gotowości bojowej, podczas którego siły zbrojne funkcjonują w czasie pokoju i są zdolne do osiągnięcia wyższych stanów gotowości bojowej, przy zachowaniu pełnej zdolności do wykonywania zadań mobilizacyjnych. Stan podwyższonej gotowości bojowej jest elementem gotowości bojowej, podczas którego siły zbrojne są przygotowywane do sprawnego wykonywania zadań ujętych w dokumentach gotowości bojowej (mobilizacyjnych), realizując czynności przyczyniające się do zwiększania zdolności do wykonywania przedsięwzięć mobilizacyjnych w kolejnych stanach. Stan gotowości bojowej – zagrożenia wojennego to kolejny element gotowości bojowej, podczas którego siły zbrojne realizują przedsięwzięcia organizacyjno-mobilizacyjne zakończone częściowym rozwinięciem Sił Zbrojnych. Wreszcie stan pełnej gotowości bojowej jako ostatni z elementów gotowości bojowej sił zbrojnych. To czas na pełne mobilizacyjne rozwinięcie i osiągnięcie najwyższej gotowości do wykonywania zadań bojowych, zgodnie z operacyjnym przeznaczeniem. Stan pełnej gotowości bojowej może być wprowadzony bezpośrednio ze stałej gotowości bojowej lub też z podwyższonej gotowości bojowej i gotowości bojowej zagrożenie wojennego, vide: *Słownik terminów z zakresu...*, op. cit., s. 126-127.

⁵²³ Ustawa o stanie wojennym, art. 10 ust. 2 pkt 4.

⁵²⁴ Ustawa o stanie wojennym, art. 10 ust. 2 pkt 5-6.

extendendae. Akt ten ma charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, jednak przedmiotowo dotyczyć może jedynie zakresu określonego w art. 228 ust. 3-5. Co więcej, rozporządzenie to podlega zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu⁵²⁵. Analizując ten przepis, nasuwają się uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze, kolejny raz może pojawić się zasadna obawa, co w przypadku, gdy Rada Ministrów się nie zbierze? Podobnie zauważył Bartłomiej Opaliński, wskazując, że w doktrynie uznaje się, że wówczas prezydent samodzielnie wydałby je, działając w warunkach stanu wyższej konieczności. Mimo uzasadnienia takiego działania powołując się na katalog zadań prezydenckich z art. 126 być może jednak prezydenta czekałaby odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu⁵²⁶. Autorka podziela to zdanie w odniesieniu do powoływania się na stan wyższej konieczności⁵²⁷ w tej i w kilku analogicznych sytuacjach, przy czym stoi na stanowisku, że ten przepis jest kolejnym przykładem na konieczność wprowadzenia, wspomnianych już wyżej, „rozwiązań awaryjnych” w sytuacjach szczególnych. Należy jednak mieć na względzie, że akurat w czasie, gdyby już stan wojenny obowiązywał, a Rada Ministrów nie mogłaby się zebrać w trakcie jego trwania, jej kompetencje przejmuje Prezes Rady Ministrów⁵²⁸. Zatem, w odniesieniu do ewentualnego składania wniosku, czyniłby to Prezes Rady Ministrów. Po drugie,

⁵²⁵ *Konstytucja RP*, art. 234 ust. 1-2.

⁵²⁶ B. Opaliński, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s. 25-42. Artykuł dostępny także w LEX: <https://sip.lex.pl/#/publication/151140636> [dostęp: 08.03.2023 r.].

⁵²⁷ *Kodeks karny*, art. 26 § 1-2: „Nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego. §2 Nie popełnia przestępstwa także ten, kto, ratując dobro chronione prawem w warunkach określonych w §1, poświęca dobro, które nie przedstawia wartości oczywiście wyższej od dobra ratowanego”.

* Warto zauważyć, że historycznie występowała w Polsce instytucja, której ramy prawne obejmowały stan wyjątkowy (dzielony ze względu na przyczyny wprowadzenia związane z klęskami żywiołowymi oraz zagrożenie wewnętrzne) oraz stan wojenny – nazywana umownie stanami wyższej konieczności państwa. Stan wyjątkowy i stan wojenny, jak uważano, „jako stan wyższej konieczności państwa są one szczególnymi stanami prawnymi i faktycznymi w organizacyjno-funkcjonalnej w strukturze państwa i społeczeństwa. Ich istota sprowadza się do ustanowienia radykalnych restrykcji w sferze sytuacji prawnej obywateli oraz działalności aparatu państwowego i gospodarki narodowej. Tym samym wprowadzenie tych stanów oznacza zastosowanie nadzwyczajnych rygorów”, vide: S. Koziej, K. Dąbrowski, W. Suwiński, M. Biedrzycki, *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, Materiał kursów WKO, AON-MON, Warszawa 1996, s. 5-6.

** Już sama nazwa pozwala na stwierdzenie, że pewne wydarzenia czy sytuacje będą dopuszczały użycie konkretnych środków w celu ochrony czy obrony państwa, które wynikają np. z odparcia ataku. Obecnie, termin ten stosowany głównie w prawie międzynarodowym, jako jedną z okoliczności wyłączających bezprawność czynu w stosunku do innego państwa w celu ochrony i obrony interesu (istotnego) państwa przed bezpośrednim zagrożeniem, o ile nie naruszy ważnego interesu państwa, wobec którego chciano by powołać się na *necessity*.

⁵²⁸ *Ustawa o stanie wojennym*, art. 11 ust. 2.

także należy zgodzić się z B. Opalińskim, który zauważa, że mimo iż w *Konstytucji RP* nie wskazano wprost konieczności opublikowania tego aktu, to jest to wymogiem *per analogiam* do konieczności ogłaszania ustaw. Nie ma wątpliwości także w odniesieniu do obowiązku wydawania rozporządzenia z mocą ustawy przez Prezydenta RP, gdyż zastosowana konstrukcja z użyciem „wydaje” musi być interpretowana jako *obligo*. B. Opaliński, rozpatruje szczegółowo kwestię przekazania rozporządzenia z mocą ustawy Sejmowi, wskazując na sytuację gdy Prezydent RP nie byłby w stanie tego uczynić. Uznaje on, że władny w tej materii byłby Prezes Rady Ministrów, a w przypadku kolejnych opóźnień Marszałek Sejmu mógłby samodzielnie zainicjować wprowadzenie do porządku obrad stosownego punktu, jednocześnie wskazując konkretny podmiot władzy wykonawczej do przekazania rozporządzenia w wyznaczonym terminie⁵²⁹.

Kolejna wątpliwość, mimo że bardziej hipotetyczna, nadal jednak możliwa, to kwestia zarówno obowiązywania terytorialnego takiego aktu, jak i samego stanu wojennego. Zgodnie z art. 229 *Konstytucji RP* stan wojenny może być wprowadzony na części bądź całym terytorium RP. Co zatem w przypadku, gdy będzie wprowadzony jedynie na części? Czy wówczas rozporządzenie z mocą ustawy będzie obowiązywało na całym terytorium, czy jedynie w odniesieniu do terenu, na którym wprowadzono stan wojenny?

Analizując dalsze zadania prezydenckie wynikające z ustawy *o stanie wojennym* wskazać należy, że dotyczą kwestii ograniczenia praw człowieka i obywatela. Zgodnie z przytaczanym już art. 2 ust. 2 we wniosku przekazywanym prezydentowi Rada Ministrów wskazuje także na rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które będą wprowadzone. Jednakże, w art. 24 ust. 2 mowa o ograniczeniach, które zostały „ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu”. Podobne sformułowanie w odniesieniu do kolejnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela występuje w art. 25 ust. 2, art. 26 ust. 2 oraz w art. 28 ust. 2. Ograniczenia te w zależności od przedmiotowego zakresu wprowadzają określone organy, ale jednym z najważniejszych aktów jest rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie. Niemniej jednak wobec powyższego można zastanawiać się, czy ograniczenia wskazane

⁵²⁹ B. Opaliński, *Rozporządzenie z mocą...*, op. cit.

we wniosku Rady Ministrów są wiążące dla prezydenta, czy może on je modyfikować w rozporządzeniu wprowadzającym⁵³⁰?

Analogicznie do powyższej sytuacji wygląda kwestia obszaru. B. Opaliński uznaje, że nawet w przypadku zgody prezydenta na wprowadzenia stanu wojennego nie musi zgodzić się z treścią wniosku Rady Ministrów i może dokonać pewnych

⁵³⁰ Ponownie, korzystając z analogicznej procedury wprowadzania stanu wyjątkowego należy zauważyć, że w projekcie uchwały Rady Ministrów wniosku skierowanego do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego, następnie w prezydenckim rozporządzeniu i wreszcie w rozporządzeniu Rady Ministrów, ograniczenia były zbieżne, ale nie identyczne. I tak, w uchwale zawarto 7 rodzajów ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela: 1) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – *Prawo o zgromadzeniach*, (Dz.U. z 2019 r., poz. 631); 2) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych*, (Dz.U. z 2019 r., poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi; 3) obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej; 4) zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach; 5) zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów; 6) ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia; 7) ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, vide: Wniosek Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2021 roku *o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, DKPL. WK.060.2.218.2021.AF, RM-060-218-21, dostępny pod adresem: https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A3F1521EA5A80277_C1258744004D7B0B/%24File/1512.pdf [dostęp: 12.03.2023 r.]. Następnie w rozporządzeniu prezydenckim znalazły się te same punkty, vide: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 roku *w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, (Dz.U. z 2021 r., poz. 1612), §2 pkt 1-7. Jednak już w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 roku *w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego*, (Dz.U. z 2021 r., poz. 1613) w §1 ust. 1 pkt 1-6 uregulowano, że wprowadza się następujące, nieco zmieniono ograniczenia praw: 1) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – *Prawo o zgromadzeniach*, (Dz.U. z 2019 r., poz. 631); 2) zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych*, (Dz.U. z 2019 r., poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi; 3) obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez przebywające w miejscach publicznych osoby, które ukończyły 18 lat, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej; 4) zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę; 5) zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, również w przypadku, gdy miejsca te, obiekty lub obszary stanowią tło dla wizerunku funkcjonariusza Straży Granicznej lub Policji oraz żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 6) ograniczenie dostępu do informacji publicznej przez odmowę udostępnienia w sposób określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 oraz z 2021 r., poz. 1598) informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

modyfikacji. Uważa przy tym jednak, że wówczas Prezes Rady Ministrów mógłby odmówić kontrasygnaty⁵³¹.

Warto też wskazać, że uprawnienia Prezydenta RP znajdują wyraz w rozdziale *Konstytucji RP*, który umieszczony jest przed rozdziałem dotyczącym Rady Ministrów. Konstytucjonalności, mimo ustroju parlamentarno-gabinetowego upatrują tu nawiązania do elementów prezydenccjalizmu – zatem Prezydent RP postrzegany jest nie tylko jako głowa państwa, ale także organ współrządzący⁵³².

Jak wykazano już powyżej zdecydowana większość prezydenckich zadań, szczególnie tych dotyczących bezpieczeństwa i obronności, nie może odbyć się bez udziału (wnioskowania) Rady Ministrów. W *Konstytucji RP expressis verbis* wyrażono, że Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne RP oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności⁵³³. Zatem, nie może dziwić zaangażowanie Rady Ministrów w kluczowe decyzje odnośnie do bezpieczeństwa czy obronności RP. Niemniej jednak wyraźnie należy podkreślić, że organ kolegialny w sytuacji szczególnego zagrożenia może mieć trudności w zebraniu się i skierowaniu dalszego wniosku do procedowania – począwszy od wniosku o wprowadzenie stanu wojennego na wniosek o postanowienie o czasie wojny skończywszy.

Warto zwrócić uwagę, że mimo iż samo rozporządzenie prezydenckie wprowadzające stan wojenny zostało zabezpieczone w specjalną procedurę dotyczącą, z jednej strony – podwójnego obowiązku publikacji, a z drugiej – konieczności kontrolnego głosowania nad ewentualnym odrzuceniem przez Sejm, dla aktu tego nie uwzględniono odmiennego trybu prac Rady Ministrów nad uchwałą. Można zatem zastanawiać się, zważywszy na tryb podejmowania uchwał przez Radę Ministrów, który z jej członków byłby władny, by wnosić o podjęcie uchwały o wystosowanie wniosku do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego. Jak zauważył B. Banaszak, zasada kolegialności działania Rady Ministrów polega na zastrzeżeniu możliwości realizacji zadań Rady Ministrów przez całe gremium, co oznacza, brak możliwości działania za nią

⁵³¹ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 233.

⁵³² W. Kręcisz, W. Orłowski, *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Polskie prawo...*, op. cit., s. 104.

⁵³³ *Konstytucja RP*, art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11.

któregokolwiek z nich⁵³⁴. Posiedzenia Rady Ministrów są zwoływane przez Prezesa Rady Ministrów, który przewodniczy obradom i ustala ich porządek. Zgodnie z §3 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* przed wniesieniem sprawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów członek Rady Ministrów uzgadnia stanowisko z innymi członkami Rady Ministrów⁵³⁵. Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej*, minister kierujący danym działem jest właściwy w zakresie spraw wchodzących w zakres przedmiotowy tego działu⁵³⁶. W związku z powyższym, być może byłoby co najmniej trzech ministrów, którzy mogliby rozpocząć procedurę wystosowania wniosku do prezydenta. Zgodnie z przywołaną wyżej ustawą:

- dział administracja publiczna obejmuje sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu i usuwania ich skutków⁵³⁷;

- dział obrona narodowa, w czasie pokoju (!⁵³⁸) obejmuje obronę państwa oraz kwestie Sił Zbrojnych, a także bezpieczeństwo cyberprzestrzeni, ale w wymiarze militarnym⁵³⁹;

- dział sprawy wewnętrzne, obejmujący ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę m.in. granicy państwa⁵⁴⁰, zarządzanie kryzysowe czy obronę cywilną⁵⁴¹.

W zależności od przesłanek, nie należy wykluczać aktywności ministra właściwego do spraw zagranicznych⁵⁴² z racji, iż w dziale spraw zagranicznych znajdują się stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi⁵⁴³ czy ministra właściwego do spraw energii, w którego przecież

⁵³⁴ B. Banaszak, *Część III. Rozdział 1. Rada Ministrów*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Tom 1, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 162.

⁵³⁵ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, (M.P. z 2022 r. poz. 348); dalej: *Regulamin pracy RM*, §3.

⁵³⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, (Dz.U. z 2022 r. 2512); dalej: *ustawa o administracji rządowej*, art. 4 ust. 2.

⁵³⁷ Ustawa *o administracji rządowej*, art. 6 ust. 1 pkt 4b i pkt 4c.

⁵³⁸ A w czasie wojny już nie? Jedynie w dziale obrona narodowa został wskazany czas pokoju.

⁵³⁹ Ustawa *o administracji rządowej*, art. 19 ust. 1 pkt 1 i pkt 1a

⁵⁴⁰ W przeciwieństwie do działu obrona narodowa, dział ten zajmuje się wymienionymi aspektami niezależnie od czasu pokoju czy czasu wojny. Czy jednak w czasie wojna granica ma być nadal ochraniana czy już podlega obronie?

⁵⁴¹ Ustawa *o administracji rządowej*, art. 29 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4.

⁵⁴² Należy także pamiętać, że to minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu RE wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie, vide: *ustawa o stanie wojennym*, art. 6.

⁵⁴³ Ustawa *o administracji rządowej*, art. 32 ust. 1 pkt 1.

gestii znajdują się sprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw⁵⁴⁴.

Co więcej, zgodnie z §15 *Regulaminu pracy RM* dla ważności rozpatrywanych spraw na posiedzeniach wymagana jest obecność większości członków Rady Ministrów, a rozstrzygnięcia podejmowane są w drodze uzgodnienia. Jeśli ten tryb jest niemożliwy do osiągnięcia, wówczas Prezes Rady Ministrów podejmuje decyzję o głosowaniu. Rozstrzygnięcia, które zapadły w drodze głosowania, wymagają zwykłej większości głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa Rady Ministrów⁵⁴⁵.

Toteż można przedstawić wątpliwość odnośnie do trybu podejmowania uchwały przez Radę Ministrów. Dlatego należy zastanowić się, czy ta kwestia również nie powinna zostać doprecyzowana, a przynajmniej zabezpieczona o procedurę „rozwiązania awaryjnego”.

Zważywszy na obecnie obowiązujące przepisy, Rada Ministrów w związku z działaniami związanymi ze stanem wojennym odpowiada za⁵⁴⁶:

- zarządzenie uruchomienia systemu kierowania obroną państwa;
- zarządzenie przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej;
- ewentualne zawieszenie funkcjonowania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
- ewentualne przekazanie organom wojskowym określonych kompetencji organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Z kolei na wniosek Naczelnego Dowódcy określa zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych⁵⁴⁷.

Jak wskazano wcześniej, nie występuje definicja legalna strefy bezpośrednich działań wojennych, ale skoro ustawodawca wyróżnia ją na tle stanu wojennego, należy przyjąć, że może ona nie obejmować całego obszaru, na którym został wprowadzony stan wojenny.

Należy jednak zwrócić uwagę na inną kwestię, wydaje się, że zasadniczą, która z jednej strony stanowi potwierdzenie na inne rozumienie nie tylko terminu, ale i sytuacji związanej ze stanem wojennym, z drugiej ewoluowanie znaczenia samej definicji.

⁵⁴⁴ Ustawa o administracji rządowej, art. 7a ust. 2 pkt 3.

⁵⁴⁵ *Regulamin pracy RM*, §15 ust. 1-3.

⁵⁴⁶ Ustawa o stanie wojennym, art. 11 ust. 1 pkt 1-2 oraz pkt 4-5.

⁵⁴⁷ Ustawa o stanie wojennym, art. 11 ust. 1 pkt 3.

Jednak, co istotne, zmiana postrzegania stanu wojennego, związana także z modyfikacją definicji nie została całkowicie uwzględniona w przepisach prawnych. Obecnie występuje zatem sytuacja, że posiłkując się komentarzami z lat wcześniejszych, ale też prawnomiędzynarodowym rozumieniem „podmiotów”, można by uznawać, że stan wojenny jest to stan nierozzerwalnie związany z zagrożeniem militarnym, wojennym *sensu stricto*, i co istotne, pochodzącym od innego państwa. A przecież definicja wskazuje także na zagrożenia niemilitarne. Zatem, interpretacja mogłaby także iść w stronę wystąpienia szczególnych zagrożeń niemilitarnych, niewywołujących potrzeby reakcji militarnej i wcale nie pochodzących od innego podmiotu w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego. Wobec powyższego należy zastanowić się, jak do nowych zagrożeń w niej ujętych mają się zadania Rady Ministrów?

Ponadto, należy zauważyć, że ustawodawca wziął pod uwagę, że Rada Ministrów może mieć trudności z funkcjonowaniem w czasie stanu wojennego, dlatego dodał „rozwiązanie awaryjne” na tę okoliczność. Zgodnie z art. 11 ust 2 wskazuje się, że gdy Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje przejmuje Prezes Rady Ministrów⁵⁴⁸. Jest to jednak jednorazowa sytuacja rozważana przez ustawodawcę. Nadal trudno ocenić, co w przypadku, gdy Rada Ministrów nie zbierze się przed wprowadzeniem stanu wojennego.

Prezes Rady Ministrów również wykonuje dodatkowe zadania. Oprócz tych wyrażonych *expressis verbis* zarówno w *Konstytucji RP* jak i w ustawie *o stanie wojennym*, część wynika z innych przepisów – niekiedy formalnych, ale nie zawsze wyszczególnia się te obowiązki. Dodatkowe kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, a częściowo i obronności, wynikają także z przepisów dotyczących wprowadzania stopni alarmowych w związku z działaniami o charakterze terrorystycznym. Stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP wprowadza, zmienia i odwołuje, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁵⁴⁹ i Szefa ABW, Prezes Rady Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW, informując o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów⁵⁵⁰. W przypadku wprowadzenia alarmów Prezes Rady Ministrów określi,

⁵⁴⁸ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 11 ust. 2.

⁵⁴⁹ W przypadku placówek zagranicznych RP ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. *o służbie zagranicznej*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 85) i w odniesieniu do systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw zagranicznych będzie to odpowiednio minister właściwy do spraw zagranicznych, vide: ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 16 ust. 2.

⁵⁵⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, art. 16 ust. 1.

w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres przedsięwzięć wykonywanych w ramach kompetencji ustawowych przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawności przepływu informacji oraz minimalizacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym⁵⁵¹.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 4 Prezydent RP w czasie stanu wojennego może mianować Naczelnego Dowódcę na wniosek Prezesa Rady Ministrów. O ile jest uprawnienie, a nie obowiązek prezydenta, nie ma jasności czy każdorazowo Prezes Rady Ministrów powinien wyjść z inicjatywą mianowania Naczelnego Dowódcy, czy w określonych przypadkach? Dalsze zadania ustawowe sprowadzają się do możliwości zawieszenia na wniosek odpowiedniego wojewody organów gminy, powiatu bądź samorządu województwa, jeżeli organy te nie realizują skutecznie swoich zadań w zakresie działania w stanie wojennym. W ich miejsce może ustanowić zarząd komisaryczny, który wykonuje komisarz rządu. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje tego komisarza⁵⁵².

Przed wszystkim jednak Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest do kontrasygnowania aktów prezydenckich, które nie należą do prerogatyw Prezydenta RP. Oznacza to zatem kontrasygnowanie zarówno rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy czy też aktu mianowania Naczelnego Dowódcy. Jak stwierdza B. Opaliński, kontrasygnata jest swoistym zabezpieczeniem Rady Ministrów przed ewentualnymi zmianami, które prezydent mógłby dokonać, wówczas Prezes Rady Ministrów mógłby odmówić kontrasygnowania, szczególnie, gdyby uznał zmiany naniesione przez prezydenta za odmienne od założeń proponowanych przez Radę Ministrów, a być może nawet sprzeczne z prawem⁵⁵³.

Podkreślić także należy rolę Prezesa RM w procedurze przekazywania wniosku w sprawie wprowadzenia stanu wojennego prezydentowi.

Biorąc powyższe pod uwagę, szczególnie przypadek niemożności zebrania się Rady Ministrów w ogóle albo zebrania się Rady Ministrów bez zachowania większości członków na posiedzeniu, a także kwestię formalną - finalnego

⁵⁵¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, art. 16 ust. 5.

⁵⁵² Ustawa o stanie wojennym, art. 14 ust. 1-2.

⁵⁵³ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, op. cit., s. 233.

przekazania uchwalonego wniosku Prezydentowi RP przez Prezesa Rady Ministrów, należy zastanowić się nad zasadnością włączenia organu kolegiального w procedurę wprowadzania stanu wojennego.

Szczególne kompetencje zakresie bezpieczeństwa i obronności ma także Minister Obrony Narodowej. Pozycja Ministra Obrony Narodowej jest szczególna z kilku względów. Po pierwsze, ma umocowanie konstytucyjne. Po drugie, poświęcono mu oddzielną ustawę. W związku z tym, zasadniczo w odniesieniu do jego zadań i obowiązków nie powinno być nieścisłości. Jednakże takie wątpliwości pojawiają się już na kanwie art. 134 *Konstytucji RP*. Jak wspomniano wcześniej, na mocy tego artykułu Prezydent RP jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, ale zwierzchnictwo to w czasie pokoju pełni za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej⁵⁵⁴.

W związku z tym unormowaniem szereg zadań ministra zawarto w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 roku *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*. I tak, zgodnie z art. 2 omawianej ustawy, minister kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych. Ma za zadanie przygotowanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury Sił Zbrojnych oraz formowanie, przeformowywanie i rozformowywanie jednostek wojskowych oraz nadawanie im etatów. Zobowiązany jest on także realizować generalne założenia, decyzje oraz wytyczne Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynować realizację wynikających z nich zadań, jak również sprawować, lecz jedynie w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne podmioty⁵⁵⁵. Minister także kieruje terenowymi organami wykonawczymi w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespólonej przy jednoczesnym współdziałaniu z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi⁵⁵⁶. Do jego obowiązków należy sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania obowiązku obrony RP, w tym kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów obronnych, a także ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony informacji niejawnych w dziale obrony

⁵⁵⁴ *Konstytucja RP*, art. 134 ust. 1-2.

⁵⁵⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1438); dalej: *ustawa o urzędzie Ministra Obrony*, art. 2 ust. 1-4.

⁵⁵⁶ *Ustawa o urzędzie Ministra Obrony*, art. 2 ust. 21-22.

narodowej⁵⁵⁷. Jak zauważył Mirosław Karpiuk, trudno dokładnie wskazać jakie uprawnienia w zakresie wyżej wymienionej koordynacji przysługują Ministrowi Obrony Narodowej w stanie wojennym. Co więcej, zastrzeżenia pojawiają się także w kontekście ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych, które wykonują jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ów nadzór pod względem legalności prowadzi Prezes Rady Ministrów i wojewoda⁵⁵⁸.

Do zadań Ministra Obrony Narodowej zaliczają się również działania szeroko pojętej edukacji wojskowej, od szkolnictwa po sprawy kadrowe, w tym wskazuje on cele, kierunki i zadania szkolnictwa wojskowego, jak również kieruje sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych i obowiązkiem służby wojskowej, wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych Sił Zbrojnych ogólnie, a także sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej oraz wykonuje czynności na podstawie oddzielnych ustaw w stosunku do szkół wojskowych, wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych, przedsiębiorstw państwowych, dla których jest organem założycielskim, wojskowych zakładów opieki zdrowotnej, agencji i fundacji⁵⁵⁹.

Ponadto, Minister Obrony Narodowej odpowiada także za sprawy międzynarodowe w zakresie realizacji decyzji Rady Ministrów odnośnie do udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych oraz do zawierania umów międzynarodowych na podstawie decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych czy ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, a także do tworzenia, ustalania organizacji i kierowania działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą i analogicznie do utrzymywania kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi. W jego gestii znajduje się także kwestia realizowania celów oraz zobowiązań sojusznicznych wynikających z udziału

⁵⁵⁷ Ustawa o urzędzie Ministra Obrony, art. 2 ust. 5-6a.

⁵⁵⁸ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w czasie stanów nadzwyczajnych – ujęcie normatywne*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, red. nauk. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 96.

⁵⁵⁹ Ustawa o urzędzie Ministra Obrony, art. 2 ust. 7-11, ust. 20.

RP w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)⁵⁶⁰.

Minister Obrony Narodowej kieruje także gospodarką finansową resortu obrony narodowej i działalnością gospodarczą Sił Zbrojnych oraz reprezentuje Skarb Państwa⁵⁶¹. Obecnie zgodnie z art. 5 omawianej ustawy, Ministrowi Obrony Narodowej podlega bezpośrednio także Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej, jednak tylko do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej oraz na określonych zasadach Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego, a także Żandarmeria Wojskowa⁵⁶². Natomiast warto zwrócić uwagę, że w związku z reformą SKID z 2013 roku art. 5 został istotnie zmieniony, podporządkowując zarówno Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych jak i Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – mimo iż mianowania dokonuje Prezydent RP – także pod Ministra Obrony Narodowej⁵⁶³. Obecne brzmienie przepisu uchwalono w 2018 roku⁵⁶⁴.

Z kolei, zgodnie z art. 6 powyższej ustawy w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej⁵⁶⁵. I analogicznie, po nowelizacji w 2013 roku, zgodnie z art. 6 ust. 1 ówczesnej ustawy o *urzędzie Ministra Obrony...* Minister kierował działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego RSZ oraz Dowódcy Operacyjnego RSZ⁵⁶⁶.

Zasadniczo zatem, powyższe zadania nie ulegają przekształceniu w stanie wojennym. Natomiast do tych obowiązków dochodzą kolejne, jeśli istnieje potrzeba ich zastosowania *stricto* związane z danym stanem nadzwyczajnym. Zgodnie z art. 12 ustawy o *stanie wojennym* Minister Obrony Narodowej w tym czasie w szczególności: ocenia zagrożenia wojenne i zdolności obronne, formułując i przedstawiając propozycje obrony

⁵⁶⁰ Ustawa o *urzędzie Ministra Obrony*, art. 2 ust. 12-15a.

⁵⁶¹ Ustawa o *urzędzie Ministra Obrony*, art. 2 ust. 17-18.

⁵⁶² Ustawa o *urzędzie Ministra Obrony*, art. 5.

⁵⁶³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku o *zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, (Dz.U. z 2013 r., poz. 852), art. 1 pkt 3.

⁵⁶⁴ Ustawa z dnia 4 października 2018 roku o *zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2018 r. poz. 2182), art. 1 pkt 2.

⁵⁶⁵ Ustawa o *urzędzie Ministra Obrony*, art. 6.

⁵⁶⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku o *zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej...*, art. 1 pkt 3.

państwa właściwym organom; odpowiada za koordynację realizowania zadań dotyczących obrony państwa przez poszczególne organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego; przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa; współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie powyższych świadczeń; sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego; organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych; nadal koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych⁵⁶⁷.

Należy wskazać, że wraz z ustawą z dnia 5 lipca 2018 roku *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* usystematyzowano zadania niektórych organów w tym zakresie. Przykładem są obowiązki ministra obrony narodowej, który zgodnie z art. 51 jest zobowiązany do kierowania działaniami związanymi z obsługą incydentów w czasie stanu wojennego oraz koordynowania, we współpracy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw informatyzacji, zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wojennego związanych z działaniami obronnymi w przypadku wystąpienia zagrożeń cyberbezpieczeństwa, a także oceny tychże zagrożeń w czasie stanu wojennego oraz przedstawianie właściwym organom propozycji dotyczących działań obronnych⁵⁶⁸.

W odniesieniu do stanu wojennego do zadań ministra należy przede wszystkim kierowanie działaniami związanymi z obsługą incydentów w czasie stanu wojennego; ocena wpływu incydentów na system obrony państwa oraz ocena zagrożeń cyberbezpieczeństwa w czasie stanu wojennego oraz przedstawienie właściwym organom propozycji dotyczących działań obronnych, a także koordynowanie we współpracy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw informatyzacji, realizacji zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wojennego, dotyczących działań obronnych w przypadku zagrożenia cyberbezpieczeństwa⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 12.

⁵⁶⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *systemie cyberbezpieczeństwa*, art. 51 pkt 5, 7-8.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, art. 51 ust. 5, 7-8.

Warto także zauważyć, że ani w ustawie z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*⁵⁷⁰, ani w ustawie z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*⁵⁷¹ nie podnosi się kwestii powiązania konieczności obrony państwa z obroną granic, co byłoby nie tylko wskazane, ale i pożądane.

Sejm w stanie wojennym pełni przede wszystkim funkcję kontrolną, mimo że nie do końca wypełnia ona taką rolę. Co do zasady, należy podkreślić, że ścisła funkcja kontrolna Sejmu łączy się z Radą Ministrów. Przejaw „kontroli” ze strony Sejmu byłby w tym wypadku wskazany poprzez pryzmat uzasadnienia zasad wprowadzania stanów nadzwyczajnych, szczególnie celowości, zasadności, proporcjonalności i legalności.

Zgodnie z art. 2 ust. Sejm, po otrzymaniu od Prezydenta RP rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny niezwłocznie⁵⁷² je rozpatruje pod kątem istnienia przesłanek określonych w akcie. Powszechnie przyjęło się, że jest to stosunkowo formalna procedura. Jeśli Sejm nie ma większych wątpliwości, na zasadzie akceptacji, której wszak nie musi wyrażać w żadnym akcie, nie odrzuca rozporządzenia. Ale można też ten przepis interpretować podobnie jak W. Wołpiuk, który zauważa w całej procedurze bardzo ważną rolę Sejmu. Sejm „rozpatrując” rozporządzenie zobowiązany jest je przeanalizować pod wieloma aspektami⁵⁷³. Nie chodzi zatem tylko o zgodę na wprowadzenie stanu wojennego pod względem zasady celowości czy zasadności, zarówno pod względem bezpieczeństwa państwa jak i obciążeń dla obywateli, ale także pod kątem merytoryczno-prawnym⁵⁷⁴. Zgodnie z *Regulaminem Sejmu*, rozporządzenie rozpatruje się niezwłocznie po jego przesłaniu do Sejmu oraz doręcza się je posłom⁵⁷⁵. Nie oznacza to jednak głosowania za przyjęciem tego aktu, a za ewentualnym uchyleniem. Sejm może uchylić to rozporządzenie bezwzględną większością głosów

⁵⁷⁰ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061, 1115, 1855, 2600; z 2023 r. poz. 185, 240, 261, 289, 347, 547); dalej: *ustawa o Straży Granicznej*.

⁵⁷¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 295); dalej: *ustawa o ochronie granicy*.

⁵⁷² Oddzielnie należy potraktować sam termin „niezwłocznie”. O ile uznać można, że sformułowanie to wskazuje na pilny tryb i na działanie bez zbędnej zwłoki, to nie równa się natychmiastowemu działaniu. Tak orzekł Sąd Najwyższy w odniesieniu do treści art. 354, art. 355 i art. 455 *kodeksu cywilnego*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 t.j.) stwierdzając, że „terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu”. Vide: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2006 r., Sygn. akt II CSK 293/06, s. 11, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/II%20CSK%20293-06-1.pdf> [dostęp: 05.03.2024 r.].

⁵⁷³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (M.P. z 2022 r. poz. 1204), art. 117a ust. 1 pkt 1; dalej: *Regulamin Sejmu*.

⁵⁷⁴ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych...*, op. cit., s. 98.

⁵⁷⁵ *Regulamin Sejmu*, art. 117a ust. 2-3.

w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁵⁷⁶. Co ważne, Sejm nie może zaproponować innego brzmienia przepisów czy zmiany ograniczeń praw człowieka i obywatela. Słowem, albo zgadza się na przyjęcie w całości w przedstawionym brzmieniu, albo głosuje nad odrzuceniem rozporządzenia.

Warto też zwrócić uwagę, że wskazano precyzyjnie na bezwzględną większość przy obecności co najmniej połowy liczby posłów w związku z głosowaniem nad odrzuceniem rozporządzenia o stanie wojennym. W przeciwieństwie zatem do stanu wojny, gdzie nie została wskazana procedura głosowania, w tym wypadku obowiązują konkretne wytyczne. Pozostaje jeszcze kwestia zebrania się Sejmu, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo, że ze względu na sytuację panującą w kraju nie byłoby to możliwe. Być może w tym wypadku sprawdziłoby się głosownie zdalne. W związku z epidemią uchwalona została zmiana możliwości głosowania w Sejmie⁵⁷⁷. Obecnie, zgodnie z art. 198a ust. 1 *Regulaminu Sejmu* w czasie stanu wojennego posiedzenie Sejmu może odbywać się poprzez środki komunikacji elektronicznej, które umożliwiają komunikację na odległość⁵⁷⁸. Wątpliwość pojawia się jedynie w zakresie zachowania bezpieczeństwa w kontekście chociażby zagrożeń wynikających z działania w cyberprzestrzeni⁵⁷⁹. Należałoby także określić możliwość (bądź jej brak) pracy zdalnej czy to w trakcie obrad komisji, czy już bezpośrednio w czasie obrad sejmowych, która odbywałaby się poza granicami RP⁵⁸⁰.

⁵⁷⁶ *Konstytucja RP*, art. 231.

⁵⁷⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (M.P. z 2020 r. poz. 327).

⁵⁷⁸ *Regulamin Sejmu*, art. 198a ust. 1.

⁵⁷⁹ Na co także uwagę zwrócił Janusz Roszkiewicz, zauważając, że „*de lege ferenda*” warto byłoby doprecyzować delegację prawodawczą z art. 198b regulaminu Sejmu, określając bardziej konkretne wytyczne co do gwarancji bezpieczeństwa, jakie powinien zapewniać system zdalnego głosowania. W obecnym brzmieniu wytyczne mają w istocie charakter blankietowy, bo ograniczają się do ogólnikowych oczywistości (jasne jest, że system zdalnego głosowania powinien być bezpieczny). Tymczasem powinny one wskazywać minimalne wymagania techniczne, jakie powinny spełniać środki do głosowania zdalnego”, vide: J. Roszkiewicz, *O dopuszczalności zdalnego głosowania w Sejmie na podstawie Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (164)/2021, s. 113.

⁵⁸⁰ Takie postulaty były już podnoszone w czasie trwania pandemii, dotychczas jednak odpowiednia regulacja nie powstała. Wówczas jedynie Marszałek Sejmu wyłączyła możliwość głosowania za granicą na podstawie zarządzenia. Jak stwierdził Ryszard Piotrowski „gdy Regulamin Sejmu nie wyłącza głosowania za granicą, marszałek nie może go ograniczyć zarządzeniem, bo to konstytucyjne uprawnienia posła”. Podobnie wypowiadał się Waldemar Gontarski, twierdząc, że „skoro Regulamin Sejmu nie ogranicza wyraźnie poselskiego głosowania spoza terytorium Polski, to nie ma problemu prawnego, jeśli poseł, będąc za granicą, będzie głosował za pomocą sejmowego laptopa, przy założeniu, że technicznie byłoby to możliwe”, vide: M. Domagalski, *Posel nie powinien głosowac zdalnie z zagranicznej plazy*, „Rzeczpospolita”, wydanie internetowe, artykuł dostępny pod adresem: <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art563051-posel-nie-powinien-glosowac-zdalnie-z-zagranicznej-plazy> [dostęp: 05.03.2024 r.].

Jednak co w przypadku gdy Sejm uchyliliby prezydenckie rozporządzenie o stanie wojennym po kilku dniach? Jak wskazuje W. Wołpiuk, wówczas stan wojenny przestaje obowiązywać od razu – z mocy prawa⁵⁸¹.

Kolejnym ważnym aspektem funkcjonowania Sejmu w stanie wojennym jest możliwość bądź niemożność jego zebrania. Jeżeli w stanie wojennym Sejm nie może się zebrać, to – jak wskazano wcześniej – Prezydent RP wydaje rozporządzenie z mocą ustawy. Jednak Sejm będzie musiał je zatwierdzić na pierwszym możliwym posiedzeniu⁵⁸². Można zastanawiać się, czy w przypadku umożliwienia głosowania zdalnego (uwzględniając możliwość czynienie tego poza granicami terytorium RP) przepis byłby stosowany?

3.3. Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w stanie wojennym

Siły Zbrojne odgrywają szczególną rolę w państwie niezależnie od stanu jego funkcjonowania. Niemniej jednak w stanie wojennym poszczególne organy nie tylko cywilne, ale także wojskowe, zyskują dodatkowe kompetencje. Trudno byłoby rozpatrywać stan wojenny bez wskazania roli Sił Zbrojnych RP. Michał Brzeziński postawił tezę, że „to nie charakter zagrożenia wyznacza odrębność stanu wojennego, tylko treść uprawnień przyznanych siłom zbrojnym”⁵⁸³.

Niemniej jednak, podkreślenia wymaga już dyspozycja konstytucyjna, zgodnie z którą Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Ponadto, właściwość konstytucyjna wskazuje, że zachowują one neutralność polityczną oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli⁵⁸⁴. Toteż, są to podstawowe zadania sił zbrojnych niezależnie od sytuacji panującej w państwie. Siły zbrojne wykonują szereg innych zadań, chociażby przewidzianych na czas stanu klęski żywiołowej czy właściwe dla zarządzania kryzysowego. Potwierdzenie powyższego ma swoje źródło także w art. 11 ust. 3 ustawy *o obronie Ojczyzny*, zgodnie z którym Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych,

⁵⁸¹ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych...*, op. cit., s. 98.

⁵⁸² *Konstytucja RP*, art. 234 ust. 2.

⁵⁸³ M. Brzeziński, *Odrębność stanu...*, op. cit., s. 141.

⁵⁸⁴ *Konstytucja RP*, art. 26 ust. 1-2.

akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵⁸⁵. Niemniej w obliczu konieczności podjęcia działań wynikających z obowiązków konstytucyjnych, te stoją ponad wszystkimi innymi, ponieważ „niepodległość i suwerenność należą do podstawowych wartości, które określają podstawy bytu państwowego, jego interesy i rację stanu”⁵⁸⁶.

W doktrynie nauk prawnych zauważono, że pojęcie „siły zbrojne” są używane w różnej konfiguracji. Mariusz Muszyński zwraca uwagę, że brak konstytucyjnej definicji sił zbrojnych. W tym zakresie można jednak zrekonstruować je poprzez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 roku w sprawie K 52/07. Jak wskazano w wyroku, „Konstytucja nie określa zakresu terminu „siły zbrojne”. Termin ten oznacza „całość wojsk (danego państwa)” (Słownik Języka Polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. III, s. 204). Rozważaną nazwę należy odnosić do formacji pełniących służbę z bronią w ręku oraz instytucji umożliwiających bezpośrednio funkcjonowanie tych formacji”⁵⁸⁷.

Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu ustanawiającego rodzaje sił zbrojnych, wyróżnić można: Wojska Lądowe; Siły Powietrzne; Marynarkę Wojenną; Wojska Specjalne; Wojska Obrony Terytorialnej. Co więcej, do sił zbrojnych zaliczyć można również Żandarmerię Wojskową jako wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę oraz Wojska Obrony Cyberprzestrzeni jako specjalistyczny komponent, właściwy do realizacji działań w cyberprzestrzeni⁵⁸⁸.

Rodzaje sił zbrojnych ustawodawca wskazał zatem jako *numerus clausus*. „Nie oznacza to braku możliwości zmiany. Konieczne jest jednak zachowanie pewnej logiki i komplementarności. Wyodrębnienie rodzajów wojsk na poziomie ustawy odbywa się poprzez wskazanie pewnej specyfiki określonej grupy wojsk, różniącej ją od innych grup. Używa się tu kryteriów fundamentalnych: typu uzbrojenia, zadań, miejsc walki, taktyki działania itp. Odzwierciedla to przegląd polskiego ustawodawstwa w ujęciu

⁵⁸⁵ Ustawa z dnia 10 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, art. 11 ust. 3.

⁵⁸⁶ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach...*, op. cit., s. 39.

⁵⁸⁷ M. Muszyński, *Opinia dla Komisji Obrony Narodowej do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Druk nr 1236, Warszawa 2013.

⁵⁸⁸ Ustawa z dnia 10 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, art. 15 ust. 1 i ust. 4.

historycznym. Kluczem są zmiany zasad walki i dostosowanie struktur sił zbrojnych do funkcjonowania na polu walki oraz strategii i udziałów w sojuszach”⁵⁸⁹.

W samej treści ustawy *o stanie wojennym* nie pojawiają się regulacje szczegółowo odnoszące się do zadań sił zbrojnych w czasie stanu wojennego. Uznać to należy za kolejny argument wskazujący na wprowadzenie stanu wojennego w kontekście zagrożeń *stricte* militarnych i czerpanie wówczas podstawy prawnej zadań sił zbrojnych z uregulowań konstytucyjnych, ustawy *o obronie Ojczyzny* oraz międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Bezpośrednio z przepisów ustawy *o stanie wojennym* wywodzić natomiast można, że zmieniony zostanie stan gotowości bojowej Sił Zbrojnych, a prezydent określi ich zadania. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 ustawy *o stanie wojennym* Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych oraz – co istotne – określa ich zadania w stanie wojennym⁵⁹⁰. Należałoby ponownie zastosować rozróżnienie przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego. Zadania sił zbrojnych nadal dotyczyłyby tych najbardziej podstawowych obowiązków wynikających z art. 26 *Konstytucji RP*. *De facto* musiałyby nastąpić poważne zagrożenie bezpieczeństwa, uznane jako spełniające przesłanki zagrożenia zewnętrznego państwa, ale jeszcze niemające cech napaści zbrojnej. W ustawie *o stanie wojennym* nie wskazuje się na przepisy regulujące działanie sił zbrojnych wynikające z prawa wewnętrznego, a dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Dodać jednak należy, że w odniesieniu do żołnierzy zawodowych, zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy *o stanie wojennym* można ograniczyć prawo posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia, co czyni Minister Obrony Narodowej⁵⁹¹.

Domniemywać można, że funkcjonowanie sił zbrojnych w stanie wojennym, przy braku toczących się działań zbrojnych, mogłoby polegać zatem na wsparciu chociażby Straży Granicznej. Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy *o Straży Granicznej* ze względu na bezpieczeństwo państwa, konieczność zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej, w związku ze zwiększonym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego

⁵⁸⁹ M. Muszyński, op. cit.

⁵⁹⁰ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 3.

⁵⁹¹ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 24 ust. 2 pkt 5.

lub zakłóceniami porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, w szczególności bezpośrednie zagrożenie zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania, sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośrednie zagrożenie zamachem na obiekty lub urządzenia wykorzystywane przez Straż Graniczną, zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów lub urządzeń, o których mowa powyżej, jeżeli użycie sił Straży Granicznej okaże się niewystarczające lub uzasadnia to stopień zagrożenia, do pomocy Straży Granicznej mogą zostać użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP⁵⁹². Wówczas niezbędne jest postanowienie prezydenta, wydane na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁵⁹³. Co więcej, zgodnie z art. 11c ust. 1 ze względów na bezpieczeństwo państwa, konieczność zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej lub w związku z wystąpieniem zwiększenia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, w przypadku gdy Straż Graniczna nie dysponuje możliwością skutecznego przeciwdziałania zagrożeniu lub dokonaniu przestępstwa lub uzasadnia to rodzaj zagrożenia, mogą zostać prowadzone samodzielne przeciwdziałania przez siły zbrojne. Użycie oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w takiej sytuacji także następuje na podstawie postanowienia prezydenta wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁵⁹⁴.

Obok zamkniętego katalogu rodzajów Sił Zbrojnych ustawodawca wprowadził także pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 roku o obronie ojczyzny Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej⁵⁹⁵. Zasadniczo, ich rola w czasie stanu wojennego nie zmienia się, o ile nie zostanie mianowany Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Dla pełnego zobrazowania dowodzenia rodzajami Sił Zbrojnych należy dodatkowo przywołać art. 5 ustawy o urzędzie Ministra Obrony, zgodnie z którym Szef Sztabu Generalnego podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej⁵⁹⁶. W obecnym

⁵⁹² Ustawa o Straży Granicznej, art. 11b ust. 1 pkt 1-4.

⁵⁹³ Ustawa o Straży Granicznej, art. 11b ust. 2.

⁵⁹⁴ Ustawa o Straży Granicznej, art. 11c ust. 1- 2.

⁵⁹⁵ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 15 ust. 3.

⁵⁹⁶ Ustawa o Ministrze Obrony, art. 5.

brzmieniu Szef Sztabu Generalnego jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej i dowodzi siłami zbrojnymi przy pomocy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy i – co istotne – przejścia przez niego dowodzenia⁵⁹⁷. Należy mieć na uwadze, iż kandydatem na Naczelnego Dowódcę jest aktualnie Szef Sztabu Generalnego, którego prezydent wskazuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 134 ust. 3 *Konstytucji RP* Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych mianuje Prezydent RP. Jednakże, w związku z nowelizacją⁵⁹⁸, Szef Sztabu Generalnego nie jest już określany jako organ pomocniczy ministra⁵⁹⁹. Nadal wskazuje się jednak, że Szef Sztabu Generalnego byłby organem pomocniczym prezydenta w kierowaniu obroną państwa⁶⁰⁰. Czy oznacza to, że Szef Sztabu Generalnego w przypadku mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy doradzałby prezydentowi, a nie nowy Szef Sztabu?

Wśród ogólnych zadań Dowódcy Generalnego wskazać można realizację programu rozwoju sił zbrojnych czy planowanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych, a także realizację zadań dotyczących logistyki wojskowej w jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych. Natomiast kluczowe w odniesieniu do stanu wojennego jest organizowanie mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk oraz szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny oraz utrzymywanie ich w gotowości do tego użycia⁶⁰¹.

Kluczowe zadania, mające znaczenie szczególnie w stanie wojennym, wykonuje Dowódca Operacyjny. Jako Dowódca Operacyjny, w przypadku nagłych działań zbrojnych – działałby *ad hoc*. Jest on bowiem odpowiedzialny za dowodzenie operacyjne częścią sił zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej. W zakres działań Dowódcy Operacyjnego wchodzi zadania Ministra Obrony Narodowej związane z ochroną granicy państwowej w przestrzeni powietrznej

⁵⁹⁷ Ustawa o Ministrze Obrony, art. 7a ust. 1-2.

⁵⁹⁸ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2018 r. poz. 2812).

⁵⁹⁹ Wcześniej, nowelizacja związana ze zmianą systemu kierowania i dowodzenia spowodowała, że Szef Sztabu Generalnego został organem pomocniczym ministra obrony narodowej, vide: ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2013 r. poz. 852).

⁶⁰⁰ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 25 ust. 2.

⁶⁰¹ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 20 ust. 2 pkt 1-6.

RP w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny, a także planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia organów dowodzenia Sił Zbrojnych, zgodnie z wojennym systemem dowodzenia, w tym zapewnienie ich współdziałania z dowództwami jednostek wojskowych i związków organizacyjnych, które mają zostać podporządkowane tym organom oraz określanie wymagań dla Sił Zbrojnych w zakresie planowania operacyjnego oraz programowania rozwoju Sił Zbrojnych⁶⁰². W obecnym brzmieniu przepisu to Dowódca Operacyjny przygotowuje stanowisko dowodzenia dla Naczelnego Dowódcy na czas wojny⁶⁰³, ale nie jest już wskazywany jako Naczelny Dowódca.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że organ konstytucyjny, jakim jest Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w stanie wojennym jest niewątpliwie kluczowym organem. O ile zostanie mianowany, gdyż w stanie wojennym jego mianowanie jest fakultatywne. Jak wspomniano przy okazji omawiania kompetencji egzekutywy, w stanie wojennym Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁶⁰⁴. W związku z tym, powstaje kolejne pytanie, czy jeśli stan wojenny będzie wprowadzony na jedynie na części terytorium RP, np. obszarze trzech województw, to czy Naczelny Dowódca będzie miał prawo funkcjonować i realizować zadania tylko tam? A może Naczelny Dowódca dopiero mógłby zostać mianowany, gdyby stan wojenny był ogłoszony na terytorium całej Polski?

Prezydent RP na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych oraz uznanie obszarów terytorium RP za strefy bezpośrednich działań wojennych⁶⁰⁵, a także określa zasady działania organów władzy publicznej w tychże strefach⁶⁰⁶.

Oddzielną kwestią jest dowodzenie Naczelnego Dowódcy. Zgodnie z art. 16 ust. 2 dowodzi on siłami zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, jednakże przejęcie dowodzenia następuje z chwilą jego mianowania przez prezydenta, o ile Prezydent RP nie określi innego terminu⁶⁰⁷. Co więcej, Naczelny

⁶⁰² Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 21.

⁶⁰³ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 21 ust. 2 pkt 4.

⁶⁰⁴ Ustawa o stanie wojennym, art. 10 ust. 2 pkt

⁶⁰⁵ Ustawa o stanie wojennym, art. 10 ust. 2 pkt 5-6.

⁶⁰⁶ Ustawa o stanie wojennym, art. 11 ust. 1 pkt 3.

⁶⁰⁷ Ustawa o stanie wojennym, art. 17.

Dowódca dowodzi siłami, wskazanymi powyżej, w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP⁶⁰⁸! Toteż, jest to kolejny argument wskazujący, że stan wojenny przeznaczony powinien być w celu przygotowania państwa na wypadek zagrożeń *stricto* wojennych.

Ponadto, Naczelny Dowódca zapewnia współdziałanie podległych mu sił zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych. Określa także, w ramach swojej właściwości, potrzeby sił zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych, wskazując ich zadania z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów w tej sprawie⁶⁰⁹.

Należy zwrócić uwagę na dwa, stosunkowo śmiałe, wnioski. Naczelny Dowódca funkcjonuje w stanie wojennym fakultatywnie, dopiero w czasie wojny obligatoryjnie. Jednakże, zadania Naczelnego Dowódcy, co dobitnie zastało podkreślone poprzez sam tytuł ustawy, mają podstawę prawną w akcie dotyczącym stanu wojennego. Albo zatem ustrojodawca, a następnie ustawodawca, łączył obowiązywanie stanu wojennego w czasie wojny jako warunek *sine qua non*, niejako traktując to jednak w sposób dorozumiany, ale poparty także historycznymi rozwiązaniami. Albo, wobec przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, precyzyjne przepisy dotyczące ewentualnej przyszłej wojny nie były tak istotne, a same regulacje dotyczące stanu wojennego zmieniały swoje twarde cechy związane *stricto* z obronnością i bezpieczeństwem militarnym na bardziej miękkie, czego skutkiem jest możliwość wprowadzenia stanu wojennego w związku z przesłankami niemilitarnymi. Być może też, zadania najważniejszych organów związane z systemem obronnym państwa, miały zostać zawarte w postulowanej wielokrotnie ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym⁶¹⁰. Natomiast biorąc pod uwagę uchwalenie nowej ustawy *o obronie Ojczyzny*, w którym przewidziano regulacje na czas wojny, a w której przepisy dotyczące Naczelnego Dowódcy nie zostały uwzględnione – nawet odsyłające(!), rodzi poważne pytania dotyczące zasadności takiego podziału.

⁶⁰⁸ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 16 ust. 3 pkt 1.

⁶⁰⁹ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 16 ust. 3 pkt 2-4.

⁶¹⁰ Tak też: R. Jakubczak, S. Koziej, W. Kitler. Ale też wnioski ze *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 2012-2014* zawarte w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014*, powielone zresztą w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020* potwierdzały konieczność powstania takiej ustawy.

Wobec powyższego, zadania w stanie wojennym mogą być tożsame z zadaniami wykonywanymi w czasie wojny, o ile podwyższone zostaną stany gotowości bojowej Sił Zbrojnych oraz zarządzona zostanie częściowa bądź powszechna mobilizacja.

3.4. Ograniczenia praw i wolności człowieka w stanie wojennym⁶¹¹

Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela określa *Konstytucja RP*. W ustawie zasadniczej zastrzeżono jednak, że w sytuacjach szczególnych mogą one zostać ograniczone. Co istotne, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁶¹².

Zatem zgodnie z art. 233 ust. 1 *Konstytucji RP* w przepisach ustawowych określających zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego nie można ustanawiać tych godzących w wolności i prawa zawarte w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Warto wskazać, że jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał kwestię praw człowieka. „Trybunał Konstytucyjny uważa obecnie za możliwe uogólnienie swych wcześniejszych rozstrzygnięć i powiązanie zakazu nadmiernej ingerencji (...). Rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych

⁶¹¹ Częściowo temat ten autorka poruszała w ekspertyzie: *Sytuacje nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej: gdzie kończą się prawa i wolności człowieka i obywatela a zaczyna zagrożenie bezpieczeństwa państwa?* Fragmenty pochodzą także z ekspertyzy: *Wojna i co dalej? Polska w stanie wojny a wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela w czasie wojny*. Obie analizy przygotowane zostały w ramach projektu „Nauka dla Społeczeństwa” Ministerstwa Edukacji i Nauki (NdS/529205/2021/2021) „Obywatelu! Masz prawo!”.

⁶¹² *Konstytucja RP*, art. 31 ust. 3.

czy socjalnych), bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. Rozważania te powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (...)”⁶¹³.

Ograniczenia wolności i praw człowieka w stanie wojennym zostały częściowo wskazane w *Konstytucji RP*. Natomiast szczegółowo zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela uregulowany został w ustawie *o stanie wojennym* – w rozdziale czwartym. Na podstawie tych przepisów Rada Ministrów w rozporządzeniu określa każdorazowo rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które mają mieć w danym czasie zastosowanie. Co jednak istotne, ograniczenia te powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń, stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także przyczynić się do skutecznego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Do rodzajów ograniczeń, które mogą zostać zastosowane w stanie wojennym zaliczono⁶¹⁴:

- zawieszenie prawa do strajku lub akcji protestacyjnych;
- przeszukanie osób zagrażających bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz ich mieszkań oraz zajęcie przedmiotów;
- cenzurę prewencyjną;
- kontrolę korespondencji;
- ograniczenie działalności telekomunikacyjnej;
- zawieszenie prawa do organizowania zgromadzeń;
- prawa do organizowania i przeprowadzania imprez masowych;
- prawa zrzeszania się;
- nałożenie obowiązku posiadania dokumentu stwierdzającego tożsamość.

Ponadto, w stanie wojennym może zostać zastosowane ograniczenie poprzez⁶¹⁵:

⁶¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, vide: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-11-94-orzeczenie-trybunalu-konstytucyjnego-520119234> [dostęp: 30.0.2022 r.].

⁶¹⁴ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 19-23.

⁶¹⁵ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 24 ust. 1 pkt 1-7.

- utrudniony dostęp do towarów konsumpcyjnych (reglamentacja zaopatrzenia ludności);
- brak swobody uzgadniania cen przez strony umowy (zakaz okresowego podwyższania cen na towary lub usługi albo nakaz stosowania danych cen);
- wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- utrudniony dostęp do działalności edukacyjnej (okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach i szkołach wyższych, poza szkołami duchownymi i seminariami duchownymi);
- braku swobody w obrocie krajowymi środkami płatniczymi, obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej;
- utrudnienia w funkcjonowaniu systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej (nakaz wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony; nakaz niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia z uwagi na bezpieczeństwo państwa);
- utrudnienia w prawie posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów (nakaz niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakaz noszenia);
- utrudnienia w dostępie do informacji publicznej.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzenia wydawanego, co do zasady, przez Radę Ministrów. Niemniej jednak kilka rodzajów ograniczeń wymaga jedynie rozporządzeń danego ministra. W rozporządzeniach określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Zgodnie z art. 19 przedmiotowej ustawy, można zawiesić prawo do strajków pracowniczych i innych protestów, strajków i innych protestów rolników oraz akcji protestacyjnych studentów⁶¹⁶.

Należy zaznaczyć, że ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny. Chodzi zatem o faktyczne zamieszkanie bądź czasowe przebywanie⁶¹⁷. Ograniczenia te stosuje się zarówno wobec osób prawnych jak i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które mają siedzibę lub prowadzą działalność na obszarze objętym stanem wojennym⁶¹⁸.

W stanie wojennym dopuszcza się możliwość przeszukania osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, a także przeszukania ich mieszkania, innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych i morskich, łącznie z możliwością zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia takiej działalności⁶¹⁹.

Co więcej, stan wojenny wprowadza możliwość: cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu (obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe*, (Dz. U. poz. 24, z późn. zm.); kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych lub kurierskich – łącznie z ich przejęciem; kontroli treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych – łącznie z ich przerwaniem; emisję sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa⁶²⁰. Zgodnie z art. 21 ust. 2 funkcja organu cenzurującego i kontrolnego przypada w tym wypadku właściwemu wojewodzie. Ich decyzje są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego⁶²¹.

⁶¹⁶ Ustawa o stanie wojennym, art. 19.

⁶¹⁷ Należy przy tym zaznaczyć, że każdorazowo uregulowane to zostanie w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w związku z wprowadzeniem stanu wojennego.

⁶¹⁸ Ustawa o stanie wojennym, art. 18 ust. 1.

⁶¹⁹ Ustawa o stanie wojennym, art. 20 ust. 1-2.

⁶²⁰ Ustawa o stanie wojennym, art. 21 ust. 1 i ust. 3.

⁶²¹ Ustawa o stanie wojennym, art. 21 ust. 6.

Zasadniczo, co wynika z przedmiotowej ustawy, w stanie wojennym może być zawieszona prawo do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, imprez masowych czy innych spotkań o charakterze kulturowym, artystycznym i rozrywkowym. Co więcej, także prawo do zrzeszania się może zostać zawieszona poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych⁶²².

Zgodnie z art. 23 ust. 1 osoby, które ukończyły 18 lat mogą podlegać pod obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego czy też innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a osoba ucząca się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej.

Na obszarze obowiązywania stanu wojennego mogą być wprowadzone także nakazy lub zakazy, by przebywać lub opuszczać w ustalonym czasie oznaczone miejsca, obiekty i obszary; uzyskać zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego; zgłaszać w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycie do określonej miejscowości; utrzymywać przy pomocy środków technicznych wygląd lub inne cechy charakterystyczne określonych miejsc, obiektów lub obszarów⁶²³.

Inną ważną grupą wolności praw człowieka i obywatela są ograniczenia w transporcie i komunikacji, szczególnie te transgraniczne. W stanie wojennym może być wprowadzony całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej, a także całkowity albo częściowy zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej i odpowiednio polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych albo też całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych. Może zostać także nałożony obowiązek wykonywania przez przewoźników

⁶²² Ustawa o stanie wojennym, art. 22 ust. 1.

⁶²³ Ustawa o stanie wojennym, art. 23 ust. 2.

przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa⁶²⁴. Ograniczenia te ustalone w prezydenckim rozporządzeniu wprowadza się rozporządzeniem ministrów właściwych do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, a w przypadku ograniczeń lotów – Ministra Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu i gospodarki morskiej.

Co więcej, zgodnie z art. 27 przedmiotowej ustawy, w czasie stanu wojennego można zająć lub zarekwirować na potrzeby obronne państwa środki transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej.

Ograniczenia w zakresie przekraczania granicy państwowej zawarte w art. 28 mogą dotyczyć zamknięcia lub ograniczenia ruchu osobowego i towarowego przez przejścia graniczne, jak również wprowadzenia szczególnych zasad wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich albo cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej. Stan wojenny może także narzucić wprowadzenie powszechnego obowiązku wykonywania pracy. Obowiązek ten może ciążyć na osobach, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne⁶²⁵.

W stanie wojennym także media mają dodatkowe obowiązki, które koncentrują się na konieczności publikowania komunikatów, decyzji i postanowień związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli. Zgodnie z dyspozycją art. 30 redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są zobowiązani, na żądanie organów administracji publicznej, do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów, decyzji i postanowień tych organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

Warto dodać, że zdecydowana większość ograniczeń nie dotyczy kwestii wolności religijnych. Dla przykładu, cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych⁶²⁶. Podobnie – co może budzić pewne kontrowersje, ograniczenia nie dotyczą organizowania zgromadzeń przez kościoły i inne związki wyznaniowe czy organizacje

⁶²⁴ Ustawa o stanie wojennym, art. 26.

⁶²⁵ Ustawa o stanie wojennym, art. 29.

⁶²⁶ Ustawa o stanie wojennym, art. 21 ust. 7.

religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego⁶²⁷.

Przy tym, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, każdemu kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, temu służy roszczenie o odszkodowanie⁶²⁸. Odszkodowanie obejmuje jedynie wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Mają tu zastosowanie przepisy *kodeksu cywilnego*, z wyłączeniem art. 415-420. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa. Jednak co istotne, jeżeli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej nawet mimo trwającego stanu wojennego, to ten rodzaj odszkodowania nie przysługuje⁶²⁹.

Oddzielną grupę działań stanowią ograniczenia obejmujące przedsiębiorców i osoby prowadzące gospodarstwa rolne. Zgodnie bowiem z ustawą przedmiotową w czasie stanu wojennego można nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności. Wówczas można wprowadzić zarząd komisaryczny dla przedsiębiorców, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa albo też nałożyć na osoby fizyczne i osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne obowiązek wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt. Dozwolony byłby także najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także dokwaterowywanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku,

⁶²⁷ Ustawa *o stanie wojennym*, art. 22 ust. 2.

⁶²⁸ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, (Dz.U. 2002, Nr 233, poz. 1955), art. 2 ust. 1; dalej: *ustawa o wyrównaniu strat*.

⁶²⁹ Ustawa *o wyrównaniu strat*, art. 3 ust. 2.

a w szczególnie ważnych przypadkach mogłoby nastąpić zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa⁶³⁰.

3.5. Wnioski z analizy prawnoporównawczej

Zgodzić należy się z Mirosławem Karpiukiem, który twierdzi, że „jeżeli nie zachodzi konieczność przewartościowania obowiązującego w państwie porządku prawnego oraz organizacyjnego, to sam fakt wprowadzenia stanu wojennego nie uzasadnia wprowadzania nadzwyczajnych środków. Wyłącznie konieczność zapewnienia normalnego funkcjonowania państwa pozwala organom władzy publicznej na uruchomienie szczególnych kompetencji”⁶³¹.

Co jednak warto podkreślić, definicja ustawowa zagrożenia zewnętrznego zawiera także elementy niemilitarne, co jest nieco kontrowersyjne w kontekście możliwości wprowadzenia stanu wojennego. Należy zatem zastanowić się, czy jeśli stan ten historycznie został „zarezerwowany” jedynie dla zagrożeń *stricte* wojennych, pochodzących od innego podmiotu, to czy działania w cyberprzestrzeni bądź o charakterze terrorystycznym wypełnią przesłankę wprowadzenia stanu wojennego? Jeśli jednak wystąpiłaby któraś z powyższych sytuacji, to jaka byłaby wówczas rola Naczelnego Dowódcy, kluczowego organu funkcjonującego nie tylko przecież w czasie wojny, ale także w stanie wojennym?

Z jednej strony dokładne wskazanie działań czy zdarzeń, kiedy można wprowadzić stan wojenny, mogłoby wydawać się słuszne. Z drugiej strony jednak uszczegółowienie definicji *de facto* zawęży jej obowiązywanie. Wobec dynamicznie zmieniających się zagrożeń i sytuacji międzynarodowej, zbyt szczegółowa regulacja może okazać się niewystarczająca i wymagająca wprowadzania co jakiś czas poprawek, co dla pewności prawa, wobec tak szczególnych rozwiązań, nie wydaje się korzystne⁶³².

Wydaje się zatem, że zarówno działania o charakterze terrorystycznym jak i działania w cyberprzestrzeni mogą mieć dwa źródła pochodzenia – odpaństwowe, czyli inicjowane przez podmioty w rozumieniu prawa międzynarodowego oraz przez aktorów niepaństwowych. Co więcej działania o charakterze terrorystycznym, zinterpretowane jako ataki terrorystyczne, mogą posiadać znamiona napaści zbrojnej. Jednakże, zakładać

⁶³⁰ Ustawa o stanie wojennym, art. 25.

⁶³¹ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 95.

⁶³² M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, op. cit., s. 77.

można, że jedynie działania terrorystyczne i działania w cyberprzestrzeni pochodzące od pierwotnych podmiotów – państw, zostałyby zidentyfikowane jako przesłanki umożliwiające wprowadzenie stanu wojennego. Przyjmując bowiem, że stan wojenny stanowi preludeum wojny, niecelowym byłoby wprowadzanie stanu wojennego w przypadku powyższych działań, które nie pochodzą od państwa. Nie byłoby zasadne uruchamianie komplementarnej procedury wprowadzania stanu wojennego – począwszy od podwyższenia stanów gotowości obronnej państwa przez uruchomienie gospodarki wojennej i mianowanie Naczelnego Dowódcy „jedynie” w przypadku działań terrorystycznych, których celem nie byłoby prowadzenie dalszych działań zbrojnych na terytorium RP.

Wskazać należy, że w stanie wojennym uprawnienia Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności są hamowane przez Radę Ministrów. Po pierwsze wynika to z tego względu, że większość działań Prezydenta RP wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a co więcej strategiczne kwestie prezydent może skutecznie dopiero po odpowiednim wniosku Rady Ministrów czy Prezesa Rady Ministrów. Po drugie, co istotne, uprawnienia prezydenta należy rozpatrywać także przez pryzmat norm konstytucyjnych dotyczących Rady Ministrów, które to wyraźnie stanowią, że zgodnie z art. 146 to ona odpowiada za **bezpieczeństwo**⁶³³. Wszak w *Konstytucji RP* ustanowiono, że to Rada Ministrów zapewnia *inter alia*: wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz, co istotne, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności.

⁶³³ *Konstytucja RP*, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8.

ROZDZIAŁ 4. INSTYTUCJA STANU WOJNY I CZASU WOJNY A FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W OBOWIĄZUJĄCYM STANIE PRAWNYM W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Niniejszy rozdział odnosi się do instytucji stanu wojny i czasu wojny, które to mimo iż funkcjonują w polskim systemie prawnym zasadniczo od regulacji wprowadzonych w odradzającej się Rzeczypospolitej Polsce nie występują wspólnie i nie są regulowane w sposób spójny.

Jak wspomniano w części metodologicznej, badania w tym rozdziale dotyczą tych dwóch instytucji, jednak mimo iż są one regulowane oddzielnie, zdecydowano się na przedstawienie ich w jednym rozdziale, gdyż – jak się wydaje – uwypuklić to pomoże nieścisłości w przepisach, a może także będzie pomocne przy próbie wskazania na luki w regulacjach. A te istnieją. Jak stwierdził Michał Kowalski, „należy podkreślić, jak istotne znaczenie dla podejmowanych kwestii ma podejście do problemu luk w prawie. Niewątpliwie problem luk w *ius ad bellum* jest realny”⁶³⁴.

Podobnie jak w stanie wojennym, wnioski z badań teoretycznych i empirycznych pokazują, że czas będzie odgrywał istotną rolę w przypadku rozpoczęcia działań wojennych skierowanych przeciwko Polsce. Dlatego zdecydowano się pochylić nad przepisami ze szczególnym uwzględnieniem istoty przesłanek i procedury decydowania o stanie wojny oraz ogłaszania czasu wojny. Wątpliwości w tych dwóch kwestiach powodują narastanie problemów związanych z ich ewentualnym wystąpieniem. Stwarza to sytuację, w której brak definicji prawnie wiążących skutkuje wielością ich interpretacji, co może znacznie opóźnić właściwą reakcję.

Problem szczegółowy, który był rozpatrywany w toku badań nad problematyką niniejszego rozdziału został sformułowany w pytaniu: **Jakie są obecne uwarunkowania i obowiązujące regulacje prawne instytucji stanu wojny i czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy są one wystarczające, by państwo (i jego organy) mogło realizować niezbędne działania?** Przypuszczenie zawarte w hipotezie roboczej, odnosiło się do założenia, że obecne rozwiązania prawne odnośnie do stanu

⁶³⁴ M. Kowalski, *Ius ad bellum a systemowy charakter prawa międzynarodowego*, [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 171.

wojny nie są regulowane w sposób wystarczający i spójny z regulacjami czasu wojny i stanu wojennego. Być może, jako instytucja historyczna, stan wojny powinien zostać albo gruntownie dostosowany względem innych instytucji, albo przepisy – i tak zdawkowo go regulujące, powinny zostać derogowane. Co więcej, założono także, że rozwiązania prawne nie regulują w sposób wystarczający instytucji czasu wojny. Brakuje bowiem przepisów, które kompleksowo regulowałyby funkcjonowanie państwa w tym okresie. Mimo wprowadzenia wyrażenia czas wojny do ustawy i stworzenia definicji legalnej, nadal nie przyjęto przepisów, które w pełni wskazywałyby na rozumienie i zależności wynikające z takiej sytuacji (w tym określenia przesłanek i procedury ogłoszenia).

Celem szczegółowym badań, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego rozdziału, była charakterystyka uwarunkowań prawnych instytucji stanu wojny oraz czasu wojny, a także funkcjonowania państwa, w tym zadania władzy i rola Sił Zbrojnych RP. Określony cel autorka chciała osiągnąć poprzez rozwiązanie następujących problemów pomocniczych:

1. Jak obecnie obowiązujące przepisy regulują instytucję stanu wojny i czasu wojny oraz jak przebiega procedura ich ogłoszenia?
2. Jakie są zadania najważniejszych organów konstytucyjnych w stanie wojny i w czasie wojny czy są one wystarczająco uregulowane, by zapewnić przetrwanie państwa?
3. Jaka jest rola Sił Zbrojnych RP, w tym organów wojskowych w stanie wojny i czasie wojny?
4. Jakie są uwarunkowania prawne funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w stanie wojny i w czasie wojny?
5. Jakie są możliwości ograniczania praw i wolności człowieka i czy odpowiadają one potrzebom stanu wojny i czasu wojny?

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w niniejszym rozdziale autorka przedstawi wyniki badań, które pozwolą na znalezienie odpowiedzi na pytania formułujące problemy badawcze. Efektem końcowym będzie wyodrębnienie wniosków pomocnych przy tworzeniu koncepcyjnej instytucji stanu wojennego i postulatów *de lege ferenda*.

4.1. Instytucja stanu wojny i czasu wojny – wątpliwości interpretacyjne w aspekcie formalnym i materialnym

Stan wojny i czas wojny są szczególnymi sytuacjami w jakich może znaleźć się państwo. Ustrojodawca nie zdecydował się jednak uznać ani stanu wojny, ani czasu wojny za jeden ze stanów nadzwyczajnych. Nie poświęcił też tym instytucjom szerszej regulacji.

Zgodnie z art. 116 *Konstytucji RP* to Sejm decyduje w imieniu RP o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w dwóch przypadkach albo w razie zbrojnej napaści na terytorium RP, albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, wówczas to Prezydent RP postanawia o stanie wojny⁶³⁵. Jest to więc stosunkowo enigmatyczna regulacja, która po głębszej analizie może jednak rodzić uzasadnione wątpliwości.

Po pierwsze, należy zastanowić się co oznacza, że Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Czy chodzi o fizyczną niemożność stawienia się w gmachu Sejmu odpowiedniej większości posłów? Zarówno w art. 116 ust. 2 oraz w art. 234 *Konstytucji RP*, ustrojodawca przewidział sytuację, gdy Sejm „nie może zebrać się na posiedzenie”. Jak zbadał Janusz Roszkiewicz, „w komentarzach do tych przepisów nie wyjaśniono, co należy przez to rozumieć. Użycie przez twórców konstytucji określenia «zebrać się» (innymi słowy: «zgromadzić się w jakimś miejscu», «stworzyć w jednym miejscu dużą grupę») raczej sugeruje, że mieli oni na myśli zgromadzenie się przez posłów w tym samym miejscu i czasie w celu realizacji konstytucyjnych kompetencji Sejmu”⁶³⁶.

Warto także zauważyć, że w przypadku chociażby stanu wojennego ustrojodawca wskazał precyzyjnie na sposób głosowania. By odrzucić rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego należy uzyskać bezwzględną większość głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tutaj, przy sprawie – jak się wydaje, szczególnej wagi, tego ograniczenia nie ma. Ale też trudno jednoznacznie stwierdzić, czy zastosowanie będzie w tym wypadku miał art. 120 *Konstytucji RP*. W artykule tym ustanowiono, że Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba

⁶³⁵ *Konstytucja RP*, art. 116 ust. 1-2.

⁶³⁶ J. Roszkiewicz, op. cit., s. 117.

że konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej⁶³⁷.

Po drugie, należy pozytywnie ocenić, że ustrojodawca wziął pod uwagę sytuację, w której Sejm może się nie zebrać. Nie powtórzył już tego zabiegu w odniesieniu do konieczności składania wniosków przez organ kolegialny jakim jest Rada Ministrów chociażby w kontekście wprowadzenia stanu wojennego. Ustawodawca również nie zdecydował się na dodatkowe rozwiązanie przy okazji obowiązku Rady Ministrów wnioskowania do Prezydenta RP o ogłoszenie czasu wojny.

Niemniej jednak, należy wrócić do pytania, co oznacza, że Sejm nie będzie mógł się zebrać? Czy wobec tego, Prezydent RP miałby powziąć informację, przykładowo od marszałka Sejmu o niemożności zebrania się tej izby przed rozpoczęciem posiedzenia? Czy jednak takie posiedzenie powinno się rozpocząć i dopiero należałoby ocenić, że nie zebrała się co najmniej połowa ustawowej liczby posłów?

Biorąc pod uwagę rozwiązania historyczne, można zastanawiać się, czy akurat koncepcja podejmowania decyzji o stanie wojny przez Sejm – jako wyraz woli Narodu, jest najbardziej trafna? W konstytucji marcowej powierzono tę decyzję prezydentowi, jednak za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm⁶³⁸. Zgoda ta jednak miała inną rolę. Była swego rodzaju aktem udzielenia poparcia, ponieważ wówczas prezydent mógł wypowiedzieć (!) wojnę. Toteż poparcie Sejmu miało istotne znaczenie. Z kolei konstytucja kwietniowa przyznawała to uprawnienie prezydentowi⁶³⁹. Nie można zatem nie zauważyć, że art. 116 *Konstytucji RP* jest praktycznie skopiowany z rozwiązań zastosowanych w *Konstytucji PRL*, kiedy postanowienie o stanie wojny uchwalać miał Sejm, a gdy Sejm nie obradował wówczas Rada Państwa⁶⁴⁰.

W związku z powyższymi uwagami, wyjaśnić należy również przesłanki dopuszczające podjęcie decyzji o stanie wojny. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 116 *Konstytucji RP* zauważyć należy zastosowanie przez ustrojodawcę zarówno aktu napaści zbrojnej, jak i aktu agresji. Przyjęta interpretacja sprowadza się jednak do uznania, że w obydwu przypadkach będzie to ten sam akt. Są to bowiem dwie przesłanki związane z użyciem siły militarnej, czyli napaść zbrojna na terytorium RP oraz sojusznicze zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

⁶³⁷ *Konstytucja RP*, art. 120.

⁶³⁸ *Konstytucja RP* z 17 marca 1921 r., art. 50.

⁶³⁹ *Konstytucja RP* z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 12 lit. f.

⁶⁴⁰ *Konstytucja PRL* z dnia 22 lipca 1952 r., art. 28 ust. 1.

Wykładnia literalna mogłaby sugerować, że napaść zbrojna i agresja są dwiema oddzielnymi sytuacjami. Trzeba jednak mieć na względzie dwie istotne kwestie. Po pierwsze, przyjmując, że są to dwie oddzielne sytuacje (w kontekście akurat tego konkretnego przepisu), okazałoby się, że Sejm może podjąć decyzję o stanie wojny w obliczu agresji (np. działania band zbrojnych albo blokady portów) na naszego bliskiego sojusznika. Nigdzie wszak nie wspomina się o uprzedniej konieczności stwierdzenia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na podstawie art. 39, że doszło do aktu agresji, na podstawie której Sejm mógłby dopiero podjąć uchwałę o stanie wojny. Po drugie, tylko napaść zbrojna na Polskę a nie inna forma agresji, kwalifikuje Sejm do podjęcia decyzji o stanie wojny. Wobec powyższego, do podjęcia decyzji o stanie wojny uprawniałaby Sejm jedynie ostra napaść zbrojna na terytorium RP i dowolny przykład agresji o „lżejszej” skali oddziaływania niż agresja militarna w odniesieniu do działań przeciwko naszemu sojusznikowi. Taka interpretacja art. 116 prowadziła by zatem do pewnego absurdu. Podobne twierdzenia przedstawiał Krzysztof Prokop⁶⁴¹.

Jednak podkreślić należy, że interpretacja art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*, w którym wskazano na zbrojną napaść, nie pozwala na szersze rozumienie i akceptowanie innych form niż inwazja zbrojna. Należy uznać zatem konieczność rozróżnienia tych dwóch pojęć. Co więcej, można domniemywać, że wskazanie przez ustrojodawcę w jednym przepisie zarówno napaści zbrojnej jak i agresji, nie wynikało z chęci rozróżnienia dwóch sytuacji, a związane było z użyciem konstrukcji przepisów powziętych, jak wspomniano wyżej, z art. 28 *Konstytucji PRL*⁶⁴². Toteż, mimo iż użyte zostały dwa odrębne terminy, zarówno w kontekście napaści zbrojnej, jak i wspólnej obrony przeciwko agresji na podstawie umowy sojuszniczej, przyjąć należy, że byłyby to formy wrogiego, siłowego działania z użyciem siły zbrojnej. I taką interpretację trzeba najpewniej przyjąć w związku z zastosowaniem terminu agresja w art. 116 *Konstytucji RP*.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że stan wojny rozumiany jest jako instytucja prawa międzynarodowego, która tyczy się zmiany stosunków między państwami i rozpoczęcia nieprzyjaznych działań, które mogą przejawiać się walką zbrojną, ale też mogą dotyczyć zerwania stosunków dyplomatycznych, kontaktów

⁶⁴¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Temida 2, Białystok 2005, s. 52-53.

⁶⁴² M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, op. cit., s. 62.

handlowych *etc.* Należy jednak zaznaczyć, że możliwa jest sytuacja, w której walka zbrojna zostanie zakończona, a państwa przejdą ze stanu wojny w stan pokoju w późniejszym terminie. Innymi słowy, działania zbrojne ustały, lecz nie nastąpiło podpisanie traktatu pokojowego. Może też dojść do ogłoszenia stanu wojny formalnie, bez wystąpienia faktycznych zbrojnych walk. Egzemplifikacją może być wykonanie zobowiązań sojuszniczych, wynikających z umowy międzynarodowej o wspólnej obronie. Stan wojny zostałby ogłoszony jako forma wsparcia sojuszniczego, co spowodowałoby zerwanie stosunków dyplomatycznych, kontaktów handlowych z agresorem, który zaatakował naszego sojusznika. W sytuacji tej działania zbrojne nie miałyby miejsca na terytorium RP. Wydaje się zatem, że można przyjąć założenie, że faktyczne działania zbrojne rozumieć trzeba jako czas wojny, natomiast stan wojny może także dotyczyć wrogich stosunków pomiędzy państwami (jako pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego), ale nie zawsze będą temu stanowi towarzyszyły działania zbrojne na terytorium RP. Zatem stan wojny nie zawsze będzie wiązać się z konfliktem zbrojnym czy napaścią zbrojną bezpośrednio na Polskę, gdyż napaść zbrojna, jako forma agresji może być także wymierzona w terytorium naszego sojusznika⁶⁴³.

Roman Kwiecień uznaje, że głównym problemem jest przyznanie „*ratione personae*” aktu napaści zbrojnej, mianowicie, kto w świetle art. 51 KNZ jest jego autonomicznym podmiotowym źródłem. W szczególności, czy może nim być aktor niepaństwowy, np. organizacja terrorystyczna⁶⁴⁴. Toteż wskazać należy, że istnieją dwa stanowiska – pierwsze bardziej tradycyjne, przypisujące podmiotowość, a zatem i działanie w postaci napaści zbrojnej i agresji do relacji państwo *versus* państwo oraz drugie nowocześniejsze, w którym aktorzy niepaństwowi są postrzegani jako niezależne źródło agresji i napaści zbrojnej.

Yoram Dinstein od lat stoi na stanowisku, że aktor niepaństwowy może dopuszczać się aktu agresji czy napaści zbrojnej. Jak stwierdził: „napaść zbrojna może zostać przeprowadzona przez obce państwo. Może też być przeprowadzona przez podmioty niepaństwowe z obcego państwa”⁶⁴⁵.

⁶⁴³ M. Kołodziejczak, *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Tom XXVIII, nr 4/2018, s. 57.

⁶⁴⁴ R. Kwiecień, *Od „wojny sprawiedliwej” do „wojny z terroryzmem”. Siła zbrojna i reglamentacja jej używania (ius contra bellum) w świetle prawa międzynarodowego*, Wyd. PISM, Warszawa 2019, s. 203.

⁶⁴⁵ Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge Press 2005, s. 187, 204-208.

Coraz częściej zatem pojawiają się postulaty zmian w prawie międzynarodowym, gdyż obowiązujące normy nie współgrają ze „współczesnymi realiami działań wojennych”⁶⁴⁶. Ingrid Detter, tak kontestuje: „realistyczne może być przyznanie, co następuje: (1) wojna nadal trwa; (2) strony wojujące w ostatnich wojnach to często strony niebędące państwami i bardzo często terroryści, działający samotnie lub w grupach; (3) rozróżnienie między wojną a konfliktem zbrojnym⁶⁴⁷ może być użyte jedynie luźno w celu wskazania skali działań wojennych”⁶⁴⁸. Zgodnie zatem z konserwatywnym podejściem, mogłoby się wydawać, że powyższe cechy opisują konflikt w różnych formach, a nie stan wojny.

Wobec powyższego, Michał Kowalski postuluje interpretację, która zakładałaby, iż „każde bezprawne użycie siły zbrojnej przeciwko państwu stanowi napaść zbrojną bez względu na stopień ciężkości danego aktu – że zawsze, gdy mamy do czynienia z bezprawnym użyciem siły zbrojnej przeciwko państwu w każdej jego emanacji, co pozostaje równoznaczne z naruszeniem jego suwerenności, to państwu temu przysługuje prawo do samoobrony”⁶⁴⁹.

Co więcej, Rada Bezpieczeństwa potwierdziła w rezolucji⁶⁵⁰ możliwość zwalczania wszelkimi środkami zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, które wynikają także z aktów terrorystycznych, łącznie z przysługującym państwom prawem do samoobrony. Akt ten uznawany jest za pierwszy, w którym zawarto wyraźnie uznanie przez Radę prawa o użyciu siły zbrojnej

⁶⁴⁶ D. Scheffer, *The Missing Pieces in Article 8 bis (Aggression) of the Rome Statute*, „Harvard International Law Journal”, Vol. 58 Online Journal, s. 83.

⁶⁴⁷ Istotne znaczenie dla omawianego zagadnienia ma w istocie konflikt zbrojny, który należy odróżnić od wojny (czasu wojny). Z perspektywy nauk prawnych, główna różnica polega na tym, że nie musi być toczony pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, może zatem dotyczyć innych aktorów nieuważanych za podmioty, jak: grupy terrorystyczne, rebelianci, bandy zbrojne. Przykładowo, spotkać się można z inną kwalifikacją. Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI) przyjął ścisły podział matematyczny, z którego wynika, że działania zbrojne powodujące śmierć powyżej 1000 ofiar rocznie charakteryzują wojnę, natomiast poniżej tej liczby występuje konflikt zbrojny. Wydaje się jednak, że ta klasyfikacja może odnosić się jedynie do konfliktów międzynarodowych, które poprzez zaangażowanie różnych aktorów prawa międzynarodowego, w tym także podmiotów, prawdopodobnie przerodzą się w wojnę. W przypadku konfliktu niemiędzynarodowego trudno się z tym zgodzić, vide: M. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny*, op. cit., s. 72.

⁶⁴⁸ I. Detter, *The law of war*, Routledge 2013, s. 34.

⁶⁴⁹ M. Kowalski, op. cit., s. 197.

⁶⁵⁰ Rezolucja 1368 Rady Bezpieczeństwa z dnia 12 września 2001, S/RES/1368 (2001), tekst aktu w języku angielskim dostępny pod adresem: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/533/82/pdf/n0153382.pdf?token=ZSwPD9D1Ig45XaEkpI&fe=true> [dostęp: 14.04.2024 r.].

przeciwko działaniom terrorystycznym⁶⁵¹. Jednakże, należy także przytoczyć *dictum* Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w opinii *Construction of the Wall*, gdzie wskazano, że jedynie państwa są podmiotowym źródłem napaści zbrojnej, a więc napaść zbrojna może dotyczyć tylko państw i być dokonana przez państwa⁶⁵².

Jeśli przyjęto by jednak paradygmat napaści zbrojnej dokonany przez aktora niepaństwowego, komu należałoby wypowiedzieć stan wojny? Przy czym nie chodzi o brak możliwości odpowiedzi, korzystając z samoobrony, bo z tym argumentem coraz trudniej polemizować, lecz o kwestie *stricto* związane z prowadzeniem wojny⁶⁵³.

Podkreślić należy, że zgodnie z 8 bis ust. 1 *Rzymskiego Statutu* określono zbrodnię agresji jako akt dokonany przez państwo, w postaci planowania, przygotowania, inicjowania lub wykonania. Zgodnie z ust. 2 akt agresji oznacza użycie przez państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa (lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z KNZ)⁶⁵⁴. Zgodzić należy się z Davidem Schefferem, który twierdzi, że w związku z powyższym, zarówno najcięższa forma agresji – napaść zbrojna czy nawet jej lżejsza odmiana, muszą być dokonane albo przynajmniej inspirowane przez podmiot prawa międzynarodowego jakim jest państwo i tylko wówczas będzie ona uznana⁶⁵⁵. Nie wszystkie działania wymieniane w art. 3 rezolucji 3314 ONZ czy art. 8bis *Statutu Rzymskiego* będą uznane za agresję, a „jedynie takie, które będzie prowadzone na bardzo szeroka skalę i będzie stwarzało poważne zagrożenie dla pokoju światowego”⁶⁵⁶.

A zatem, względem aktu agresji, należy poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, należy wskazać, że akt agresji, w tym najcięższy jakim jest napaść zbrojna, może być dokonany tylko przez państwo wobec innego państwa. Po drugie, akt agresji musi

⁶⁵¹ R. Kwiecień, *Od wojny sprawiedliwej...*, op. cit., s. 205.

⁶⁵² „Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State”, vide: *Legal consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9 July 2004, The International Court of Justice Reports 2004, s. 194, vide: <https://www.icj-cij.org/case/131> [dostęp: 14.04.2024 r.].

Przy czym, sędzia Kooijmans złożył opinię oddzielną.

⁶⁵³ Bardzo stanowcze stanowisko przedstawia Yoram Dinstein uznaje za fakt, że ataki terrorystyczne kwalifikują się jako zbrojna napaść oznacza, że podlegają one pełnemu zastosowaniu art. 51 ani więcej, ani mniej. Dlatego też nie zgadza się z R. Mullersonem, który z kolei twierdzi, że samoobrona przed zbrojnym atakiem od innego państwa może mieć cechy przechwytyjącej walki, ale nie wyprzedzającej, podczas gdy przed atakiem terrorystycznym uzasadnione są środki czysto prewencyjno-zapobiegawcze. Vide: Y. Dinstein, op. cit., s. 208.

⁶⁵⁴ *Statut Rzymski*, art. 8 bis. ust. 1-2.

⁶⁵⁵ D. Scheffer, op. cit., s. 84.

⁶⁵⁶ W. Czapliński, op. cit., s. 29.

stanowić poważne użycie siły. Stąd też uzasadnione wątpliwości, jak wobec tak skonstruowanego – na zasadzie kompromisu (!) – przepisu, oceniać działania od aktorów niepaństwowych, cyber wojnę czy działania wyprzedzające⁶⁵⁷.

Wobec powyższego być może „to nie skala ataku terrorystycznego powinna przesądzać o uznaniu go za napaść zbrojną (...), lecz to, że każdy atak terrorystyczny może zostać uznany za napaść zbrojną”⁶⁵⁸? Jeśli przyjąć cel i skutki za wyznacznik uznania ataku terrorystycznego za formę napaści zbrojnej, to zakładając, że dane grupy terrorystyczne przeprowadzając ataki dążą do konfliktu zbrojnego, konwencjonalnego, to wówczas należy zgodzić się z powyższym twierdzeniem.

Z kolei, dobitnie i negatywnie o wypowiedzeniu wojny terrorystom wypowiadał się David A. Borer, wskazując, że błędem był wybór przymusowego szerzenia demokracji jako sposobu walki z terroryzmem, który jeszcze pogłębiła decyzja o retorycznym wypowiedzeniu „globalnej wojny z terroryzmem”. Wypowiadanie wojny w oparciu o formę prowadzenia wojny, a nie o zidentyfikowanie wroga, którego można pokonać jest problematyczne. Co więcej, korzystając z terminologii wojennej, uznał on terroryzm za taktykę, a wypowiedzenie mu wojny jako równoznaczne z wypowiedzeniem wojny tylko jednostkowym działaniom, jak manewrowi flankującemu, precyzyjnemu bombardowaniu lub atakowi z zaskoczenia⁶⁵⁹.

W związku z powyższymi twierdzeniami zauważyć należy, że ani w prawie polskim, ani w prawie międzynarodowym nie istnieje ani definicja wojny, ani – co istotniejsze, jednolita interpretacja, która pozwoliłaby na precyzyjne określenie, co w obecnych czasach, przy zmiennych czynnikach podmiotowych i przedmiotowych na pewno byłoby uznane za napaść zbrojną, która kwalifikowałaby daną sytuację jako stan wojny.

Z kolei „czas wojny” to konstrukcja nieznaną aktom prawa międzynarodowego, typowa za to dla prawa polskiego, które obecnie rozróżnia „stan wojny” od „czasu wojny”. Mimo że historycznie również ustrojodawca używał „czasu wojny” np. w konstytucji marcowej⁶⁶⁰, to jednak łączył go ze stanem wojennym, czyli w istocie chodziło o czas walk podczas stanu wojny. Czyli w trakcie trwania formalnie

⁶⁵⁷ D. Scheffer, op. cit., s. 84-86.

⁶⁵⁸ R. Kwiecień, *Od wojny sprawiedliwej...*, op. cit., s. 206.

⁶⁵⁹ D.A. Borer, *Why is information strategy difficult?*, [w:] *Information Strategy and Warfare. A guide to theory and practice*, red. J. Arquilla, D.A. Borer, s. 235-236.

⁶⁶⁰ *Konstytucja RP z 17 marca 1921 r.*, art. 46.

wypowiedzianej wojny, występował czas faktycznych działań zbrojnych, na terenie, na którym obowiązywał stan wojenny!

Marek Surmański, analizując prawne znaczenie tego wyrażenia jeszcze przed ustanowieniem definicji legalnej, zwracał uwagę na następujące aspekty, pytając: czym są „rzeczywiste działania wojenne” oraz jak silne powinny one być, by zostały zaklasyfikowane jako czas wojny, a także jaki organ miałby to oceniać i ogłaszać⁶⁶¹? I, mimo iż do części wątpliwości ustawodawca się ustosunkował, nadal pytanie o siłę działań zbrojnych, a może i skutki, które te działania by wywołały, żeby mogły być uznane za rozpoczynające czas wojny, pozostają aktualne. Aktualna pozostaje także ocena tych działań dokonywana przez konkretny organ.

Określenie czasu wojny jest istotne, ponieważ rodzi poważne skutki prawne. Zgodnie z zastosowanym wyrażeniem „na czas wojny” w art. 134 Prezydent RP mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁶⁶². Z kolei w art. 175 wskazano, że sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony jedynie na czas wojny, a nie w stanie wojennym⁶⁶³. Pomimo to, do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*⁶⁶⁴, nie widziano potrzeby ogłaszania momentu rozpoczęcia „czasu wojny”. Po latach debat na temat literalnej wykładni wyrażenia „na czas wojny”, nowa ustawa obronna wprowadziła definicję legalną terminu „czas wojny”. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy *o obronie Ojczyzny* jest to czas działań wojennych prowadzonych na terytorium RP, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Rady Ministrów⁶⁶⁵.

Ustawodawca nie przywiduje przypadku, kiedy Rada Ministrów nie miałaby możliwości zebrania się i wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP⁶⁶⁶.

Zatem termin „czas wojny”, czyli faktyczne działania wojenne, występuje tylko w przypadku „konieczności obrony państwa”. A zatem musi nastąpić napaść zbrojna, żeby mogła wystąpić konieczność obrony. W przypadku napięć wewnętrznych,

⁶⁶¹ M. Surmański, op. cit., s. 102.

⁶⁶² *Konstytucja RP*, art. 134 ust. 4.

⁶⁶³ *Konstytucja RP*, art. 175 ust. 2.

⁶⁶⁴ Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, (Dz.U. z 2015 r. poz. 529).

⁶⁶⁵ Ustawa *o obronie Ojczyzny*.

⁶⁶⁶ M. Kołodziejczak, *The Commander-in-Chief in the Command-and-Control System According to Polish Regulations and De Lege Ferenda Postulat*, “European Research Studies Journal” Volume XXIV Issue 3B. 1043.

rozruchów, o cechach wojny domowej, czyli poprawnie klasyfikując – konfliktu międzynarodowego, nie będzie przesłanek do ogłoszenia czasu wojny, a więc i Naczelny Dowódca nie może być mianowany (brak podstawy prawnej na inną niż zewnętrzną okoliczność), ani uruchamiane sądy doraźne.

Najpierw zatem Prezydent RP będzie czekał na wniosek Rady Ministrów, by wydać postanowienie o rozpoczęciu „czasu wojny”, następnie na wniosek Prezesa Rady Ministrów w sprawie mianowania naczelnego dowódcy. Przy czym należy zauważyć, że skoro pojawiła się w ustawie procedura postanawiania o czasie wojny, to – jak się wydaje – bez takiego uprzedniego postanowienia prezydent nie będzie mógł mianować naczelnego dowódcy. Chyba że zostałby on mianowany jeszcze w stanie wojennym. Jednak, hipotetycznie zakładając, można zastanowić się, co byłoby w przypadku, gdyby faktyczne działania zbrojne miały miejsce na terytorium RP, ale Rada Ministrów nie zebrała się i „nie zdążyła” wystosować wniosku do Prezydenta RP ani o wprowadzenie stanu wojennego, ani w konsekwencji o ogłoszenie czasu wojny⁶⁶⁷? Dlatego dziwić może, że ustawodawca nie zdecydował się na połączenie procedury postanawiania o czasie wojny z aktem mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Albo – co jednak byłoby bardziej pożądane, zaangażowanie w obie procedury nie Rady Ministrów, a jedynie premiera.

Pozostaje wskazanie, który organ byłby zatem odpowiedzialny za ocenę danych działań militarnych i uznanie ich jako napaści zbrojnej, a w konsekwencji uruchomienia procedury wnioskowania przez Radę Ministrów do Prezydenta RP o ogłoszenie czasu wojny. Czy byłyby to służby specjalne, przekazujące informacje Prezesowi Rady Ministrów? Czy byłyby to siły zbrojne, przekazując wiadomość Dowódcy Operacyjnemu, a ten z kolei Szefowi Sztabu Generalnemu, który poinformowałby Ministra Obrony Narodowej? Kiedy ta informacja trafiłaby do Prezydenta RP? W którym momencie powinna zostać zwołana Rada Bezpieczeństwa Narodowego bądź Rada Gabinetowa? Wreszcie, czy najpierw powinna zostać zawiadomiona Organizacja Narodów Zjednoczonych, by Rada Bezpieczeństwa mogła podjąć odpowiednią rezolucję zanim w Polsce ogłoszony zostałby czas wojny? Kiedy i przez kogo powinien zostać powiadomiony Sojusz Północnoatlantycki? Czy i przez kogo byłaby powiadomiona Unia Europejska? Wątpliwości dotyczą zatem zarówno momentu powiadomienia, jak i samej procedury. Wydaje się, że jest to poważne niedopatrzenie, skoro bowiem ustawodawca

⁶⁶⁷ M. Kołodziejczak, *Definicyjno-prawna regulacje wojny...*, op. cit., s. 54.

określił, że ze względu na ograniczenia praw człowieka w stanie wojennym czy wyjątkowym, minister spraw zagranicznych powiadamia Sekretarza Generalnego ONZ i Sekretarza Generalnego Rady Europy⁶⁶⁸ o tym fakcie, tym bardziej procedura zgłaszania samego faktu napaści zbrojnej, a nawet agresji, a z pewnością ogłoszenia stanu wojny czy czasu wojny powinna zostać uregulowana.

Za koniecznością ogłaszania momentu rozpoczynania się czasu wojny optował Marek Surmański, argumentując, skądinąd słusznie, że brak jednoznacznego wskazania tego momentu może doprowadzić do sytuacji, w której podmioty świadczące obowiązek na rzecz obrony inaczej interpretowałyby dane działania zbrojne niż organy, które nakładałyby taki obowiązek. Jak stwierdził, „nie bez znaczenia pozostaje również niebezpieczeństwo powstawania sporów w omawianym obszarze między organami państwowymi a podmiotami zobowiązanymi (obywatele, przedsiębiorcy, organizacje społeczne), zarówno o charakterze administracyjno-prawnym, jak i cywilno-prawnym”⁶⁶⁹.

Kolejną problematyczną kwestią jest brak powiązania stanu wojny i czasu wojny oraz brak wskazania zależności w związku z mobilizacją, stanem wojennym i stanem gotowości obronnej czasu „W”.

Z wojną należy łączyć takie instytucje jak mobilizacja oraz stan gotowości obronnej czasu wojny. Jak wspomniano wyżej, coraz częściej – czego egzemplifikacją jest ustawa *obronna*, ustawodawca używa zwrotu „w czasie wojny i podczas mobilizacji” czy „w czasie mobilizacji i wojny”. Zgodnie z art. 136 *Konstytucji RP* mobilizację częściową lub powszechną (!) i użycie sił zbrojnych zarządza Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. W związku z powyższym, należy zauważyć, że mobilizacja może być zarządzona w nieco odmiennych warunkach, gdyż nie powtórzono w tym przepisie przesłanek stanu wojennego czy stanu wojny. Literalnie nie wskazano także „konieczności obrony”. Zauważyć należy, że w art. 136 użyto nowego wyrażenia „bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie”, które jest problematyczne, czego konsekwencją jest „czekanie” na bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie – w praktyce napaść zbrojną, z ogłoszeniem nawet częściowej mobilizacji. Skoro ustrojodawca użył zarówno sformułowania „bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenia” oraz „zewnętrzne zagrożenia”, to wydaje się,

⁶⁶⁸ Ustawa o stanie wojennym, art. 6.

⁶⁶⁹ M. Surmański, op. cit., s. 105.

że jego celem było rozróżnienie dwóch nieco odmiennych sytuacji. Być może także pewne skalowanie – zewnętrzne zagrożenie już można zidentyfikować, ale nie jest ono jeszcze „namacalne”, fizycznie odczuwalne – czyli bezpośrednio.

W istocie, stosunkowo problematyczna jest również regulacja stanów gotowości obronnej państwa. Jak wskazano w rozdziale 1, w polskim systemie bezpieczeństwa narodowego funkcjonuje stan gotowości obronnej czasu wojny. Zgodnie z jeszcze obowiązującym rozporządzeniem, stan gotowości obronnej czasu wojny, to jeden z trzech stanów gotowości obok stanu stałej gotowości obronnej państwa i stanu gotowości obronnej państwa czasu kryzysu. W §4 ust. 1 zawarto, że stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu jest właściwy w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, które wymagałoby uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego i innych zadań właściwych dla tego stanu, jak zapewnienie przygotowania do przeciwdziałania zewnętrznemu zagrożeniu oraz usuwaniu ich skutków⁶⁷⁰. Należy wskazać na dwa poważne zastrzeżenia. Czy skoro występuje na tyle poważne zewnętrzne zagrożenie, by uruchomić wybrane elementy systemu obronnego, to nie jest właściwy moment, by wprowadzić stan wojenny? To raz. Druga uwaga dotyczy kwestii bardziej techniki legislacyjnej, bo w obecnym brzmieniu to akt wykonawczy jakim jest rozporządzenie wskazuje na moment, w którym wprowadza się środek konstytucyjny w postaci stanu wojennego. A chyba powinno być odwrotnie, czy przepisy stanu wojennego powinny umożliwiać uruchomienie procedury podwyższenia stanów gotowości obronnej. Należy także zwrócić uwagę na brak powiązania ze stanami gotowości bojowej Sił Zbrojnych.

Z przepisów rozporządzenia jednak wynika, że stan wojenny, którego wprowadzenie umożliwia rozpoczęcie zadań wynikających z założeń systemu obronnego państwa, miałby być wprowadzony dopiero w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny. Co więcej, dopiero wówczas mogłaby rozpocząć się mobilizacja. Zgodnie bowiem z §5 omawianego rozporządzenia stan gotowości obronnej czasu „W” wprowadzić można w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. To wówczas dopiero realizowana ma być powszechna mobilizacja, wprowadzony stan wojenny oraz nastąpić musi pełne rozwinięcie systemu obronnego

⁶⁷⁰ Rozporządzenie RM w sprawie gotowości obronnej, §4 ust. 1-2.

państwa do odparcia agresji militarnej⁶⁷¹. Natomiast procedowane jest nowe rozporządzenie, w którym zdecydowano się zmienić formułę stanów gotowości obronnej państwa. W projekcie rozporządzenia zrezygnowano z podziału na trzy stany gotowości obronnej, tworząc jedynie dwa: stan stałej gotowości obronnej państwa oraz stan pełnej gotowości obronnej państwa.

Już w 2022 roku przygotowano projekt rozporządzenia. Zgodnie z ówczesnie projektowanym aktem, §4 ust. 1 zakładał, że stan stałej gotowości obronnej państwa zostaje podwyższony do stanu pełnej gotowości w celu przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a w szczególności odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Realizuje się wówczas procedurę zarządzenia mobilizacji, wprowadza się stan wojenny oraz kontynuuje działania mające na celu pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji⁶⁷².

W najnowszej wersji projektu rozporządzenia z 2024 roku przyjęto jednak nieco inne założenia. O ile wcześniej była to zasadniczo ogólnikowa regulacja, obecnie została ona uszczegółowiona. Projektowany przepis zakłada, że w sytuacji zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i konieczności reagowania w przypadku jego wystąpienia, odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony, wymagającej uruchomienia systemu obronnego państwa, wprowadza się stan pełnej gotowości obronnej państwa. Zgodnie z § 4 ust. 2 realizuje się wówczas zadania umożliwiające przeprowadzenie mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa⁶⁷³. Zauważyć można zatem silne nawiązanie do regulacji zawartych w rozporządzeniu z 2004 roku.

W odniesieniu do projektu B 2024 rozporządzenia RM w *sprawie gotowości obronnej* konieczne jest poczynienie kilku uwag. O ile wcześniejszy projekt był zasadniczo ogólnikowy, obecny został uszczegółowiony. Po pierwsze, nie dostosowano stanu pełnej gotowości obronnej państwa do stanów gotowości bojowej Sił Zbrojnych.

⁶⁷¹ Rozporządzenie RM w *sprawie gotowości obronnej*, §5 ust. 1-2.

⁶⁷² Projekt A 2022 rozporządzenia RM w *sprawie gotowości obronnej*, §4 ust. 1-2.

⁶⁷³ Projekt B 2024 rozporządzenia RM w *sprawie gotowości obronnej*, §4 ust. 1-2.

Uregulowano jedynie, że powyższe zadania realizuje się z uwzględnieniem pierwszeństwa zadań wykonywanych w ramach zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych, w tym podnoszenia gotowości bojowej Sił Zbrojnych oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁶⁷⁴.

Po drugie, trudno zgodzić się ze wskazaniem, że w pełnej gotowości obronnej następuje wprowadzenie stanu wojennego. Nadal bowiem wprowadzenie stanu wojennego zostaje niejako uzależnione od podniesienia (bądź nie) stanu gotowości obronnej. Biorąc pod uwagę obecne brzmienie art. 230 *Konstytucji RP* i art. 2 ust. 2 ustawy *o stanie wojennym* oraz bieżącą ich interpretację to wprowadzenie stanu wojennego powinno otwierać drogę kolejnym etapom działań. Być może zatem nie należałoby wymieniać zadań, które w stanie pełnej gotowości miałyby zostać realizowane, skoro i tak nie jest to pełen wykaz.

Podobne wątpliwości blisko 30 lat temu przedstawił Eugeniusz Piedziuk, który w odniesieniu do ówczesnie obowiązujących regulacji zwracał również uwagę na niedopracowaną kwestię związaną z określeniem czasu (momentu) podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa, ogłoszenia mobilizacji oraz wprowadzenia stanu wojennego, co jednak miało zostać uregulowane w ustawie (nie zostało)⁶⁷⁵.

Co więcej, w projekcie rozporządzenia używa się sformułowania „bezpośrednia napaść zbrojna”⁶⁷⁶. Jak zostało już wskazane, zewnętrzne zagrożenie należy odróżnić od jego kwalifikowanej formy jaką będzie bezpośrednie zewnętrzne zagrożenie, co mimo konstytucyjnego umocowania jest niezwykle trudne do oszacowania. Czym zatem będzie bezpośrednia napaść zbrojna i jaka będzie różnica między bezpośrednią napaścią zbrojną a napaścią zbrojną? Ani *Konstytucja RP*, ani przedmiotowe ustawy nie stosują tego wyrażenia, więc trudno ocenić czy chodzi o wielkość zagrożenia, intensywność natarcia czy sposób podjęcia ataku.

Należy zatem zadać pytanie czy stan wojny, jako instytucja historyczna, by nie napisać archaiczna, nadal jest potrzebny? Nie wskazuje się bowiem jego konotacji z czasem wojny ani ze stanem wojennym. W zasadzie wskazania w rozporządzeniu RM z 2004 roku, że to w stanie gotowości obronnej czasu wojny i powtarzane nieco

⁶⁷⁴ Projekt B 2024 rozporządzenia RM w sprawie gotowości obronnej, §7 ust. 2.

⁶⁷⁵ E. Piedziuk, *Kierowanie obroną państwa w świetle nowych uwarunkowań prawnych*, Do użytku służbowego, AON, Warszawa, 1997, s. 6-7.

⁶⁷⁶ Chyba że twórcom rozporządzenia chodziło o podkreślenie bezpośredniości napaści zbrojnej od innego państwa, a nie w odniesieniu do *proxy war*, ale to chyba za daleko idąca interpretacja.

dogmatycznie w projekcie rozporządzenia, że dopiero w stanie pełnej gotowości obronnej państwa jest odpowiedni moment na wprowadzenie stanu wojennego może być zgubny. Cała procedura zaczynałaby się od podniesienia stanów gotowości obronnej, a nie od stanu wojennego.

Wydaje się jednak, że mimo braku formalnego powiązania obowiązywania stanu wojny, stanu wojennego i czasu wojny, powinny one występować razem. Przy większych zmianach należałoby rozważyć zasadność utrzymywania regulacji stanu wojny.

Bartłomiej Opaliński, zauważa, że możliwa jest jednak sytuacja, „że aktywne działania wojenne będą prowadzone przed formalnym wprowadzeniem któregoś z tych stanów. Tytułem przykładu: taka sytuacja będzie miała miejsce w przypadku natychmiastowego odparcia agresji obcego państwa. Wówczas jakakolwiek zwłoka związana z przeprowadzeniem konstytucyjnych procedur wprowadzenia stanu wojny lub stanu wojennego będzie definitywnie wykluczona. W tym kontekście wyodrębnienie w ustawie zasadniczej czasu wojny należy ocenić pozytywnie. Dzięki temu możliwe jest podjęcie w zgodzie z literą prawa błyskawicznych działań o charakterze obronnym”⁶⁷⁷. Regulacja ta straciła jednak na aktualności, z racji wprowadzenia regulacji ustawowych. Czy zatem, w przypadku napaści zbrojnej, konieczności obrony i faktycznych działań zbrojnych na terytorium RP, bez możliwości wcześniejszego ogłoszenia stanu wojennego (brak możliwości zebrania się Rady Ministrów) i czasu wojny (brak możliwości zebrania się Rady Ministrów) czas wojny w Polsce byłby możliwy z racji stanu faktycznego? I czy wówczas Prezydent RP i Naczelnny Dowódca mógłby realizować stosowne w tym czasie zadania i obowiązki?

4.2. Zadania konstytucyjnych organów w stanie wojny i w czasie wojny

Wskazując na zadania konstytucyjnych organów w stanie wojny i w czasie wojny należy podkreślić, co już zaznaczano kilkakrotnie w niniejszej pracy, że stan wojny jest instytucją prawa międzynarodowego i jako taki nie wywołuje zmian w wewnętrznej organizacji państwa. Z kolei czas wojny oznacza często moment pojawienia się specyficznych obowiązków dla określonych organów czy podmiotów. Stwierdzić także należy, że częściowo trudno oddzielić zadania wykonywane przez najważniejsze

⁶⁷⁷ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, rozdział 3.7.

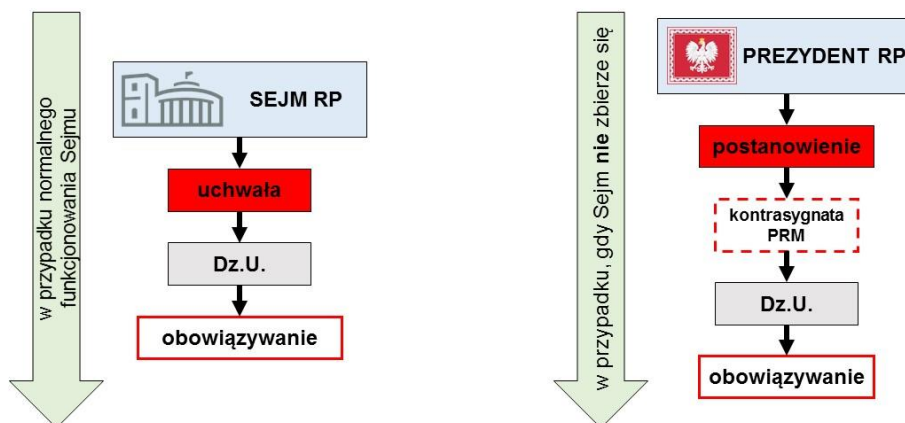
organy w czasie stanu wojennego i w czasie wojny. To tylko przemawia za argumentem, że nie powinno się traktować oddzielnie tych dwóch instytucji, dodając jeszcze historyczny stan wojny.

Jedno z najważniejszych prezydenckich zadań dotyczących stanu wojny sprowadza się do wydania przez prezydenta postanowienia o stanie wojny, w sytuacji gdy Sejm nie mógłby się zebrać. Kompetencja wynikająca z art. 116 *Konstytucji RP* jest o tyle ważna, że jest to jedyny (!) przypadek, kiedy prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem takiej decyzji. Prezydenckie postanowienie o stanie wojny nie zostało jednak uznane za prerogatywę w art. 144 ust. 3, tym samym niezbędna byłaby kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Podkreślenia także wymaga, że jest to jedyna zastępcza procedura dotycząca kwestii wprowadzania czy ogłaszania danych stanów. Podobna nie obowiązuje, ani w przypadku stanów nadzwyczajnych, a nie w przypadku czasu wojny.

Niezależnie jednak, czy decyzja o stanie wojny zostałaby podjęta przez Sejm, czy przez Prezydenta RP, akt inicjujący ogłoszony byłby w Dzienniku Ustaw. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 pkt 1 w Dzienniku Ustaw ogłasza się również akty prawne dotyczące stanu wojny i zawarcia pokoju⁶⁷⁸. W przepisie, profilaktycznie, nie ujęto rodzaju aktu prawnego⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, art. 9 ust. 2 pkt 1.

⁶⁷⁹ Na marginesie można zauważyć, że w ustawie nie znalazło się postanowienie prezydenckie o czasie wojny, ale o obowiązku publikacji w Dzienniku Ustaw stanowi art. 24 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny.



Rys. 2. Schemat procedury ogłaszania stanu wojny

Źródło: opracowanie własne.

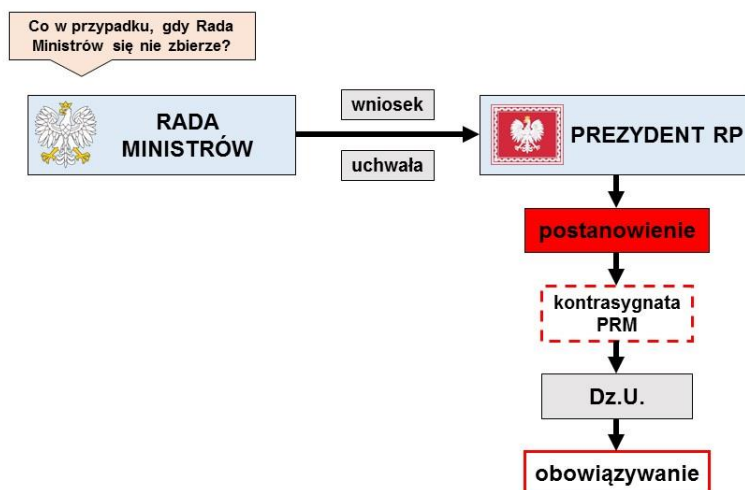
Zasadniczo, przepisy odnoszą się do zadań i obowiązków albo w stanie wojennym (co zostało omówione już wcześniej) i te zadania rozciągałyby się na okres wojny, albo w czasie wojny. Należy zatem zauważyć, że ustrojodawca, a następnie ustawodawca przyjął założenie (dorozumiane), że stan wojenny powinien zostać wprowadzony jako pierwszy – przed czasem wojny i stanem wojny, ewentualnie równocześnie. Tylko dlatego nie zawarł nigdzie regulacji przynajmniej wskazujące ramy wzajemnych relacji pomiędzy tymi stanami bezpieczeństwa państwa?

Zatem, zgodnie z obecnie sformułowanymi przepisami, w przypadku „konieczności obrony państwa” to Prezydent RP postanawiałby, kiedy zaczyna się czas wojny na terytorium RP. Obligatoryjny jest jednak wniosek Rady Ministrów. W tym samym trybie prezydent decyduje o zakończeniu czasu wojny⁶⁸⁰. Postanowienie niezwłocznie publikuje się w Dzienniku Ustaw⁶⁸¹.

⁶⁸⁰ Wcześniej: ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. 2019, poz. 1541), art. 4a ust. 1 pkt 4a

Obecnie: ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 24 ust. 1 pkt 7.

⁶⁸¹ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 24 ust. 2.



Rys. 3. Schemat procedury ogłaszania czasu wojny

Źródło: opracowanie własne.

Nie można także nie wspomnieć o mianowaniu Naczelnego Dowódcy przez Prezydenta RP na czas wojny, ale na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁶⁸². Podkreślić należy, że w przeciwieństwie do stanu wojennego, w tym przypadku byłoby to prezydenckie *obligo*.

Nie są to jedyne zadania prezydenta w tymże czasie. W ustawie *o obronie Ojczyzny* wskazano, że prezydent stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności terytorium RP odpowiada za szereg spraw, jednak po pierwsze wykonywane są one w czasie pokoju, a po drugie co do zasady, na wniosek Rady Ministrów bądź premiera.

Prezydent zatem odpowiada za przekazanie rekomendacji do strategii bezpieczeństwa narodowego przed podjęciem prac przez Radę Ministrów. Następnie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów strategię tę zatwierdza w drodze postanowienia⁶⁸³. Z kolei, w kwestiach *stricte* wojennych prezydent przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań obronnych. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, organizowanych cyklicznie

⁶⁸² *Konstytucja RP*, art. 134 ust. 4.

⁶⁸³ *Ustawa o obronie Ojczyzny*, art. 24 ust. 1 pkt 1-2.

oraz – co istotne – kieruje ich przebiegiem⁶⁸⁴. Także na wniosek Prezesa Rady Ministrów wydaje w drodze postanowienia Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną RP oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego⁶⁸⁵.

Jak wspomniano wcześniej, prezydent, ale na wniosek Rady Ministrów, postanawia o wprowadzeniu albo zmianie stanu gotowości obronnej państwa⁶⁸⁶.

Jak wskazano powyżej kluczowym zadaniem wydaje się postanawianie o czasie wojny, a przez to także mianowanie Naczelnego Dowódcy. Równie ważnym jednak, wskazującym na istotną rolę, którą powinien pełnić Prezydent RP w czasie wojny, jest współkierowanie obroną państwa, wraz z Radą Ministrów. Zastanawiać się jedynie można, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się jednak powierzyć tego zadania prezydentowi z chwilą rozpoczęcia czasu wojny, co mogłoby odbywać się automatycznie, ale z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy i przejęcia przez niego dowodzenia? W tym kontekście należy poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, oznacza to, że w stanie wojennym Naczelnym Dowódcą mógłby zostać powołany tylko ze względu na okoliczności napaści zbrojnej⁶⁸⁷. Taka interpretacja wydaje się jednak zbyt wąska, gdyż nasuwa się pytanie: dlaczego Naczelnego Dowódcy nie powoływać już wcześniej – w związku z rażącym zagrożeniem zewnętrznym? Po drugie, zauważyć należy, że mianowanie organu podległego warunkuje zwiększenie uprawnień prezydenckich. Czyli organ nadrzędny zależny jest od organu podległego. Co zatem w sytuacji, gdy nie zostanie powołany Naczelnym Dowódcy? Albo gdy przejęcie dowodzenia nie nastąpi od razu? Nie jest to sytuacja niemożliwa, bowiem już Rada Legislacyjna zwracała uwagę na oddzielenie aktu mianowania od przejęcia dowodzenia, wskazując, że przejęcie dowodzenia powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z opinią Rady Legislacyjnej „mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oznacza wydzielenie funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny”⁶⁸⁸. Rada stwierdziła ponadto,

⁶⁸⁴ Stąd też podstawowa wiedza, którą Prezydent RP powinien posiadać odnośnie do spraw obronnych czy strategii wydaje się absolutnie konieczna.

⁶⁸⁵ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 24 ust. 1 pkt 4-5.

⁶⁸⁶ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 24 ust. 1 pkt 6.

⁶⁸⁷ Byłoby to zbieżne z wcześniejszym brzmieniem przepisu, w którym Naczelnego Dowódcę Prezydent mógł mianować w stanie wojennym w razie konieczności obrony państwa.

⁶⁸⁸ *Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 12 października 2012, sygn. RL-0303-21/12, dostępna pod adresem: <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-12-pazdziernika-2012-r-o-projekcie-zalozen-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o> [dostęp: 19 grudnia 2023 r.].

że w procedurze mianowania i przekazania kompetencji Naczelnemu Dowódcy nie powinno być nie tylko zbędnej zwłoki, ale w ogóle żadnej. I najważniejszy argument sprowadza się do uwagi, że „jedynie w razie wojny konstytucja zezwala na uproszczenie schematu dowodzenia i skupienie całości kompetencji dowódczych w jednych rękach – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”⁶⁸⁹. W związku z tym, sformułowanie przepisu, z którego *expressis verbis* nie wynika, że mianowanie i przejęcia dowodzenia odbywa się w jednym momencie także należałoby zweryfikować.

Interesującym, w kontekście dalszego wykorzystania powziętej wiedzy, wydaje się zawarcie w art. 24 ust. 1 pkt 9 wskazania, że prezydent może zwracać się w sprawie przekazania istotnych informacji dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa od organów władzy publicznych, administracji rządowej i samorządowej, ale też przedsiębiorców, kierowników innych jednostek o organizacyjnych czy organizacji społecznych. Czy prezydent jednak nie powinien przedstawić tych informacji na Radzie Gabinetowej bądź Radzie Bezpieczeństwa Narodowego? Trudno stwierdzić, gdyż udział powyższych organów konstytucyjnych w procesie doradzania Prezydentowi RP jest bardzo skąpo uregulowany przez ustawodawcę. Zasadniczo, Prezydent RP może zwołać Radę Gabinetową „w sprawach szczególnej wagi”⁶⁹⁰. Jednak, mimo iż Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta, nie ma ona uprawnień nawet do wydawania rozporządzeń. Z kolei, organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego⁶⁹¹. Jednak brak przepisów regulujących jej funkcjonowanie i rolę w czasie wojny czy stanu wojennego. Nie są to rozważania nowe. Jeszcze pod rządami małej konstytucji Andrzej Szmyt zastanawiał się nad brakiem ustawowej regulacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego, stwierdzając, że „fakt konstytucyjnego zakotwiczenia organu oraz – częściowo związana z tym – ranga materii właściwa dla niego sprawiają, iż być może należałoby poważnie rozważyć, w jakim stopniu sprawy z tym związane winny stanowić przedmiot uregulowania ustawowego”⁶⁹².

⁶⁸⁹ *Opinia Biura Analiz Sejmowych*, Pełen zapis przebiegu posiedzenia komisji ustawodawczej (nr 110) z dnia 8 października 2014 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja, s. 7.

⁶⁹⁰ *Konstytucja RP*, art. 141 ust. 1.

⁶⁹¹ *Konstytucja RP*, art. 135.

⁶⁹² A. Szmyt, *Elementy praktyki...*, op. cit., s. 197.

Odwołując się do postanowień konstytucyjnych odnośnie do zwierzchnictwa prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP także należy wyrazić pewną wątpliwość. O ile bowiem ustrojodawca wskazał *expressis verbis*, że zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju pełni prezydent, jednakże za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, tak można zastanawiać się jak sprawa ta przedstawia się w czasie wojny? Wiesław Skrzydło stwierdził, że prezydent „w okresie wojny sprawuje je przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, którego mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek może odwołać”⁶⁹³. W związku z powyższym, Krzysztof Prokop zauważa, że „przyjęcie takiej konstrukcji prowadzi do utraty przez ministra obrony narodowej (szerzej Rady Ministrów – organu sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności) wpływu na siły zbrojne (...). Dlatego wydaje się, że ustawa o stanie wojennym powinna zawierać przepis o podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych ministrowi obrony narodowej”⁶⁹⁴.

Czy zatem zwierzchnictwo prezydenta nie rozciąga się nad Naczelnym Dowódcą? A może mianowanie Naczelnego Dowódcy nie oznacza sprawowania przezeń zwierzchnictwa i czyni to wówczas sam prezydent⁶⁹⁵? Podobnego zdania jest Katarzyna Dunaj, która stwierdza, że „po pierwsze, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych sam jest członkiem Sił Zbrojnych, w związku z czym nie może pełnić roli pośrednika między armią a głową państwa. (...) Po drugie, sprawowanie przez Prezydenta zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie do końca odpowiada zasadzie podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli⁶⁹⁶”. W związku z tym, także Sejm nie ma możliwości sprawowania kontroli,

⁶⁹³ W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Zakamycze, Lublin 2002, s. 49.

⁶⁹⁴ K. Prokop, op. cit., s. 146.

⁶⁹⁵ Co zresztą także zostało wspomniane podczas posiedzenia... w 1920 roku! Mieczysław Niedziałkowski: „(...) prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem siły zbrojnej Państwa, i Panowie wybaczą, ale jeżeli jakie znaczenie pod tę formułę „zwierzchnika wojskowego” podsunąć można, to nie widzimy innego jak to, któreśmy my podsuwali, mianowicie, że jest on naczelnym wodzem. Bo jeżeli prezydent ma być naczelnym wodzem, a nad nim ma stać w armji naszej jeszcze Najwyższy Zwierzchnik Wojskowy, to wynik jest taki, że naczelnny wódz nie będzie de facto naczelnym wodzem, lecz drugą z kolei instancją wojskową, która idzie po najwyższym zwierzchniku wojskowym. (...)”. Vide: *Sprawozdanie Stenograficzne z 175 Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, op. cit., CLXXV/19-20. Tu oczywiście, zakładano że to Marszałek Piłsudski będzie prezydentem, niemniej jednak sens pozostaje nadal aktualny – a mianowicie Naczelnny Dowódca nie powinien być w swych decyzjach i rozkazach skrępowany podległością!

⁶⁹⁶ K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, red. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 88.

co jest kolejnym argumentem sugerującym podtrzymanie również i w czasie wojny roli ministra obrony narodowej w pośredniczeniu w zwierzchnictwie prezydenckim.

Ważnym zadaniem Prezydenta RP jest także zatwierdzenie planów operacyjnych użycia Sił Zbrojnych oraz uznanie obszarów RP za bezpośrednie (!) strefy działań wojennych, co czyni na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie wskazuje się jednak, który obszar za taką strefę może być uznany i wobec oddzielnych przepisów odnośnie do stanu wojennego i czasu wojny, co uznanie danego obszaru za strefę bezpośrednich działań zmieni?

Kolejnym, także problematycznym przepisem, jest wprowadzona w *Konstytucji RP* a niepowiązana z innymi stanami bezpieczeństwa państwa, procedura mobilizacji. Ważne jest przy tym, że w przeciwieństwie do ustrojodawcy ustawodawca łączy mobilizację z czasem wojny⁶⁹⁷. Zgodnie z art. 136 *Konstytucji RP* prezydent zarządza powszechną bądź częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w przypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa⁶⁹⁸. Oddzielną kwestię stanowi akt, którym mobilizacja zostałaby ogłoszona. Wydawać by się mogło, że skoro w *Konstytucji RP* użyty został zwrot „zarządza”, właściwą formą będzie wydanie prezydenckiego zarządzenia. Niemniej jednak konstytucjoniści są, co do zasady zgodni, że może być tu tylko i wyłącznie brana pod uwagę forma rozporządzenia⁶⁹⁹. Nie jest to jednak bezsporna kwestia. Przywoływana już ustawa *o ogłaszaniu aktów normatywnych* także nie jest rozstrzygająca, gdyż wskazano, że w Dzienniku Ustaw publikuje się akty prawne dotyczące powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony RP⁷⁰⁰. Jak wskazuje Bartłomiej Opaliński, „rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”, jednak ostatecznie przychyliła się do wskazania rozporządzenia jako właściwej formy aktu publikacji⁷⁰¹. Jednakże, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż „(...) rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy

⁶⁹⁷ W ustawie *o obronie Ojczyzny* wielokrotnie użyto sformułowania „w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny”.

⁶⁹⁸ *Konstytucja RP*, art. 136.

⁶⁹⁹ Tak W.J. Wołpiuk, B. Opaliński.

⁷⁰⁰ Ustawie *o ogłaszaniu aktów normatywnych*, art. 9 ust. 2 pkt 5.

⁷⁰¹ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy...*, op. cit., s. 185.

ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (...)”⁷⁰². W związku z powyższymi rozważaniami z zaskoczeniem można przyjąć, że w definicji występującej w ustawie *o obronie Ojczyzny*, wskazano zarządzenie jako formę ogłoszenia mobilizacji⁷⁰³.

Kolejnym aspektem jest obligatoryjność działania prezydenta. W przeciwieństwie do wniosku o wprowadzenie stanu wojennego, akt ten wymaga od prezydenta podjęcia działania. Jest to nie tylko czynność obligatoryjna, a nie fakultatywna, ale również niepozwalająca na odrzucenie wniosku złożonego przez premiera. Można jednak zastanawiać się, kiedy prezes powinien złożyć wniosek? Jak wskazano mobilizacja nie jest powiązana z innymi stanami *expressis verbis*, ani tym bardziej uzależniona chronologicznie od wcześniejszego wprowadzenia stanu wojennego czy ogłoszenia stanu wojny albo czasu wojny. Jedynym wyznacznikiem, mogłoby być podwyższenie stanu gotowości obronnej państwa do pełnej gotowości. Przy czym, należy mieć na względzie, że regulacja ta występuje jedynie w akcie wykonawczym, trudno zatem traktować kolejność postępowania, uznając wytyczne wynikające z rozporządzenia jako wiążące i pewne nad ujęciem konstytucyjnym momentu mobilizacji. W związku z tym, czy prezes ma dowolność w interpretacji „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia”? Czy zobligowany byłby do omówienia sprawy na posiedzeniu Rady Ministrów? Czy powinna wcześniej odbyć się Rada Gabinetowa bądź Rada Bezpieczeństwa Narodowego? Wydaje się, że każdą z tych wątpliwości należy rozważyć. Toteż, jest to kolejna niedoprecyzowana sytuacja, która może doprowadzić do poważnych komplikacji. Waldemar Wołpiuk zauważył, że „istotę wymienionej kompetencji stanowi to, że nie może być ona zlecona do wykonania innemu organowi państwa, wykonana przez inny organ pod sankcją nieważności ani uchylona w inny sposób niż w drodze zmiany Konstytucji. Decyzja, o której mowa, dochodzi jednak do skutku w rezultacie bliskiej współpracy między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, ponieważ Prezydent podejmuje przedmiotową decyzję, działając wyłącznie na wniosek tego ostatniego”⁷⁰⁴.

⁷⁰² Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, tekst dostępny pod adresem: <https://www.saos.org.pl/judgments/205955> [dostęp: 06.06.2024 r.].

⁷⁰³ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 2 pkt 16.

⁷⁰⁴ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec...*, op. cit., s. 61.

Bartłomiej Opaliński ostatecznie wskazuje, że „(...) mobilizacja Sił Zbrojnych nie musi być połączona z wprowadzeniem stanu wojennego, bowiem nie stanowi jego elementu. Należy przyjąć, że w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa zarządzenie mobilizacji powinno wyprzedzać wprowadzenie stanu wojennego”⁷⁰⁵. Jakkolwiek trudno nie zgodzić się z argumentacją, że działania takie miałyby walor psychologiczny, byłyby też realizacją zadań obronnych i pozwoliłyby na przygotowanie sił zbrojnych w odpowiednim czasie, tak jednak nie można zgodzić się z ogólną tezą o zarządzeniu mobilizacji przed wprowadzeniem stanu wojennego. Z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że najpierw powinien zostać wprowadzony stan wojenny, gdyż w obecnym brzmieniu przepisów szybciej zostałyby stwierdzone i uznane „zewnętrzne zagrożenie” niż „bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie”. I nawet przy założeniu, że stan wojenny byłby li tylko wprowadzony jako preludium wojny, działania wynikające z art. 136 *Konstytucji RP* powinny zostać wdrożone później. Nie jest to kolejność słuszna, gdyż jak najbardziej zgodzić należy się, że przynajmniej częściowa mobilizacja powinna być rozpoczęta wcześniej, być może jeszcze przed podwyższeniem stanu gotowości obronnej.

Z kolei, w przeciwieństwie do procedury wprowadzania stanu wojennego, w przypadku czasu wojny Prezydent RP po otrzymaniu wniosku od Rady Ministrów nie ma możliwości jego odrzucenia. A zatem musi wydać stosowne postanowienie.

Być może jednak, byłyby i tak, że wszystkie odpowiednie wnioski i projekty rozporządzeń przygotowane zostałyby zawczasu i w kluczowym momencie byłyby jedynie odpowiednio zmodyfikowane, tak by maksymalnie przyspieszyć możliwość ich ogłoszenia⁷⁰⁶. Przypuszczenie takie wydaje się jednak z założenia błędne, gdyż pomijając brak możliwości wskazania przyczyn i innych konkretnych okoliczności, nie rozwiązuje to ewentualnego późniejszego powołania się na wady formalne w przypadku niemożności zebrania się Rady Ministrów.

Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. W związku tym – niedoprecyzowanym przepisem, wszystkie działania zarówno w czasie

⁷⁰⁵ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy...*, op. cit., s. 184.

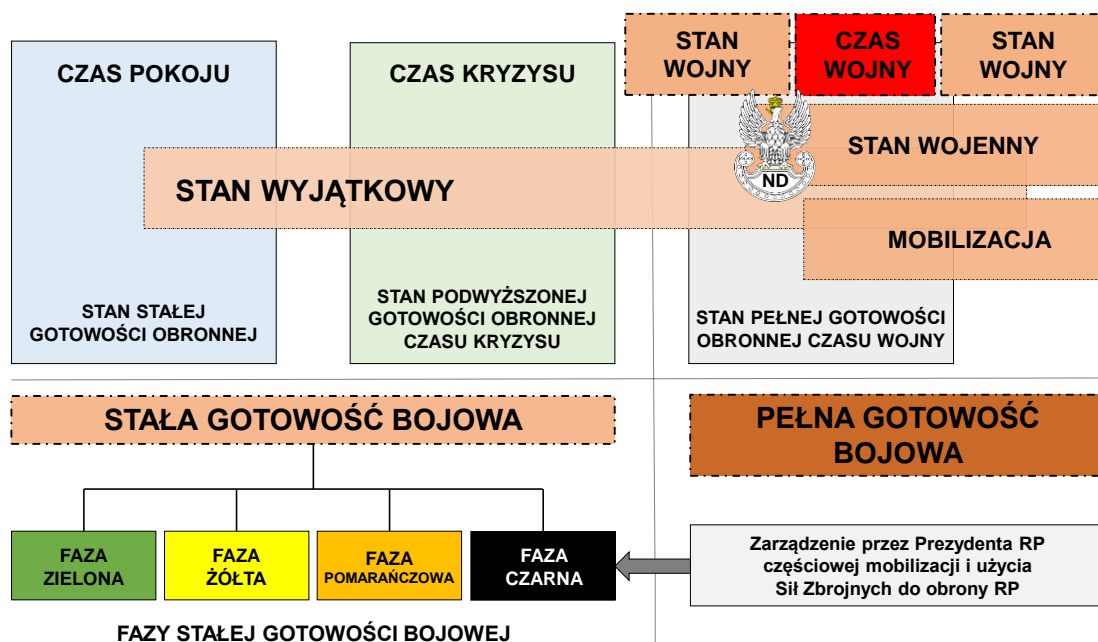
⁷⁰⁶ Czerpiąc z doświadczeń historycznych można wskazać, że najważniejsze wnioski i akty prawne były przygotowywane wcześniej. Dla przykładu można przywołać sytuację z II wojny światowej, kiedy to „w późnych godzinach popołudniowych pierwszego dnia wojny prezydent podpisał dekret o organizacji najwyższych władz wojskowych w czasie wojny, przyjęty przez rząd wczesnym latem, a potwierdzony podczas popołudniowego posiedzenia Rady Ministrów, oraz dokonał mianowania naczelnego wodza, którym został, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, dotychczasowy generalny inspektor sił zbrojnych marsz. Rydz-Śmigły”, vide: P. K. Marszałek., op. cit., s. 266.

pokoju, jak i rozciągające się na stan wojenny oraz wojnę, egzekutywa zobowiązana jest do współpracy i współdziałania. Zasadniczo, Rada Ministrów często jest inicjatorem podejmowania danego działania, a Prezydent RP decyduje o jego wdrożeniu bądź nie. Zgodnie z art. 27 Rada Ministrów uprawniona została do opracowywania projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowania i realizacji przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, także w związku z obroną państwa; przygotowania systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określania zasad wykorzystania zasobów systemu ochrony zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; złożenia wniosku do Prezydenta RP o podwyższenie gotowości obronnej państwa w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny⁷⁰⁷, złożenia wniosku do Prezydenta RP o określenie „czasu wojny”, a także złożenia wniosku o wprowadzenie stanu wojennego, *etc.*

Rada Ministrów odpowiada także za kwalifikację wojskową i może ogłosić obowiązek stawienia się poszczególnych kategorii osób w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, uwzględniając potrzeby Sił Zbrojnych, zagrożenie zewnętrznego, ale także wewnętrzne bezpieczeństwa państwa⁷⁰⁸.

⁷⁰⁷ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 27.

⁷⁰⁸ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 59 ust. 10.



Rys. 4. Stany gotowości obronnej państwa na tle innych stanów bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne.

Istotną kompetencją Rady Ministrów jest wnioskowanie do prezydenta o podwyższanie stanu gotowości obronnej państwa. Należy mieć na uwadze, że ustawa *o obronie Ojczyzny* nakłada obowiązek na Radę Ministrów utrzymania stałej gotowości obronnej państwa i wnioskowaniu do prezydenta o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia⁷⁰⁹. W projekcie, cały czas niewydanego, rozporządzenia w sprawie stanów gotowości obronnej państwa zmieniają się jednak przesłanki (!) umożliwiające przejście ze stałej do pełnej gotowości obronnej. Zakłada się bowiem zaistnienie „bezpośredniej zbrojnej napaści”. Mimo iż w uzasadnieniu wskazuje się, że „dzięki projektowanej zmianie nie będzie wymagane podnoszenie gotowości obronnej państwa w odniesieniu do reagowania na zagrożenia cechujące się brakiem jednoznacznie definiowalnych granic pomiędzy ich militarnym i niemilitarnym charakterem. Przyjęcie dwustopniowego mechanizmu GOP umożliwi wcześniejsze uruchomienie odpowiednich zadań przewidzianych w *Planie Reagowania Obronnego*

⁷⁰⁹ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 27 ust. 4.

Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP), m.in. w odpowiedzi na działania hybrydowe, np. akty terrorystyczne i ataki w cyberprzestrzeni⁷¹⁰. Z całą stanowczością należy jednak podkreślić, że przewidziana przesłanka bezpośredniej zbrojnej napaści nie umożliwi szybszego podjęcia działań i zamyka drogę do uruchomienia SGOP w odpowiedzi na działania hybrydowe, „akty” terrorystyczne i ataki w cyberprzestrzeni.

Należy także pamiętać, że w 2020 roku w odpowiedzi na wieloletnie postulaty stworzenia organu pomocniczego Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa narodowego utworzono Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych⁷¹¹. Nie wydaje się jednak, żeby w obliczu występujących w tamtym okresie zagrożeń spełniał on swoją rolę. Obecnie, na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 maja 2024 roku, powołany został Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego⁷¹². Zgodnie z treścią §2 jego głównym zadaniem jest zapewnienie koordynacji działań w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni poprzez dokonywanie analiz w zakresie spraw wewnętrznych, porządku publicznego, obronności i bezpieczeństwa cyberprzestrzeni oraz spraw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, udoskonalania systemu zarządzania bezpieczeństwem i obroną państwa oraz bezpieczeństwem cyberprzestrzeni czy rządowej polityki bezpieczeństwa i obrony państwa oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

Jak już wskazano w niniejszym rozdziale, rudymetarna kompetencja Sejmu w odniesieniu do spraw wojennych, dotyczy podejmowania decyzji o stanie wojny w dwóch określonych sytuacjach. Inne zadania wynikają wprost z przepisów obowiązujących w stanie wojennym. W istocie, Sejm w odniesieniu do decyzji o stanie wojny ma władzę dyskrecyjną, szczególnie w odniesieniu do analizy przesłanek dotyczących sytuacji związanych z określeniem skali napaści zbrojnej czy agresji. Co więcej, a co w obecnych czasach jest więcej niż prawdopodobne, bez wypowiedzenia wojny przez agresora Sejm może uznaniowo podejść do sytuacji związanej np. z niewielki, zaczepnym atakiem.

⁷¹⁰ *Ocena skutków regulacji, Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa*, 24.08.2024. Projekt wraz z uzasadnieniem i OSR dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384601/katalog/13055911#13055911> [dostęp: 27.08.2024 r.].

⁷¹¹ Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, (M.P. z 2020 r. poz. 918).

⁷¹² Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego, (M.P. z 2024 r. poz. 372).

Ustrojodawca, ani też ustawodawca, nie wskazał jednak, co dalej? Czy w stanie wojny bierze się pod uwagę, że Sejm nadal nie mógłby się zebrać i nie pracowałby? Wydaje się, że ustrojodawca nie przewidywał, że stan wojny mógłby istnieć bez wprowadzonego stanu wojennego. Może warto byłoby rozważyć historyczne rozwiązanie w postaci funkcjonowania „Sejmu kadłubkowego” w stanie i w czasie wojny? Najważniejsza kwestia sprowadza się jednak do pominięcia stanu wojny przy okazji zmiany *Regulaminu Sejmu* w celu przyjęcia przepisów o możliwości głosowania na odległość⁷¹³. W *Regulaminie Sejmu* nie ma bowiem odniesienia do stanu wojny w ogóle. O ile w art. 117a ust. 1 pkt 1 wskazuje się, że Sejm rozpatruje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego, a w art. 169 ust. 2 pkt 11a, że przedmiotem obrad na posiedzeniach Sejmu są w szczególności rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego, może zastanawiać dlaczego nie ma przepisu odnośnie do stanu wojny.

Co więcej, ustawodawca określił, że Sejm w przypadku odrzucenia rozporządzenia o stanie wojennym, wydaje uchwałę w tej sprawie, nie ma jednak odniesienia w formie jakiego aktu Sejm decyduje o stanie wojny. Skoro jednak odrzucając prezydenckie rozporządzenie Sejm powinien podjąć uchwałę, domniemywać można, że tym bardziej czyniłby to w przypadku podjęcia decyzji o stanie wojny. A co w przypadku gdy Sejm zebrałby się na posiedzenie, ale nie zdołano by przegłosować decyzji o stanie wojny?

Dodać należy, że w przeciwieństwie do stanu wojennego, Sejm nie posiada uprawnień kontrolnych w odniesieniu do oceny celowości czy prawidłowości postanawiania o czasie wojny. Czy jednak stan wojny i czas wojny nie powinny być zależne od siebie? Przynajmniej proceduralnie? Sejm (bądź prezydent) decydując o stanie wojny równocześnie mógłby podejmować uchwałę o czasie wojny bądź nie, jeśli walki zbrojne nie toczyłyby się na terytorium RP. Podobnie z zakończeniem czasu wojny i podjęciem decyzji o pokoju.

Zauważyć także należy, że Sejm podejmuje decyzję o pokoju, lecz zgodnie z art. 89 *Konstytucji RP* treść traktatu pokojowego należy do materii ustawowej i ratyfikacja umowy międzynarodowej, która by jej dotyczyła wymaga uprzedniej zgody

⁷¹³ Co interesujące w *Regulaminie Sejmu* zdecydowano się wskazać zarówno na stan zagrożenia epidemicznego jak i stan epidemii (ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2020 r. poz. 1845), w czasie których posiedzenia Sejmu mogą odbywać się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, vide: *Regulamin Sejmu*, art. 198a ust. 2.

wyrażonej w ustawie⁷¹⁴. Jest to więc bardziej skomplikowana i czasochłonna decyzja aniżeli postanowienie o zakończeniu czasu wojny. Co jednak w przypadku, gdy Rada Ministrów wniesie do prezydenta wniosek o zakończenie czasu wojny, ze względu na brak bądź prowadzenie śladowych walk zbrojnych prowadzone na terytorium RP, ale nadal ogólne stosunki między Polską a agresorem będą wrogie? Wówczas, zakładając należy, że Sejm nie powinien podejmować decyzji o zakończeniu stanu wojny. Problem może pojawić się jednak, gdy w podobnej sytuacji wniesiony zostanie wniosek o podjęcie uchwały o zakończeniu stanu wojny, a on nie zostanie zaakceptowany! Albo, gdy Sejm odrzuci ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikację traktatu pokojowego! Sytuacja wówczas nie byłaby korzystana z międzynarodowego punktu widzenia, gdyż pokazywałaby podziały sceny politycznej w Polsce. A przecież brak zgody na ratyfikowanie niekorzystnego traktatu pokojowego nie powinien być rozpatrywany negatywnie. Można też analizować sytuację odwrotną, a mianowicie zatwierdzenie ustawy o ratyfikowaniu niekorzystnego traktatu pokojowego. Być może, należy także zastanawiać się kto, o ile w ogóle, mógłby podpisać akt kapitulacji⁷¹⁵ i czy w obecnych czasach regulacje konwencji haskich nadal mają rację bytu?

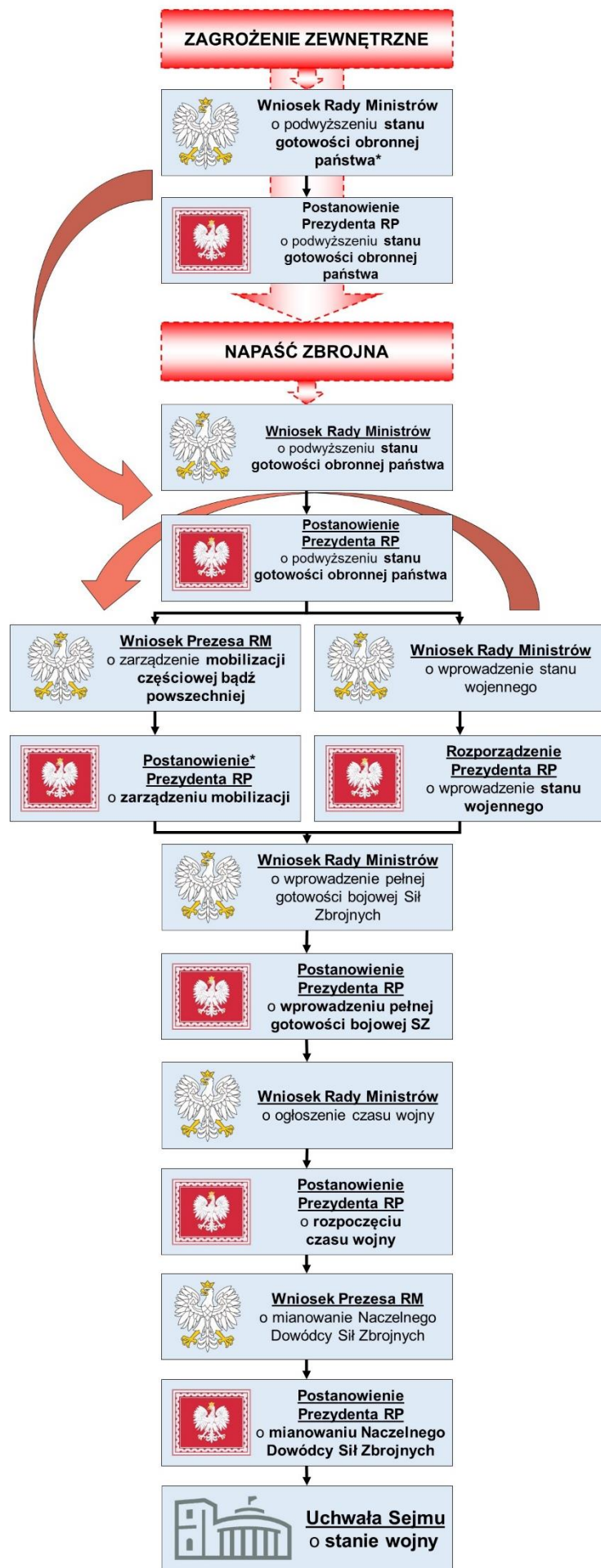
Być może zatem, należy zastanowić się nad zasadnością istnienia art. 116. Zasadniczo stan wojny nie wywołuje skutków prawnych w relacjach przepisów wewnątrz państwa. Z jednej strony, zauważyć można nieaktualność regulacji ze względu na brak poszanowania procedury wypowiedzania wojny. Z drugiej strony, już historyczne komentarze, chociażby Wacława Komarnickiego, przedstawiały interpretację, wskazującą, że ogłoszenie stanu wojny nie jest konieczne, gdyż w przypadku ataku konieczne jest za to szybkie działanie i nie ma znaczenia czy oficjalnie stan wojny zostanie ogłoszony. Wobec powyższego, czy przepis dotyczący stanu wojny nie zawiera cech przepisu martwego? Przecież „czasami mamy do czynienia z sytuacją, w której pewne przepisy prawa nie są ani przestrzegane, ani stosowane. Przepisy takie uważa się za nieobowiązujące. Utraciły one swą moc obowiązującą *per desuetudinem*. *Desuetudo* to nazwa oznaczająca zwyczaj negatywny, którego podstawowa funkcja polega na uchylaniu mocy obowiązującej istniejących norm. Jeżeli zwyczaj jest uważany za fakt prawotwórczy, to może także derogować przepisy prawa pozytywnego.

⁷¹⁴ *Konstytucja RP*, art. 89 ust. 1 pkt 1.

⁷¹⁵ M. Kołodziejczak, *Akt kapitulacji. Zarys prawny*, „Wiedza Obronna”, Nr 2/ 2013,

Występuje tu behawioralna krytyka obowiązującego prawa: przepis prawa nie obowiązuje, ponieważ nie jest przestrzegany, ani stosowany”⁷¹⁶.

⁷¹⁶ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2020, s. 244-245.



Rys. 5. Prawdopodobna kolejność wprowadzania poszczególnych stanów bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Funkcjonowanie Sił Zbrojnych w czasie wojny

Już w starożytnych Chinach Sun Tzu radził, by chcąc kierować wielką masą żołnierzy, trzeba najpierw wyznaczyć zakres obowiązków generałów i podległych im oficerów, ustalić zakres odpowiedzialności oraz rangi i stopnie wojskowe. Zalecenia te nie zmieniają się bez względu na czasy.

Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w czasie wojny opiera się na realizowaniu konstytucyjnego zadania ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic⁷¹⁷. Niezależnie zatem od innych zadań, te nabierają szczególnego znaczenia w okresie działań wojennych.

Jak wskazano w ustawie *o obronie Ojczyzny*, Siły Zbrojne są zhierarchizowaną, umundurowaną formacją uzbrojoną, stanowiącą wyodrębnioną organizacyjnie część systemu obronnego państwa⁷¹⁸. Dalej doprecyzowano, że Siły Zbrojne, realizując zadania konstytucyjne, w zakresie ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, mają prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia, z uwzględnieniem konieczności i celu wykonania tych zadań, w sposób adekwatny do zagrożenia oraz w granicach zasad określonych w wiążących Polskę ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym⁷¹⁹.

W przypadku ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny SKW i SWW stają się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych⁷²⁰. Przy czym, zgodnie z art. 2 pkt 16 za mobilizację uznano proces przygotowania państwa, w tym Sił Zbrojnych, do osiągnięcia gotowości do przeciwdziałania bezpośrednio zewnętrznemu zagrożeniu bezpieczeństwa państwa, uruchamiany zarządzeniem Prezydenta RP.

Podjęcie działań militarnych celem odparcia napaści na terytorium RP będzie związane z prowadzeniem walki zbrojnej, a zatem „to główne zadanie Sił Zbrojnych realizowane w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego będzie uzupełniane działaniami

⁷¹⁷ *Konstytucja RP*, art. 26 ust. 1.

⁷¹⁸ *Ustawa o obronie Ojczyzny*, art. 11 ust. 2.

⁷¹⁹ *Ustawa o obronie Ojczyzny*, art. 11 ust. 4.

⁷²⁰ *Ustawa o obronie Ojczyzny*, art. 15 ust. 5.

wojska dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego”⁷²¹. Ale w tej sytuacji nastanie już faktyczny czas działań zbrojnych, czyli czas wojny, ewentualnie wraz z ogłoszonym stanem wojny. Wojciech Mendel, stwierdza jednak, że „stan wojenny może być wprowadzony w sytuacji zewnętrznego zagrożenia, którego skutkiem będzie wewnętrzny konflikt”⁷²². O ile należy zgodzić się, że w przypadku niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego⁷²³ rozgrywającego się na terytorium RP zastosowanie znajdą regulacje wynikające z międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, dotyczące konfliktów niemających charakteru międzynarodowego, to pod wątpliwość należy poddać, czy wprowadzony zostałby stan wojenny wraz z uruchomieniem całej procedury stanów gotowości obronnej państwa czy mobilizacji. W przypadku gdyby zdecydowano się na wprowadzenie stanu wojennego, a następnie zagrożenie zewnętrzne przekształciłoby się w konflikt, który miałby charakter *stricte* wewnętrzny, nieangażujący podmiotów zewnętrznych, oznaczałoby to, że zagrożenie (zewnętrzne) minęło. Stan wojenny należałoby zatem zakończyć. Ewentualnie, w zależności od przesłanek, w jego miejsce być może można by było wprowadzić stan wyjątkowy, którego regulacje także pozwalają na użycie sił zbrojnych. Stan wyjątkowy może wprowadzić, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent RP, w razie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych⁷²⁴. Natomiast, podstawowa regulacja wynikająca z art. 11 stanowi o możliwości wydania postanowienia przez prezydenta, na wniosek

⁷²¹ W. Mendel, *Stosowanie siły przez pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP użyte dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Obronność. Zeszyty Naukowe”, nr 2 (18)/2016, s. 131.

⁷²² W. Mendel, op. cit., s. 141.

⁷²³ Remigiusz Bierzanek podawał, że przykładem konfliktu niemiędzynarodowego, wewnętrznego będą wojny domowe czy zamachy stanu. Jak stwierdził, „prawo wewnętrzne zabrania wszczynania konfliktów zbrojnych i z reguły traktuje je jako zdradę stanu, za którą grożą najsurowsze kary. Natomiast prawo międzynarodowe nie zabrania zmiany ustroju i władz w poszczególnych państwach w drodze rewolucji i walki zbrojnej”, co skutkować może pożądanymi zmianami politycznymi czy nawet secesją i utworzeniem nowego państwa, vide: R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Wyd. Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1982, s. 322.

Z kolei Marcin Marcinko zauważył, że „konfliktami nieposiadającymi charakteru międzynarodowego są zatem konflikty, w których co najmniej jedna ze stron walczących nie jest państwem. Zależnie od okoliczności działania zbrojne mogą prowadzić przeciwko sobie siły rządowe i jedna bądź więcej grup zbrojnych, walki mogą się też toczyć wyłącznie między grupami zbrojnymi na terytorium państwa, które nie jest w ten konflikt zaangażowane”, vide: M. Marcinko, *Normatywny paradygmat prowadzenia działań zbrojnych w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym*, Wyd. PRESSCOM, Wrocław 2019, s. 100.

⁷²⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), art. 2; dalej: ustawa o stanie wyjątkowym.

Prezesa Rady Ministrów, w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane⁷²⁵.

Przy czym należy mieć na uwadze, że wewnętrzne napięcia i niepokoje, zamieszki, akty bandytyzmu, a nawet rozruchy czy niezorganizowane rebelie oraz, co istotne, działalność terrorystyczna nie są uznawane jako wystarczające przesłanki do zastosowania art. 3 Protokołu, gdyż nie będzie to konflikt zbrojny w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych⁷²⁶. Oznacza to zatem konieczność – obiektywną – przekroczenia danego progu, który będzie można uznać za wybuch konfliktu zbrojnego⁷²⁷.

W związku z tym zauważyć należy, że użycie wojska przeciwko zamieszkom czy przestępstwom dokonany przez zbrojne bandy, nie oznacza stosowania reżimu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Ten zacznie obowiązywać, jeśli z obiektywnych względów działania zbrojne zostaną uznane za konflikt zbrojny o charakterze wewnętrznym (niemający charakteru międzynarodowego). Jednakże, nie będzie to równoznaczne z wprowadzeniem stanu wojennego, co więcej, nie wystąpią także przesłanki do ogłoszenia czasu wojny bądź stanu wojny⁷²⁸!

Jak wykazano w poprzednim rozdziale, w stanie wojennym zadania Ministra Obrony Narodowej nie różnią się od tych, które ma wykonywać w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Pewne wątpliwości wywołuje jednak jego rola w czasie wojny. Na poziomie strategicznym (część polityczna) w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością Ministerstwa Obrony Narodowej, bezpośrednio lub przy pomocy: sekretarza stanu lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej (do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej) oraz Dyrektora Generalnego w MON⁷²⁹.

Na poziomie strategicznym (część wojskowa) Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (Szef SGWP) jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej i wykonuje swoje zadania przy pomocy Sztabu

⁷²⁵ Ustawa o stanie wyjątkowym, art. 1

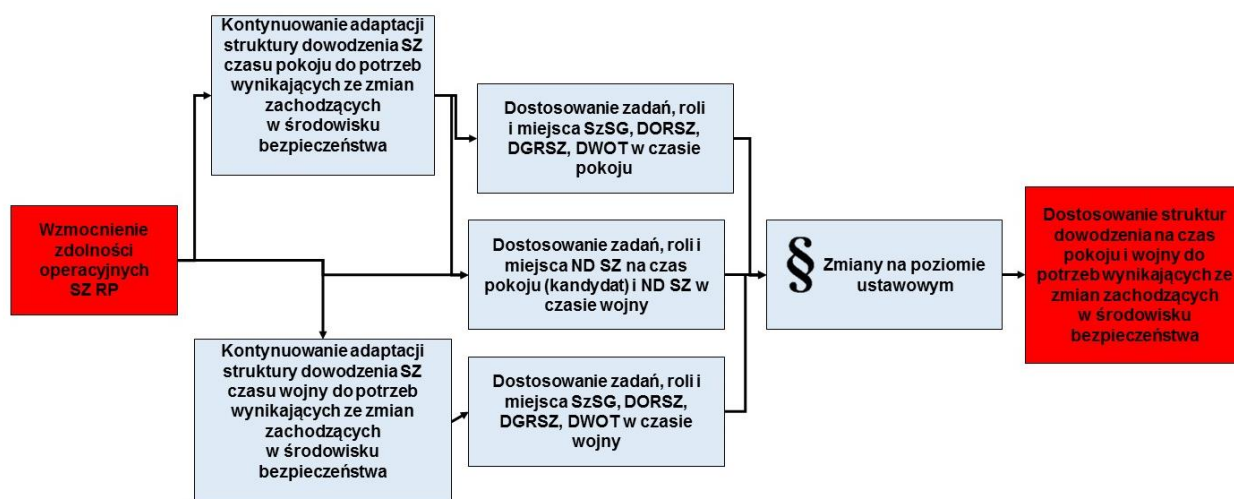
⁷²⁶ Konwencje o ochronie ofiar wojny, art 3.

⁷²⁷ M. Marcinko, *Normatywny paradygmat...*, op. cit., s. 100.

⁷²⁸ Sytuacje te zostaną przedstawione w scenariuszu w rozdziale 5.

⁷²⁹ Ustawa o urządzie Ministra Obrony, art. 3 ust. 1.

Generalnego Wojska Polskiego (SG WP). Szef SG WP do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia dowodzi Siłami Zbrojnymi przy pomocy dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych. Należy podkreślić, że w czasie wojny problematyczne jest umiejscowienie i ustalenie podległości Szefa Sztabu Generalnego oraz precyzyjne wskazanie podległości i roli Dowódcy Operacyjnego RSZ.



Rys. 6. Wzmocnienie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei, jak już wskazywano, Prezydent RP w czasie wojny może uczestniczyć w kierowaniu obroną państwa, lecz dopiero po uprzednim mianowaniu Naczelnego Dowódcy⁷³⁰. Po pierwsze, Naczelnego Dowódcę mianuje Prezydent RP na wniosek Prezesa RM na czas wojny. Po drugie, Naczelnego Dowódcę Prezydent RP na wniosek Prezesa RM może mianować w stanie wojennym. Jednakże, wcześniej w czasie normalnego funkcjonowania państwa „wskazuje” kandydata na to stanowisko. Oprócz tego, należy wyraźnie podkreślić, że w stanie wojny, jeśli nie doszło do wprowadzenia stanu wojennego (co nie jest obligatoryjne) ani nie trwają działania zbrojne (faktyczny

⁷³⁰ Ustawa o obronie Ojczyzny, art. 24 ust. 2 pkt 8. Uprzednio w identycznym brzmieniu przepis ten obowiązywał na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 2014 r., poz. 1815), art. 4a ust. 1 pkt 4b: „Prezydent kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia”.

czas wojny) na terytorium RP nie ma przesłanek ani podstawy prawnej do mianowania Naczelnego Dowódcy.

4.4. Ograniczenia praw i wolności człowieka w czasie wojny⁷³¹

Instytucja czasu wojny nie określa pakietu wolności i praw człowieka ulegającego ograniczeniom. Nowa ustawa *obronna* także nie wprowadziła *novum* w tym zakresie. Zasadniczo więc ograniczenia te wynikają *expressis verbis* z art. 31 ust. 3 albo – przy równoczesnym wprowadzeniu stanu wojennego – z ograniczeń przewidzianych konkretnie dla tego stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, że właściwe w zakresie regulacji ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela przepisy będą wynikały z ustawy *o stanie wojennym*. O ile stan ten zostanie wprowadzony (wcześniej albo równolegle).

Niemniej jednak z racji specyfiki czasu wojny, koniecznym wydaje się wspomnieć, że międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych przenika się z prawami człowieka, ale można zauważyć znaczące różnice. Przede wszystkim, mowa o zupełnie innej formule – przepisy dotyczące ograniczeń – mają chronić jednostkę i państwo, celem jak najszybszego powrotu do normalnego funkcjonowania państwa. Przepisy dotyczące ochrony praw człowieka podczas wojny czy konfliktu zbrojnego mają na celu ochronę jednostki i jej podstawowych praw. Jak trafnie zauważa Patrycja Grzebyk: „prawo humanitarne jest konstruowane na zasadzie formułowania obowiązków poszczególnych stron konfliktu, gdy z kolei prawa człowieka formułują prawa i wolności osób indywidualnych. MPHKZ obowiązuje jedynie w czasie konfliktu zbrojnego, gdy z kolei prawa człowieka mają być stosowane w każdym czasie, zarówno w trakcie konfliktu zbrojnego, jak i pokoju. Z tym że o ile niektóre prawa człowieka ze względu na istnienie konfliktu zbrojnego mogą podlegać derogacji, w przypadku MPHKZ nie ma możliwości zawieszenia jego obowiązywania. Obie gałęzie regulują często różne zagadnienia. MPHKZ bowiem nie odnosi się do wolności stwarzania się czy wolności

⁷³¹ Fragmenty pochodzą z ekspertyzy: *Wojna i co dalej? Polska w stanie wojny a wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela w czasie wojny*, częściowo temat ten autorka poruszała w ekspertyzie: *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych w obliczu wojny na Ukrainie*. Obie analizy przygotowane zostały w ramach projektu „Nauka dla Społeczeństwa” Ministerstwa Edukacji i Nauki (NdS/529205/2021/2021) „Obywatelu! Masz prawo!”.

wypowiedzi, natomiast prawa człowieka nie regulują szczegółów życia jenieckiego, takich jak liczba listów, którą jeniec może otrzymywać”⁷³².

Prawa człowieka obowiązują w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Z racji obowiązywania klauzul derogacyjnych i klauzul limitacyjnych część praw człowieka w razie szczególnego niebezpieczeństwa – jakim z pewnością jest wojna, może zostać zawieszonych. Niemniej, w razie wojny – niezależnie od użytej terminologii i wprowadzonych stanów bądź ogłoszonych czasów, zaczyna obowiązywać system międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Wówczas, międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych staje się *lex specialis* względem praw człowieka⁷³³.

Jak się wydaje, co zgodne jest ze stwierdzeniem Komisji Prawa Międzynarodowego, która przyjęła, że *ius cogens* to „stanowczy przepis powszechnego prawa międzynarodowego, od którego nie ma odstępstwa i który może ulec zmianie jedynie przez późniejszy przepis o podobnym charakterze powszechnego prawa międzynarodowego”⁷³⁴. Jednym z takich przepisów będzie art. 2 pkt 4 KNZ, w którym ustanowiono, że członkowie we wzajemnych stosunkach powstrzymują się nie tylko od użycia siły, ale także od samej groźby jej użycia przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa, lub inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷³⁵.

W Konwencjach Genewskich z 1949 roku, założono jednak, że do takich konfliktów dojść może. W art. 3, który jest wspólny dla wszystkich czterech konwencji, uzgodniono, że gdyby na terytorium jednego z państw-stron jednak wybuchł konflikt zbrojny nawet nieposiadający charakteru międzynarodowego, państwa uczestniczące w konflikcie obowiązują się stosować podstawowe postanowienia wynikające z Konwencji. Po pierwsze, osoby niebiorące bezpośrednio udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, które złożyły broń oraz osobami, które stały się niezdolne do walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub

⁷³² P. Grzebyk, *Prawa człowieka w czasie konfliktu zbrojnego na tle problemu rozszerzania geograficznego zakresu stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz praw człowieka*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” nr 4/2018, s. 76.

⁷³³ *Legal consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9 July 2004, The International Court of Justice Reports, 2004, s. 136, vide: <https://www.icj-cij.org/case/131> [dostęp: 14.11.2023 r.].

⁷³⁴ W. Petsch, *Międzynarodowo-prawna ochrona terytorium państwa w systemie bezpieczeństwa zbiorowego (zasada integralności terytorium państwa i zasada nienaruszalności jego granic)*, Warszawa 1978, s. 49.

⁷³⁵ *Karta Narodów Zjednoczonych*, art. 2 pkt 4.

z jakiegokolwiek innego powodu niezależnie od okoliczności, muszą pozostać traktowane w sposób humanitarny. Nie jest dozwolone odmienne traktowanie ze względu na rasę, kolor skóry, religię, wiarę, płeć, pochodzenie, status społeczny czy z innych powodów. Toteż, w tym celu są i pozostaną zakazane w stosunku do wyżej wymienionych osób w każdym czasie i w każdym miejscu: zamachy na życie i nietykalność cielesną w szczególności zabójstwa we wszelkiej postaci, okaleczenia, okrutne traktowanie, tortury i męki, branie zakładników, zamachy na godność osobistą, a w szczególności traktowanie poniżające i upokarzające, skazywanie i wykonywanie egzekucji bez uprzedniego wyroku, wydanego przez sąd należycie ukonstytuowany i dający gwarancje procesowe, uznane za niezbędne przez narody cywilizowane. Co więcej, także ranni i chorzy będą zbierani i leczeni, a bezstronna organizacja humanitarna, jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, będzie mogła ofiarować swoje usługi Stronom w konflikcie⁷³⁶.

Zagadnienie wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela w czasie wojny podzielić można na trzy obszary: pierwszy dotyczący tych praw i wolności, których ograniczać nie wolno zarówno na gruncie *Konstytucji RP*, jak i regulacji prawnomiędzynarodowych, te wolności i prawa, które mogą zostać ograniczone oraz obowiązki, jakie spoczywają na obywatelach w związku z wojną.

Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku, co szczególnie mogłoby być wykorzystywane w czasie wojny⁷³⁷.

U podstawy wskazanych wyżej praw i wolności człowieka leżą prawnomiędzynarodowe gwarancje zawarte, chociażby w *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*⁷³⁸, *Europejskiej Karcie Społecznej*⁷³⁹ oraz *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych*⁷⁴⁰. Tzw. klauzula

⁷³⁶ Konwencje Genewskie z 1949 roku, art. 3.

⁷³⁷ *Konstytucja RP*, art. 233 ust. 2.

⁷³⁸ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284); dalej: *Europejska Konwencja Praw Człowieka*.

⁷³⁹ *Europejska Karta Społeczna* sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., (Dz.U. 1999, Nr 8, poz. 67).

⁷⁴⁰ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167); dalej: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*.

derogacyjna również wywodzi się w istocie z prawa międzynarodowego i powyższe akty można uznać za jej źródło.

Podkreślić należy, że w *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* w art. 15 ust. 1 stwierdza się, że w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego⁷⁴¹. Co więcej, zgodnie z art. 15 Konwencji wszelkie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela zastosowane w państwie-stronie muszą zostać notyfikowane Radzie Europy.

Co do zasady, ta sama regulacja pojawiła się w Europejskiej Karcie Społecznej, gdzie w art. 30 podkreśla się, że w przypadku wojny lub innego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, zagrażającego życiu narodu, każda Umawiająca się Strona może podjąć środki uchylające jej zobowiązania wynikające z niniejszej Karty, w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji i pod warunkiem że takie środki nie będą sprzeczne z jej innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Warto dodać, że w Załączniku, stanowiącym integralną część Karty występuje wyjaśnienie, że wyrażenie „w przypadku wojny lub innego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego” zastosowane w art. 30 będzie interpretowane w sposób obejmujący również zagrożenie wojną⁷⁴². Co jednak ważne, w art. 31 Skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji nie wymienionych w częściach I i II, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

W *Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych* kwestię derogacji praw ujęto w art. 4, w którym wskazuje się, że w przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa-Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie

⁷⁴¹ *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, art. 15 ust. 1.

⁷⁴² Załącznik do *Europejskiej Karty Społecznej*.

stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego⁷⁴³.

Można wspomnieć także o regulacjach zawartych w *Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka*⁷⁴⁴. W akcie tym szczegółowo wskazano, że w razie wojny, publicznego niebezpieczeństwa lub innej wyjątkowej sytuacji, która zagraża niepodległości lub bezpieczeństwu Państwa-Strony, może ono podjąć środki uchylające zobowiązaniom wynikającym z niniejszej Konwencji w zakresie i na okres ściśle odpowiadający wymogom sytuacji, pod warunkiem że takie środki nie są sprzeczne z jego innymi zobowiązaniami na gruncie prawa międzynarodowego i nie obejmują dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie lub pochodzenie społeczne. Co jednak ważne powyższe sytuacje nie dopuszczają na jakiegokolwiek zawieszenie praw określonych w art. 3 (prawo do osobowości prawnej), art. 4 (prawo do życia), art. 5 (prawo do integralności osoby), art. 6 (zakaz niewolnictwa i poddaństwa), art. 9 (zakaz retroaktywności prawa), art. 12 (wolność sumienia i wyznania), art. 17 (prawa o charakterze generalnym rodziny), artykuł 18 (prawo do nazwiska), art. 19 (prawa dziecka), art. 20 (prawo do obywatelstwa), art. 23 (prawa polityczne) oraz sądowych gwarancji niezbędnych do ochrony tych praw⁷⁴⁵.

Na podkreślenie zasługuje jednak, że obok klauzuli derogacyjnej wyróżnia się także klauzule limitacyjne, które nie są obwarowane takimi ograniczeniami jak te pierwsze. Przede wszystkim umożliwiają ingerencję w prawa człowieka nie tylko w stanach nadzwyczajnych, ale także w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności ich wykorzystania, gdyż ingerencja musi być zgodna z prawem, dodatkowo jej zastosowanie musi być konieczne w społeczeństwie demokratycznym i realizować cel prawowity⁷⁴⁶.

„Klauzule limitacyjne umożliwiają zrównoważenie interesów indywidualnych, chronionych przez prawa człowieka, z wymaganiami życia społecznego, narzucającymi

⁷⁴³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 4.

⁷⁴⁴ *Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (Pakt z San José)* sporządzona w San José dnia 22.11.1969 r., dalej: *Amerykańska Konwencja Praw Człowieka*.

⁷⁴⁵ *Amerykańska Konwencja Praw Człowieka*, art. 27 ust. 1-2.

⁷⁴⁶ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 201.

ograniczenia w korzystaniu z tych praw. Jednocześnie pełnią ważną funkcję związaną z przeciwdziałaniem arbitralnemu postępowaniu państwa w tym zakresie [...] chronią przede wszystkim przed zakusami zniweczenia uprawnień poprzez nadużycie możliwości jego ograniczenia. Gdy postępowaniu państwa nie towarzyszy zła wola, dostarczają natomiast wskazówek co do działań i środków, których władza publiczna powinna się wystrzegać, aby uniknąć zarzutu arbitralności⁷⁴⁷.

Wśród konstytucyjnych obowiązków obywateli – uprzednio rozszerzonych w przytaczanej już ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (obecnie w ustawie *o obronie Ojczyzny*) znalazły się dwa podstawowe zobowiązania: wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz obrona Ojczyzny.

Zgodnie z art. 82 *Konstytucji RP* wierność Rzeczypospolitej Polskiej, a co więcej troska o dobro wspólne, należy do obowiązków każdego obywatela polskiego. Wyprzedzając nieco obowiązki nakładane *stricte* w warunkach wojennych, dodać można, iż już z art. 84 wynika, że każdy (nie tylko obywatel) jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Kluczowym jest również art. 85 ust. 1 *Konstytucji RP*, gdzie wskazano, że obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny. Natomiast obywatelowi, któremu przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może być zobligowany do odbycia służby zastępczej⁷⁴⁸.

Natomiast, we wspomnianej wyżej ustawie *o obronie Ojczyzny* wskazuje się, że obowiązek obrony Ojczyzny nałożony jest na obywateli polskich zdolnych ze względu na wiek i stan zdrowia do jego wykonywania. Co ważne, obywatele polscy będący równocześnie obywatelami innego państwa nie podlegają temu obowiązkowi, jeżeli stale zamieszkują poza granicami RP⁷⁴⁹. Do obowiązku obrony zalicza się następujące działania: 1) pełnienie służby wojskowej, 2) wykonywanie obowiązków wynikających z nadanych przydziałów mobilizacyjnych i pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, 3) pełnienie służby w jednostkach zmilitaryzowanych, 4) wykonywanie

⁷⁴⁷ Ibidem, s. 202.

⁷⁴⁸ *Konstytucja RP*, art. 85 ust. 3.

⁷⁴⁹ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 3 ust. 1.

świadczeń⁷⁵⁰ na rzecz obrony⁷⁵¹. W ustawie wprost wskazano, że odstawowym sposobem spełniania obowiązku obrony Ojczyzny jest pełnienie służby wojskowej, również przez odbywanie służby zastępczej⁷⁵².

Z kolei, zgodnie z art. 618 przedmiotowej ustawy, na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły 16, a nie przekroczyły 60 lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego. Obowiązek ten może obejmować również obowiązek użycia posiadanych narzędzi prostych⁷⁵³. A zgodnie z art. 628 obowiązek świadczeń rzeczowych może być nałożony na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne. Polega on na oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego⁷⁵⁴.

4.5. Wnioski z analizy prawnoporównawczej

Wydaje się, że kluczowe wnioski sprowadzają się do kilku uwag. Brakuje wzajemnego powiązania najważniejszych stanów bezpieczeństwa państwa. Procedura powinna obejmować umożliwienie wprowadzenia równocześnie stanu wojny i czasu wojny.

Można zidentyfikować uchybienia w przepisach formalnych, związane z kolejnością wprowadzania poszczególnych stanów bezpieczeństwa państwa. Co więcej, brak wspólnych, spójnych i przejrzystych przesłanek, które jednoznacznie

⁷⁵⁰ Warto w tym miejscu wskazać, że kwestię świadczeń dzieli się na osobiste i rzeczowe. Przed wejściem w życie ustawy *o obronie Ojczyzny* te kwestie regulowały dwa akty wykonawcze - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, które to zostały uchylone. Nadal jednak nie wydane nowych rozporządzeń w tym zakresie: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-w-sprawie-swiadczen-osobistych-i-rzeczowych-na-rzecz-obrony-w-razie-ogloszenia-mobilizacji-i-w-czasie-wojny> [dostęp: 10.07.2024 r.].

⁷⁵¹ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 3 ust. 2.

⁷⁵² Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 4 ust. 1-2.

⁷⁵³ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 618 ust. 1-2.

⁷⁵⁴ Ustawa *o obronie Ojczyzny*, art. 628 ust. 1

pozwołyby na ocenę, że niezbędne jest uchwalenie stanu wojny oraz ogłoszenie czasu wojny. Trudno też wskazać, w którym momencie powinno nastąpić wydanie tych aktów w kontekście przynależności do NATO.

Przede wszystkim jednak brakuje rozwiązań awaryjnych, na wypadek niemożności zebrania się Rady Ministrów. Zasadniczo jedyną kompetencją Sejmu czy to w stanie wojny, czy *stricte* w czasie wojny jest podjęcie decyzji o stanie wojny (nie o czasie wojny) oraz już po jego zakończeniu, decyzji o przywróceniu pokoju. Jak wspomniano na początku rozdziału, ustrojodawca jedynie w kontekście stanu wojny, wziął pod uwagę sytuację, w której władza decyzyjna nie jest władna, by się zebrać⁷⁵⁵.

W czasie wojny wzrasta rola Prezydenta RP, należy zatem podjąć wysiłki, by w tym szczególnym okresie funkcjonowania państwa mógł on inicjować niektóre decyzje, nie czekając na wnioski od Rady Ministrów czy Prezesa Rady Ministrów. Tym samym, ograniczeniu powinna ulec rola ciała kolegiального jakim jest Rada Ministrów. Być może należałoby rozważyć funkcjonowanie Rady Ministrów w zmniejszonym składzie⁷⁵⁶.

Co więcej, zgodnie z art. 136 *Konstytucji RP* mobilizację częściową lub powszechną (!) i użycie sił zbrojnych zarządza Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. W związku z powyższym, należy zauważyć, że mobilizacja może być zarządzona w nieco odmiennych warunkach, gdyż nie powtórzono w tym przepisie przesłanek stanu wojennego czy stanu wojny ani – co istotne – czasu wojny. Literalnie nie wskazano także „konieczności obrony”.

Pomimo uchwalenia nowej ustawy *o obronie Ojczyzny*, brak pełnych, spójnych i koherentnych zadań poszczególnych organów tak cywilnych jak i wojskowych na czas wojny. Jak wskazuje Waldemar Kitler: „pamiętać bowiem należy i o tym, że w czasie wojny (ew. w stanie wojennym, w stanie wojny) będą zagrożone inne dobra chronione, nie tylko suwerenność, integralność terytorialna i nienaruszalność granic państwa, a także mogą zaistnieć inne okoliczności mające cechy klęski żywiołowej lub sytuacji wyjątkowej, które znacznie rozszerzą dotychczasowe obronne postrzeganie istoty działalności państwa w czasie wojny. W żadnym więc wypadku nie można projektować

⁷⁵⁵ Brakuje takiego awaryjnego rozwiązania przy okazji chociażby funkcjonowania Rady Ministrów.

⁷⁵⁶ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 197.

działań państwa w czasie wojny, i kierowania obroną państwa, jakby tylko o dowodzenie wojskiem, a wręcz jego częścią chodziło”⁷⁵⁷.

⁷⁵⁷ W. Kitler, *Formalne i materialne aspekty funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nac. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014, s. 128.

ROZDZIAŁ 5. KONCEPCYJNE UJĘCIE INSTYTUCJI STANU WOJENNEGO I FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA W CZASIE WOJNY I PO JEJ ZAKOŃCZENIU – UWAGI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*

Leon Petrażycki postulował, że celem nauki musi być znalezienie wzorca (pierwotnego, uniwersalnego), który nie traciłby na aktualności, nawet pomimo zmian stanu prawnego. Dlatego też w niniejszym rozdziale przedstawiona zostanie ocena obowiązujących przepisów prawnych w zakresie stanu wojennego i czasu wojny oraz procedury towarzyszące ich obowiązywaniu, a także – zdaniem autorki – pożądane zmiany. W pierwszej części zatem wskazano uwagi *de lege lata*. Część druga rozdziału opracowana została w formie scenariuszy. W toku badań teoretycznych i empirycznych, na podstawie aktów prawnych, dokumentów strategicznych i planistycznych oraz zagrożeń (zdarzeń, które mogą przerodzić się w zagrożenia), których wystąpienie oceniać można na prawdopodobne⁷⁵⁸, wyselekcjonowano **dwadzieścia pięć** sytuacji i podjęto próbę wskazania odpowiednich stanów bezpieczeństwa państwa i ewentualnych problemów z ich wprowadzeniem. Trzecia część rozdziału zawiera z kolei uwagi wskazujące na warte rozważenia rozwiązania *de lege ferenda*.

Biorąc powyższe pod uwagę, wskazać należy zatem, że problem szczegółowy zawarty został w pytaniu: **jaką koncepcję prawnych regulacji instytucji stanu wojennego i czasu wojny można przyjąć, by państwo realizowało niezbędne działania i spełniało pożądaną rolę w tym okresie?** Proponowana hipoteza robocza zakładała przypuszczenie, że opracowanie i przyjęcie określonej koncepcji rozwiązania i postulatów *de lege ferenda*, wskazujących na kompleksowe regulacje stanu wojennego i czasu wojny, z uwzględnieniem pożądaných działań organów państwa, mogłoby przyczynić się do usunięcia wielu trudności interpretacyjnych i wskazać możliwości wprowadzenia konkretnych zmian w systemie prawnym.

⁷⁵⁸ Spis uzupełniony na podstawie wywiadów nieukierunkowanych, a także na podstawie zaistnienia sytuacji przejawiającej podobne cechy w przeszłości w Polsce bądź w innych państwach.

Celem szczegółowym tego etapu badań, którego wyniki przedstawione zostały poniżej, była próba przedstawienia koncepcji regulacji prawnych funkcjonowania państwa w stanie wojennym i czasie wojny. W związku z tym, problemy pomocnicze wyróżniono w postaci następujących pytań:

1. Jak przedstawia się ocena obecnych regulacji stanu wojennego i czasu wojny oraz jakie można wskazać uwagi *de lege lata*?

2. Jakie scenariusze, uwzględniające przesłanki pozwalające na wprowadzenie stanu wojennego i ogłoszenie czasu wojny można wyróżnić? Czy można zakładać sytuacje, niepozwalające na wprowadzenie powyższych stanów bezpieczeństwa państwa?

3. Jakie można wskazać postulaty *de lege ferenda* w zakresie funkcjonowania państwa w stanie wojennym i czasie wojny?

Analiza wyników z dotychczasowych badań sprowadza się do kilku wniosków, które należy podkreślić jako uwagi *de lege lata*, a które stanowią podstawę do wskazania uwag *de lege ferenda*, przedstawionych w końcowej części pracy. Rozdział ten stanowi zatem wynikową dotychczasowych wniosków z badań w ujęciu historycznym, prawnoporównawczym, jak również opinii ekspertów.

5.1. Uwagi *de lege lata* i próba oceny uregulowań instytucji stanu wojennego i czasu wojny

Poniższe wnioski przedstawiono zachowując określony klucz. Przywołane wywody odwołują się zatem do definicji, przesłanek umożliwiających ich wprowadzenie, procedury i udziału poszczególnych organów (Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Sejmu) w tym procesie, relacji z innymi stanami bezpieczeństwa państwa oraz wpływu na ograniczenia praw człowieka i obywatela.

5.1.1. Stan wojenny

W odniesienie do stanu wojennego należy zwrócić uwagę na:

1. Stan wojenny jest jednym ze stanów nadzwyczajnych. Mimo iż występuje definicja legalna, tak konstytucyjna, jak i ustawowa, zachodzą poważne

wątpliwości odnośnie do możliwości – ze względu na uwzględnione w niej przesłanki, jego wprowadzenia.

2. W obecnym definicyjnym brzmieniu, stan wojenny mógłby zostać wprowadzony ze względu na przesłanki militarne i niemilitarne. Jednakże pogłębione badania nad przepisami związanymi z funkcjonowaniem organów władzy czy sił zbrojnych w tym okresie jednoznacznie wskazują, że wprowadzenie stanu wojennego na potrzeby inne niż ewentualny konflikt zbrojny jest niecelowe.
3. Zidentyfikować można poważne problemy w związku z procedurą wprowadzania. Ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której Rada Ministrów może się nie zebrać i skierowanie wniosku do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego nie będzie możliwe. Należałoby zatem zastanowić się nad „procedurą awaryjną”, w której wniosek w razie niemożności zebrania się Rady Ministrów kieruje sam Prezes Rady Ministrów, opcjonalnie Prezydent RP samodzielnie podejmuje taką decyzję.
4. Co więcej, ustawodawca przewidział sytuację, w której Rada Ministrów w stanie wojennym nie może się zebrać i wówczas jej obowiązki przejmuje Prezes Rady Ministrów. Lecz co w sytuacji, gdy nie będzie władna zebrać się już wcześniej?
5. Ustawodawca przewidział sytuację, włączając możliwość odbywania prac parlamentarnych w czasie trwania stanu wojennego poprzez komunikowanie na odległość. Należałoby jednak doprecyzować, czy w takim trybie mogłoby odbywać się głosowanie nad rozporządzeniem prezydenckim wprowadzającym stan wojenny.
6. Zauważyć także należy, że pod znakiem zapytania jawi się możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta RP w stanie wojennym, gdy Sejm nie może się zebrać. Biorąc pod uwagę możliwość głosowania zdalnego, Sejm byłby w stanie obradować.
7. Pochylić należałoby się także nad sytuacją, w której zaistnieją określone, obiektywne przesłanki dopuszczające wprowadzenie stanu wojennego, a Rada Ministrów nie zdecyduje się skierować wniosku do Prezydenta RP. Co wówczas? Być może byłoby to celowe działanie Rady Ministrów? Czy nie powinien istnieć mechanizm, poprzez funkcję kontrolną albo złożenie wniosku (wojewody?), który jednak nie zostawiałby pełnej swobody i decyzyjności w tym zakresie

Radzie Ministrów, a przy obiektywnych przesłankach „mobilizowałyby” do wprowadzenia tego stanu?

8. Analogiczna sytuacja mogłaby wystąpić w przypadku niechęci zainicjowania procedury uruchomienia stanu wojennego przez Radę Ministrów, podczas gdy Prezydent RP optowałby o jego wprowadzenie.
9. W odniesieniu do możliwości wprowadzenia stanu wojennego w przypadku działań o charakterze terrorystycznym, podkreślenia wymaga kwestia dylematów i niejednolitego stanowiska w doktrynie w odniesieniu do zagrożenia zewnętrznego dokonanego przez zewnętrzne w stosunku do Polski „podmioty”.
10. Co więcej, oceniając zasadność i celowość wprowadzanego stanu wojennego przy ataku terrorystycznym należy przewidywać dalsze prawdopodobne kroki atakującego. Jeśli nie prowadziłyby do działań zbrojnych, napaści zbrojnej, wreszcie – rozpoczęcia konwencjonalnej wojny, trudno założyć, że środki, które można wykorzystać w stanie wojennym, przyniosłyby pożądany skutek powrotu do normalnego funkcjonowania państwa.
11. Podobne wątpliwości można wskazać w odniesieniu do możliwości wprowadzenia stanu wojennego w przypadku działań w cyberprzestrzeni, gdzie zidentyfikowanie źródła ataku może być niemożliwe.
12. Co więcej, o jakiej skali musiałyby być to ataki w cyberprzestrzeni i jakie musiałyby wyrządzić szkody, jeśli nie dałoby się ich usunąć w drodze zwykłych środków konstytucyjnych?
13. Ponadto, zauważyć wypada, że NATO uznaje pięć domen – przestrzeń lądową, morską, powietrzną, także cyberprzestrzeń oraz przestrzeń kosmiczną. Niemniej jednak, nie zdecydowano się na nowelizację przepisów ustawowych, które uwzględniałyby także działania w kosmosie jako zagrożenie mogące dać podstawy do wprowadzenia stanu wojennego.
14. Mimo wskazania przez ustawodawcę konieczności notyfikowania przez ministra spraw zagranicznych Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy, co wynika z wprowadzonych ograniczeń praw człowieka i obywatela, informacji o wprowadzonym stanie wojennym, brak regulacji stwierdzających konieczność, o ile taka występuje, notyfikowania wprowadzenia stanu wojennego Sekretarzowi Generalnemu NATO oraz Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki

Bezpieczeństwa czy Przewodniczącemu Rady Europejskiej (?) w kontekście ewentualnego dalszego niekorzystnie rozwijającego się zagrożenia, mogącego przerodzić się w konflikt zbrojny.

15. Wreszcie, wprowadzenie stanu wojennego jest uprawnieniem prezydenta, jednak w wydanym rozporządzeniu, nie może on zawrzeć swoich postanowień. Prezydent nie jest władny, by wprowadzać ewentualne poprawki czy zmiany.
16. Dodać należy, że rozpatrywanie przez Sejm rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny przejawia cechy funkcji kontrolnej. Sejm zatem ma za zadanie rozpatrywanie rozporządzenia nie tylko w kwestii zasadności i konieczności wprowadzenia stanu wojennego ze względu na zaistniałe przesłanki, ale niejako ma sprawdzić towarzyszące mu postanowienia pod względem merytorycznym i prawnym. Niemniej jednak, Sejm nie jest władny, by wprowadzać ewentualne poprawki czy zmiany. Mogłoby zatem dojść do sytuacji, że Sejm widzi zasadność wprowadzenia stanu wojennego, ale nie zgadza się na zawarte tam ograniczenia praw człowieka czy obszar, na którym stan ten ma obowiązywać, w konsekwencji odrzuca rozporządzenie.
17. Głosowanie nad odrzuceniem rozporządzenia o stanie wojennym odbywa się przy zachowaniu bezwzględnej większości przy obecności co najmniej połowy liczby posłów.
18. Warto także zastanowić się, czy w przypadku stanu wojny u „naszego sąsiada”, na którego terytorium prowadzone są walki zbrojne – kilkadziesiąt kilometrów od granicy RP, nie są spełnione przesłanki zagrożenia zewnętrznego i czy nie zachodzi wręcz konieczność wprowadzenia stanu wojennego na przygranicznych terenach?
19. W stanie wojennym może, ale nie musi zostać mianowany Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Zwrócić należy uwagę, że jego zadania są *stricte* wojenne, zatem w przypadku zagrożeń niemilitarnych trudno wskazać na jego obowiązki.
20. Wybrane prawa człowieka i obywatela w stanie wojennym mogą ulec ograniczeniu. Biorąc jednak pod uwagę charakter i wachlarz zagrożeń, zarówno militarnych jak i niemilitarnych, trudno wykazać, by miały one wpływ na zapewnienie skutecznego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.
21. Stan wojenny może zostać wprowadzony jedynie na wydzielonym obszarze, a nie na całym terytorium RP. Wobec tego, czy w graniczących województwach

nie powinno wówczas wprowadzić się stanu wyjątkowego ze względu na bezpieczeństwo obywateli?

22. Wreszcie, podkreślić należy, że rozruchy, zamieszki, a także wewnętrzny konflikt, zorganizowany i zainicjowany wewnątrz państwa – nawet z udziałem trudnych do zidentyfikowania grup zbrojnych, nie stanowi podstawy do wprowadzenia stanu wojennego w Polsce.

5.1.2. Stan wojny

W odniesieniu do stanu wojny należy zwrócić uwagę na:

1. Stan wojny jest szczególnym stanem, w którym może znaleźć się Polska, ale nie został on uznany przez ustrojodawcę za jeden ze stanów nadzwyczajnych. Co więcej, ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie zdecydowali się na wskazanie zależności, a przynajmniej powiązań ze stanem wojennym (z którym występują częściowo tożsame przesłanki) i czasem wojny.
2. W obecnym brzmieniu stan wojny mógłby zostać ogłoszony w razie napaści zbrojnej na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Niemniej, podkreślić trzeba, że nie chodzi o literalne rozumienie przepisu w każdym przypadku agresji na naszego sojusznika, gdyż ogłoszenie stanu wojny byłoby dopuszczalne jedynie w razie agresji w formie napaści zbrojnej.
3. Mimo umocowania konstytucyjnego i historycznych uwarunkowań nie istnieje definicja legalna stanu wojny.
4. Decyzja o stanie wojny jest skutkiem zainicjowania wrogich działań przeciwko RP. Polska zgodnie z prawem międzynarodowym, przepisami konstytucyjnymi, ale też karnymi nie może pierwsza zadeklarować stanu wojny.
5. Stan wojny jest instytucją prawa międzynarodowego, toteż dotyczy zmiany relacji między państwami i rozpoczęcia nieprzyjaznych działań, które mogą przejawiać się walką zbrojną, ale też mogą dotyczyć zerwania stosunków dyplomatycznych, kontaktów handlowych *etc.* Nie muszą więc charakteryzować się walką zbrojną.
6. Co więcej, ogłoszony stan wojny trwa, dopóki – zgodnie z art. 116 *Konstytucji RP*, Sejm nie podejmie decyzji o jego zakończeniu i ogłoszeniu pokoju,

co zapewne wiązałoby się z wcześniejszym podpisaniem traktatu pokojowego, który wymagałby szczególnego trybu ratyfikacji.

7. Zidentyfikować można pewne problemy w związku z procedurą decydowania o stanie wojny. Z uznaniem należy stwierdzić, że ustrojodawca przewidział sytuację, w której Sejm może się nie zebrać i zaproponował „procedurę awaryjną” w postaci postanowienia Prezydenta RP o stanie wojny. Pojawia się jednak pytanie o znaczenie i rozumienie „niemożności zebrania się” Sejmu? Czy chodzi o konkretną większość? Kto uznaje, że Sejm nie jest w stanie się zebrać?
8. Należy zaznaczyć, że nie wzięto pod uwagę możliwości zdalnego głosowania nad decyzją o stanie wojny. Nie wymieniono także sytuacji stanu wojny jako czasu, w którym prace sejmowe mogą odbywać się poprzez komunikowanie na odległość. Być może założono, że obowiązywałby równocześnie stan wojenny.
9. W przypadku ogłoszenia stanu wojennego wcześniej i umożliwienia pracy zdalnej w tym czasie Sejmowi, brak informacji czy Sejm mógłby podjąć uchwałę o stanie wojny poprzez komunikowanie na odległość.
10. Prezydent RP może postanowić o stanie wojny, gdy Sejm nie będzie mógł się zebrać. Jest to ważne uprawnienie prezydenta, nie jest to jednak jego prerogatywa. Mimo iż prezydent nie potrzebowałby wniosku Rady Ministrów w zakresie podjęcia tej decyzji, to jednak konieczna byłaby kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów.
11. W przeciwieństwie do stanu wojennego, gdzie wskazane zostały konkretne wytyczne obowiązku zachowania bezwzględnej większości przy obecności co najmniej połowy liczby posłów, dziwić może, że przy tak istotnej sprawie jak wojna, tego wymogu nie trzeba zastosować.
12. Należy zastanowić się, co w przypadku, gdy zostanie wprowadzony stan wojenny na skutek ataku w cyberprzestrzeni, a zidentyfikowanym sprawcą okażą się siły zbrojne innego państwa. Czy wówczas stan wojny będzie mógł być zadeklarowany, gdyż zdarzenie to zostałoby uznane za napaść zbrojną? Czy jednak interpretacja w tym kierunku okaże się niemożliwa?
13. Pochylić należałoby się także nad sytuacją, w której zaistnieją określone, obiektywne przesłanki – nastąpi napaść zbrojna, ale jako atak zaczepny, sprawdzający reakcję Polski i NATO, Sejm jednak nie podejmie decyzji o stanie

wojny. Co wówczas? Czy głosowanie po np. decyzji NATO będzie mogło być powtórzone?

14. Brak regulacji wskazujących na konieczność, o ile taka występuje, notyfikowania ogłoszenia stanu wojny Sekretarzowi Generalnemu ONZ, Sekretarzowi Generalnemu NATO czy też Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czy Przewodniczącemu Rady Europejskiej (?).
15. A może jest wręcz odwrotnie i najpierw należałoby czekać na rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ albo decyzję Rady Północnoatlantyckiej? A dopiero następnym krokiem byłoby podjęcie uchwały przez Sejm? Z pewnością taka kolejność byłaby zalecana w przypadku, gdy zaatakowane zostałyby państwo sojusznicze.
16. Wreszcie, należy wskazać, że stan wojny nie mógłby zostać zadeklarowany w przypadku wewnętrznych rozruchów, zamieszek, a także zorganizowanych i zainicjowanych wewnątrz państwa przez grupy zbrojne walk na terytorium Polski.
17. Stan wojny nie daje podstawy do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, jeśli nie został wprowadzony stan wojenny albo ogłoszony czas wojny.
18. Podobnie należy interpretować kwestię wprowadzenia ograniczeń praw człowieka, gdyż bez funkcjonowania stanu wojennego nie będzie to możliwe.

5.1.3. Czas wojny

W odniesieniu do czasu wojny należy zwrócić uwagę na:

1. Czas wojny jest szczególnym stanem, w którym może znaleźć się Polska, ale nie został uznany przez ustrojodawcę za jeden ze stanów nadzwyczajnych. Co więcej, ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie zdecydowali się na wskazanie zależności, a przynajmniej powiązań ze stanem wojennym i stanem wojny.
2. Stosunkowo niedawno, mimo umocowania konstytucyjnego i historycznych uwarunkowań, czas wojny doczekał się ustawowej definicji legalnej. Definicja ta jednak odbiega od przesłanek wskazanych dla stanu wojennego i stanu wojny, a nawet stanów gotowości obronnej i mobilizacji, gdyż wskazano, że jest to czas

działań wojennych, prowadzonych na terytorium RP, których ramy czasowe określa prezydent na wniosek Rady Ministrów.

3. Zgodnie z przepisami, czas wojny mógłby zostać ogłoszony w razie konieczności obrony państwa. Występuje zatem konieczność zidentyfikowania kolejnej sytuacji zagrożenia w postaci „konieczności obrony państwa”. Definicja ustawowa jednak do tego nie nawiązuje. Co więcej, brak powiązania „konieczności obrony państwa” z obroną granic, co byłoby nie tylko wskazane, ale i pożądane.
4. I w tym wypadku, należy zastanowić się co w przypadku, gdy zostanie wprowadzony stan wojenny na skutek ataku w cyberprzestrzeni, a zidentyfikowanym sprawcą okażą się siły zbrojne innego państwa. Czy wówczas czas wojny będzie mógł być ogłoszony, gdyż wystąpi konieczność obrony w czwartej domenie operacyjnej NATO? Czy jednak interpretacja w tym kierunku okaże się niemożliwa?
5. Prezydent RP postanawia o czasie wojny na wniosek Rady Ministrów. Nie jest to akt włączony do prerogatyw prezydenckich, zatem wymagana jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów.
6. Prezydent RP w przeciwieństwie do wniosku o wprowadzenie stanu wojennego nie ma możliwości odrzucenia wniosku Rady Ministrów o ogłoszenie czasu wojny. Co jednak w przypadku, gdy nie zdecyduje się na wydanie takiego postanowienia?
7. Prezydent przyjmuje wniosek Rady Ministrów, w którym wskazany jest dzień rozpoczęcia czasu wojny, nie ma uprawnień do modyfikowania zawartych tam informacji.
8. Co ważne postanowienie o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Co jednak w przypadku, gdy zaistnieje problem z terminowością ogłoszenia?
9. Zidentyfikować można poważne problemy w związku z procedurą wprowadzania. Ustrojodawca nie przewidział sytuacji, w której Rada Ministrów może się nie zebrać i skierowanie wniosku do prezydenta o wprowadzenie czasu wojny nie będzie możliwe. Należałoby zatem zastanowić się nad „procedurą awaryjną”, w której wniosek w razie niemożności zebrania się Rady Ministrów

kieruje sam Prezes Rady Ministrów, opcjonalnie Prezydent RP samodzielnie podejmuje taką decyzję.

10. Wreszcie, uznać należy, że jest to jedyna sytuacja, dotycząca wszak toczących się działań zbrojnych na terytorium RP, w której nie przewidziano żadnego udziału Sejmu w procedurze ogłaszania. Zatem trudno nie odnieść wrażenia, że procedura ogłaszania czasu wojny to skompilowany proces decydowania o stanie wojny i wprowadzania stanu wojennego. Albo należałoby połączyć czas wojny ze stanem wojny, względnie stanem wojennym, albo należy zastanowić się nad opracowaniem procedury łączącej trzy stany bezpieczeństwa państwa.
11. Podobnie jak przy stanie wojny, brak regulacji wskazujących na konieczność, o ile taka występuje, notyfikowania ogłoszenia czasu wojny Sekretarzowi Generalnemu ONZ, Sekretarzowi Generalnemu NATO oraz Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czy Przewodniczącemu Rady Europejskiej (?).
12. Należy zwrócić uwagę, że nie uwzględniono czasu wojny, jako okresu, w którym prace parlamentarne mogą odbywać się poprzez komunikowanie na odległość. Być może założono, że obowiązywałby równocześnie stan wojenny.
13. Pochylić należałoby się także nad sytuacją, w której zaistnieją określone, obiektywne przesłanki – nastąpi napaść zbrojna, ale jako atak zaczepny, sprawdzający reakcję Polski i NATO, Prezydent RP jednak nie postanowi o czasie wojny. Co wówczas? Czy każda sytuacja zidentyfikowana jako „wymagająca konieczności obrony” powinna doprowadzić do ogłoszenia czasu wojny?
14. Podobnie jak w przypadku stanu wojennego i stanu wojny, czas wojny nie będzie mógł zostać ogłoszony ze względu na rozruchy, zamieszki, a także wewnętrzny konflikt, zorganizowany i zainicjowany wewnątrz państwa – nawet z udziałem trudnych do zidentyfikowania grup zbrojnych, bo nie zaistnieje przesłanka „konieczności obrony państwa”.
15. Ogłoszony czas wojny nie daje podstaw prawnych do ograniczenia praw człowieka i obywatela.
16. Wreszcie, Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych jest mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów na czas wojny. Akt ten stanowi *obligo* prezydenta.

17. Co ważne, akt mianowania Naczelnego Dowódcy nie należy do prerogatyw prezydenckich, a zatem wymagana będzie kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów.
18. I na koniec wskazać należy, że prezydent kieruje we współdziałaniu z Radą Ministrów obroną państwa. Ale zwrócić należy uwagę na dwa warunki – po pierwsze, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy, a po drugie – po przejściu przez niego dowodzenia. Nie jest pewne, że zostanie to określone jednocześnie, w jednym akcie. Zatem także należałoby to doprecyzować.

Ponadto w odniesieniu do zagadnień pochodnych należy zwrócić uwagę na:

1. Niejednoznaczne zdefiniowanie bądź brak regulacji terminów, *inter alia*: „bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie”, „szczególne zagrożenie”, „sprawy szczególnej wagi”.
2. Ogólną i zauważalną niekonsekwencję ustrojodawcy i ustawodawcy w stosowaniu terminologii.
3. Brak powiązania czasowego, wskazania zależności oraz relacji, porządku i kolejności wprowadzania, a przede wszystkim ustanowienia zbieżnych i spójnych przesłanek pomiędzy stanem wojennym, stanem wojny i czasem wojny.
4. Braku powiązania, wskazania zależności i relacji między nie tylko głównymi stanami bezpieczeństwa państwa, jak omawiany stan wojenny, stan wojny i czas wojny, ale także w odniesieniu do stanów gotowości obronnej państwa, stanów gotowości bojowej Sił Zbrojnych, a przede wszystkim mobilizacji oraz strefy bezpośrednich działań wojennych, strefy działań wojennych i strefy działań bojowych.
5. Istnienie „procedury awaryjnej” jedynie wybiórczo. Obecnie jest to uwzględnienie niemożności zebrania się Sejmu, celem podjęcia decyzji o stanie wojny; powierzenie kompetencji Rady Ministrów Prezesowi Rady Ministrów, gdy gremium to nie może się zebrać w stanie wojennym; umożliwienie prezydentowi wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w stanie wojennym, gdyby wówczas Sejm nie mógł obradować.
6. *Konstytucja RP* nie przewiduje rozwiązań wojennych – mimo stosunkowo wielu odwołań do wojny. Przykładem może być brak powołania zastępcy prezydenta

na czas wojny w prostej formule (bez konieczności angażowania TK). Należy zwrócić uwagę, że Marszałek Sejmu, który przewidywany jest jako pełniący obowiązki prezydenta w razie niemożności wykonywania przez niego funkcji, nie jest ujmowany w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym (!) czy angażowany w ćwiczenia obronne i wojenne.

7. Ponadto, brakuje rozwiązań na poziomie ustawowym dotyczących systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i szczerzej – systemu bezpieczeństwa narodowego w ogóle. Od lat zarówno środowisko naukowe, jak i politycy postulują konieczność stworzenia takiej ustawy.
8. Brak regulacji dotyczących roli jaką powinny odgrywać Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Gabinetowa w stanie wojennym, szczególnie w kontekście podejmowania decyzji przez Prezydenta RP o ogłoszeniu czasu wojny.
9. I analogicznie, brak regulacji dotyczących roli jaką powinien odgrywać Komitet Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego jako organ pomocniczy Rady Ministrów w stanie wojennym czy czasie wojny.
10. Nadal pojawiają się wątpliwości odnośnie do roli i zadań, ale także samej osoby Naczelnego Dowódcy, momentu jego mianowania, a niekiedy i potrzeby funkcjonowania, tak w stanie wojennym, jak i w czasie wojny.
11. Wreszcie, wprowadzenie stanu wojennego zostaje niejako uzależnione od podniesienia (bądź nie) stanu gotowości obronnej. Biorąc pod uwagę obecne brzmienie art. 230 *Konstytucji RP* i art. 2 ust. 2 ustawy *o stanie wojennym* oraz bieżącą ich interpretację to wprowadzenie stanu wojennego powinno otwierać drogę kolejnym etapom działań. Być może zatem nie należałoby wymieniać zadań, które w stanie pełnej gotowości miałyby zostać realizowane, skoro i tak nie jest to pełen wykaz.

5.2. Rozważane scenariusze zagrożeń bezpieczeństwa państwa

W tej części pracy dotychczas zebrane teoretyczne i prawne podstawy posłużą do wskazania prawdopodobnych scenariuszy z wypukleniem ewentualnych problemów proceduralnych. Należy bowiem dążyć do usprawnienia i ulepszenia przepisów i procedur związanych z funkcjonowaniem stanów bezpieczeństwa państwa, by mieć gwarancję powodzenia ich zastosowania, zanim wystąpi konieczność ich sprawdzenia.

Już przecież Auguste Comte powiedział: „wiedzieć, by przewidywać, przewidywać, by móc działać”⁷⁵⁹.

Zaproponowane scenariusze zagrożeń i odpowiedzi na nie, poprzez wdrożenie procedur wprowadzenia odpowiednich stanów bezpieczeństwa państwa, mają na celu potwierdzenie przedstawionych w pracy wniosków, szczególnie tych, które wskazują na problemy proceduralne związane z ich właściwym wprowadzeniem. Kolejnym zidentyfikowanym problemem jest brak pożądanej reakcji odpowiednich organów w postaci wprowadzenia poszczególnych stanów bezpieczeństwa państwa. Reakcja ta jest szczególnie pożądana w związku z możliwością wystąpienia nowych zagrożeń, jak również konieczności powiązania poszczególnych stanów ze sobą.

Poniżej przedstawiono dwa scenariusze. Pierwsza formuła, zakłada wyróżnienie przypadku wystąpienia przesłanki stanu wojennego w postaci napaści zbrojnej. Wyróżniono **siedem** podstawowych scenariuszy w przypadku dokonania ataku na terytorium RP, uwzględniające różne jego odmiany. **Trzy** scenariusze dotyczą działań w cyberprzestrzeni, działań w przestrzeni kosmicznej (jako 4 i 5 domena operacyjna według NATO) oraz działań mających cechy wojny hybrydowej z wykorzystaniem nowych i przełomowych technologii.

Druga formuła przedstawia szereg zagrożeń (!), które przy odpowiednim nasileniu mogą przekształcić się albo zyskać cechy wypełniające przesłanki do wprowadzenia któregoś ze stanów bezpieczeństwa państwa, o ile taki stan istnieje i stanowiłby pożądaną odpowiedź na pojawiające się zagrożenie. Zamysłem było także przedstawienie kilku przypadków, których wystąpienie nie jest niemożliwe, niekiedy nawet jest prawdopodobne, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że w obecnych regulacjach prawnych trudne, jeśli nie niemożliwe, będzie zareagowanie w postaci wprowadzenia stanu wojennego, ogłoszenia stanu wojny bądź czasu wojny.

⁷⁵⁹ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 295.

Tab. 2.

Możliwość wprowadzenia stanu wojennego w przypadku napaści zbrojnej

	Czy dane zdarzenie stanowi szczególnie zagrożenie?	Czy istnieje ustawodawstwo oraz zwykle środki konstytucyjne, które można wykorzystać w pierwszej kolejności?	Czy istnieją środki i narzędzia bezpieczeństwa narodowego, które można wykorzystać?	Czy zdarzenie wypełnia przesłanki stanu wojennego?	Czy konieczne jest wprowadzenie stanu wojennego?	Czy można zidentyfikować problemy proceduralne uniemożliwiające wprowadzenie stanu wojennego?
Napaść zbrojna sił zbrojnych obcego państwa	X	NIE	X	X	X	NIE
Atak w cyberprzestrzeni przeprowadzony przez obce państwo	X	X	X	X	X	NIE
Atak w cyberprzestrzeni przeprowadzony przez aktora niepaństwowego	X	X	X	X	NIE	X
Atak terrorystyczny przeprowadzony przez obce państwo	X	X	X	X	X	NIE
Atak terrorystyczny przeprowadzony przez aktora niepaństwowego	X	X	X	X	NIE	X
Atak w przestrzeni kosmicznej przeprowadzony przez obce państwo	X	NIE	X	?	X	X
Przeprowadzenie celowych, ale sporadycznych ataków przy użyciu dronów przez obce państwo	NIE	X	X	?	NIE	X



Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3.

Zdarzenia mogą stanowić przesłanki różnych stanów bezpieczeństwa państwa

	Zaistniałe zdarzenie	Stan wojenny	Stan wojny	Czas wojny	Mobilizacja	SGOP	Stan wyjątkowy	Stan klęski żywiołowej
1	Napaść zbrojna (inwazja)	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	-	-
2	Incydent zbrojny	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✗	-	-
3	Działanie o charakterze terrorystycznym (z udziałem podmiotów niepaństwowych)	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
4	Działanie o charakterze terrorystycznym (z udziałem państw) jako preludeum wojny/konfliktu	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
5	Działanie o charakterze terrorystycznym (z udziałem podmiotów niepaństwowych) jako preludeum wojny/konfliktu	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
6	Działanie w cyberprzestrzeni (z udziałem podmiotów niepaństwowych)	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
7	Działanie w cyberprzestrzeni (z udziałem państw) jako preludeum wojny/konfliktu	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
8	Działanie w cyberprzestrzeni (z udziałem państw) jako preludeum wojny/konfliktu	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓
9	Działanie w przestrzeni kosmicznej*	N ✗ ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓
10	Celowe działania, godzące w niepodległość	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	-
11	Celowe działania, godzące	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	X ✓	-

	w niepodzielność terytorium							
12	Celowe działania, godzące w ważny interes gospodarczy RP	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✗	X ✓	-
13	Celowe działania, zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✗	X ✓	-
14	Wspólna obrona przeciwko agresji na państwo sojusznicze	X ✓	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
15	Militarna okupacja	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	-	-
16	Aneksja	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	-	-
17	Bombardowanie	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	X ✓	-	-
18	Blokada portów	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	X ✓	-	-
19	Atak obcych sił zbrojnych na Siły Zbrojne RP poza terytorium RP	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
20	Konflikt wewnętrzny (np. „green people”)	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
21	Konflikt wewnętrzny i secesja	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
22	Konflikt wewnętrzny jako skutek konfliktu zewnętrznego	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
23	Agresywne fale migrantów na granicy	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	N ✗	-	-
24	Naruszenie przestrzeni powietrznej - przez pocisk, rakietę przeciwlotniczą, dron, balon obserwacyjny państwa obcego	X ✓	N ✗	N ✗	N ✗	X ✗	-	-
25	Naruszenie przestrzeni powietrznej -	X ✗	N ✗	N ✗	N ✗	X ✗	-	-

przez pocisk, raketę przeciwlotniczą, dron, balon obserwacyjny państwa sojuszniczego								
<p>X – istnieją odpowiednie przepisy N – nie istnieją odpowiednie przepisy mogące zakwalifikować dane zdarzenie dopuszczające wprowadzenie określonego stanu  – dane zdarzenie można traktować jako przesłankę  – danego zdarzenia nie można uznać za przesłankę dopuszczającą wprowadzenie danego stanu</p>								

Źródło: opracowanie własne.

Napaść zbrojna

Niezależnie od określenia czy będzie to inwazja, napaść zbrojna czy atak zbrojny innego państwa, to w takim przypadku Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny, może zostać też wprowadzony stan wojenny, powinien zostać ogłoszony czas wojny, a napaść zbrojna będzie też przesłanką do uruchomienia procedury z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Napaść zbrojna rozpocznie działania wojenne – wrogie, celowe i zorganizowane działania państw podczas trwającej wojny, stanu wojny lub czasu wojny, celem osiągnięcia określonych korzyści (politycznych, ekonomicznych, terytorialnych, społecznych, etc.). Działania takie mogą być prowadzone w przestrzeni lądowej, morskiej, powietrznej (także w cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej), których głównym przejawem są zbrojne działania wojenne z udziałem niezbrojnych działań wojennych. Powinny być one prowadzone z zachowaniem zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. Z reguły towarzyszyć im będą niezbrojne działania wojenne, czyli wrogie działania państw podczas trwającej wojny o charakterze niemilitarnym – politycznym, ekonomicznym, społecznym czy informacyjny, charakteryzujące się zerwaniem stosunków dyplomatycznych czy gospodarczych oraz nasiloną dezinformacją.

Działania o charakterze terrorystycznym

Działania o charakterze terrorystycznym stanowią przesłankę do wprowadzenia stanu wojennego, jednak należy wyróżnić w tym wypadku atak terrorystyczny, który byłby swego rodzaju preludium działań wojennych albo byłyby to ataki terrorystyczne w trakcie trwającego konfliktu zbrojnego (szczególnie, jeśli byłyby to działania

zainicjowane czy przeprowadzone przez państwo obce). Atak terrorystyczny w dalszym ciągu stanowiący preludium wojny, ale przeprowadzony przez grupę czy bandę zbrojną nadal powinien zostać oceniony jako wypełniający przesłanki stanu wojennego (nawet bez oficjalnego wsparcia państwa obcego)⁷⁶⁰. Problematiczne byłyby ataki terrorystyczne przeprowadzone przez grupy czy organizacje terrorystyczne, które jednak nie miałyby na celu dalszych działań wojennych. Wówczas stan wyjątkowy stanowiłby najlepsze rozwiązanie⁷⁶¹.

Działania w cyberprzestrzeni

Działania w cyberprzestrzeni mogą być bardzo trudne do oceny w zakresie możliwości wprowadzenia stanu wojennego. Z dużym prawdopodobieństwem przy aktywności w postaci cyberprzestępczości, cyberterroryzmu, cyberspiegostwa, dezinformacji⁷⁶², ale także cyberkonfliktu czy cyberwojny, niezależnie czy przeprowadzone przez grupy powiązane z danym państwem, czy przez podmioty niepaństwowe nie wypełniałyby przesłanek napaści zbrojnej czy konieczności obrony. Z tego względu stan wojny czy czas wojny nie byłby ogłoszony. Bardzo mało prawdopodobne, by zdecydowano o wprowadzeniu stanu wojennego chociażby ze względu na trudność w zidentyfikowaniu sprawców. Sytuacja jednak uległaby zmianie, jeśli jakkolwiek aktywność w cyberprzestrzeni oceniona została jako działania przedwojenne.

Działania w przestrzeni kosmicznej*

Działania w przestrzeni kosmicznej byłyby szczególnym zagrożeniem. Wymienić tutaj można chociażby użycie różnego rodzaju broni. Ze względu na uzyskane efekty rozróżnić można broń kinetyczną, niekinetyczną, elektromagnetyczną i cybernetyczną⁷⁶³. Przepisy o stanach nadzwyczajnych nie zostały jednak rozszerzone o tę nową domenę NATO. Jednak, w zależności od rodzaju zdarzenia i wywołanych skutków być może wprowadzony zostałby stan wojenny. W kontekście skutków, mógłby zostać wprowadzony nawet stan klęski żywiołowej, gdyby zachodziła taka potrzeba.

⁷⁶⁰ Tak sytuacja mogłaby być oceniona jako wypełniająca przesłanki stanu wojennego w przypadku aktywności na terytorium RP Grupy Wagnera.

⁷⁶¹ Przypomnieć można ataki terrorystyczne przeprowadzone w Paryżu w listopadzie 2015 roku. Wówczas Prezydent Francji François Hollande w wypowiedziach bezpośrednio po zamachach, używał sformułowania „stan wojny”. Jednak wprowadzono stan wyjątkowy.

⁷⁶² K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Dezinformacja jako akt agresji w cyberprzestrzeni*, „Cybersecurity and Law”, Nr 5(1)/2021, s. 23.

⁷⁶³ R. Bielawski, *Współczesna kategoryzacja zagrożeń kosmicznych*, „Wiedza Obronna”, Vol. 278, Nr 1/2022, s. 168.

Co więcej powyższe działania – ze szczególnym naciskiem na działania o charakterze terrorystycznym, działania w cyberprzestrzeni bądź działania w przestrzeni kosmicznej (!) z dużym prawdopodobieństwem mogą doprowadzić do katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach⁷⁶⁴, a zatem wypełniałyby przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (jeśli zachodziłaby taka konieczność).

Zdarzenia zidentyfikowane jako przykłady agresji

Jak już wskazywano, za agresję uznane mogą zostać *inter alia*: wojskowa okupacja lub wszelka aneksja terytorium innego państwa lub części jego terytorium przy użyciu siły, bombardowanie terytorium lub użycie jakiegokolwiek broni przeciwko terytorium innego państwa, blokady portów lub wybrzeży jednego państwa przez siły zbrojne innego państwa, wysyłanie przez lub w imieniu jakiegoś państwa uzbrojonych band, grup, sił nieregularnych lub najemnych, które dopuszczają się aktów zbrojnych. Przy odpowiedni nasileniu powyższe działania mogłyby doprowadzić nie tylko do uruchomienia procedury stanu wojennego, ale także i ogłoszenia czasu wojny i stanu wojny.

Konflikt wewnętrzny

Konflikt wewnętrzny, czy to zainicjowany wewnętrznie – niekontrolowane rozruchy, przekształcenie zamieszek w walki o cechach zbrojnych, czyli tzw. „wojna domowa”, czy też aktywność tzw. „green people” nie dają podstaw do wprowadzenie stanu wojennego ani innych stanów związanych z wymogiem zagrożenia zewnętrznego bądź konieczności obrony państwa. Jedynym rozwiązaniem w takiej sytuacji byłoby wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Sytuacja uległaby skomplikowaniu, gdyby poprzez konflikt wewnętrzny, doszło do secesji części terytorium, nastąpiłoby bowiem naruszenie niepodległości i niepodzielności państwa. Trudno jednak jednoznacznie wskazać czy spełnione zostałyby wówczas przesłanki stanu wojennego w postaci zagrożenia zewnętrznego i działania zewnętrznych podmiotów. Gdyby konflikt wewnętrzny przerodził się w konflikt umiędzynarodowiony, wówczas można byłoby uruchomić procedurę stanu wojennego.

⁷⁶⁴ Ustawa o stanie klęski żywiołowej, art. 2.

Naruszenie przestrzeni powietrznej

Naruszenie przestrzeni powietrznej przez pocisk, raketę przeciwlotniczą, dron, balon obserwacyjny państwa obcego, w przypadku niecelowego, przypadkowego i pojedynczego zdarzenia nie będzie wypełniał przesłanek wprowadzenia stanu wojennego. Nawet w przypadku strat w mieniu i ludziach z dużym prawdopodobieństwem można podtrzymywać powyższe zdanie. Bowiem „międzynarodowy konflikt nie zaczyna się od sytuacji przypadkowych i niezamierzonych”⁷⁶⁵.

5.3. Rozważania *de lege ferenda* w odniesieniu do funkcjonowania państwa w stanie wojennym i w czasie wojny

Poniższe wnioski starano się przedstawić zachowując podobny klucz, jaki został zastosowany przy uwagach *de lege lata*. Wnioski dotyczą zatem definicji, przesłanek umożliwiających ich wprowadzenie, procedury i udziału poszczególnych organów (Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Sejmu) w tym procesie, relacji z innymi stanami bezpieczeństwa państwa oraz wpływu na ograniczenia praw człowieka i obywatela.

Wskazać należy, że trudno przedstawiać postulaty *de lege ferenda* w odniesieniu do omawianej tematyki bez kontekstu ustrojowego. Wyróżnić można dwa rozwiązania. Wariantowość uwzględniałaby albo zmiany konstytucyjne, a w przypadku możliwości wdrożenia mniejszych zmian – jedynie nowelizację na poziomie ustawowym.

W zakresie zmian przepisów regulujących stan wojenny proponuje się rozważenie następujących postulatów:

1. Zmianie powinna ulec procedura wprowadzania stanu wojennego – a dokładnie istnieje konieczność uwzględnienia „rozwiązania awaryjnego”, gwarantującego możliwość wprowadzenia stanu wojennego samodzielnie przez Prezydenta RP, względnie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w przypadku gdy Rada Ministrów nie może się zebrać.

⁷⁶⁵ N. Tsagourias, A. Morrison, *Definition and Classification of Armed Conflicts*, Cambridge University Press, 2023, s. 4.

2. Należy doprecyzować przepisy stanu wojennego związane z jego obowiązywaniem jedynie na części terytorium i funkcjonowaniem państwa w takiej sytuacji, np. w kontekście przeprowadzania wyborów.
3. Należy rozważyć, czy obowiązujący stan wojenny jedynie na części terytorium nie powinien korelować z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w graniczących województwach ze względu na bezpieczeństwo obywateli?
4. Należy wziąć pod rozwagę, stworzenie regulacji umożliwiających funkcjonowanie „Sejmu kadłubkowego” w okresie stanu wojennego, w którym obradowałoby np. 25% posłów.
5. Istnieje potrzeba precyzyjnego określenia możliwości głosowania korespondencyjnego i prac parlamentarnych związanych z odrzuceniem prezydenckiego rozporządzenia oraz uwzględnieniem szczegółowych wytycznych w zakresie zabezpieczeń systemów informacyjnych i możliwości zdalnego głosowania poza granicami RP.
6. Należy rozważyć dopuszczenie publikacji rozporządzenia w Dzienniku Ustaw w pierwszym możliwym terminie, co w przypadku problemów z jego publikacją nie wywoła negatywnych skutków prawnych.
7. Wreszcie, istnieje potrzeba włączenia do prerogatyw prezydenckich aktu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.
8. Rozważyć należy, włączenie do prerogatyw prezydenckich rozporządzenia z mocą ustawy, względnie powierzenia tego uprawnienia Prezesowi Rady Ministrów.
9. Należy stworzyć regulacje wskazujące na jasne relacje pomiędzy stanem wojennym, czasem wojny oraz stanem wojny, a także stanami gotowości obronnej państwa, stanami gotowości bojowej Sił Zbrojnych i, przede wszystkim, mobilizacją.

W zakresie zmian przepisów regulujących stan wojny proponuje się rozważenie następujących postulatów:

1. Zmianie powinna ulec procedura podejmowania decyzji o stanie wojny – należałoby doprecyzować, co oznacza niemożność zebrania się Sejmu.

2. Należy wziąć pod rozwagę, stworzenie regulacji umożliwiających funkcjonowanie „Sejmu kadłubkowego” w stanie wojny, w którym obradowałoby np. 25% posłów.
3. Istnieje potrzeba precyzyjnego określenia możliwości głosowania korespondencyjnego i prac parlamentarnych w stanie wojny oraz uwzględnienia szczegółowych wytycznych w zakresie zabezpieczeń systemów teleinformatycznych i możliwości zdalnego głosowania poza granicami RP.
4. Istnieje konieczność powiązania stanu wojny i pozostałych stanów przy wskazaniu zależności w związku z mobilizacją i stanem pełnej gotowości obronnej.
5. Być może jednak, ze względu na historyczny charakter regulacji stanu wojny, być może celowym byłoby usunięcie tego przepisu z *Konstytucji RP*.

W zakresie zmian przepisów regulujących czas wojny proponuje się rozważenie następujących postulatów:

1. Zmianie powinna ulec procedura ogłaszania czasu wojny – a dokładnie istnieje konieczność uwzględnienia „rozwiązania awaryjnego”, gwarantującego możliwość zainicjowania ogłoszenia czasu wojny samodzielnie przez Prezydenta RP, względnie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w przypadku gdy Rada Ministrów nie może się zebrać.
2. Należy wziąć pod rozwagę, stworzenie regulacji umożliwiających funkcjonowanie „Sejmu kadłubkowego” w okresie czasu wojny, w którym obradowałoby np. 25% posłów.
3. Istnieje potrzeba precyzyjnego określenia możliwości głosowania korespondencyjnego i prac parlamentarnych w czasie wojny oraz uwzględnienia szczegółowych wytycznych w zakresie zabezpieczeń systemów informacyjnych i możliwości zdalnego głosowania poza granicami RP.
4. Należy rozważyć dopuszczenie publikacji rozporządzenia w Dzienniku Ustaw w pierwszym możliwym terminie, co w przypadku problemów z jego publikacją nie wywoła negatywnych skutków prawnych.
5. Wreszcie, istnieje potrzeba włączenia do prerogatyw prezydenckich aktu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych przy jednoczesnym wskazaniu momentu, w którym przejmuje on dowodzenie w czasie wojny.

6. Pożądanym rozwiązaniem byłoby połączenie procedury ogłoszenia czasu wojny i mianowania Naczelnego Dowódcy z jednoczesnym wskazaniem momentu przejęcia przez niego dowodzenia.
7. W czasie wojny wzrasta rola Prezydenta RP, należy zatem podjąć wysiłki, by jedynie w tym szczególnym okresie funkcjonowania państwa mógł inicjować niektóre decyzje. Tym samym, ograniczeniu powinna ulec rola ciała kolegialnego jakim jest Rada Ministrów.
8. Istnieje konieczność powiązania czasu wojny i pozostałych stanów przy wskazaniu zależności w związku z mobilizacją i stanem pełnej gotowości obronnej.
9. Nie tylko pożądaną, ale i niezbędnym rozwiązaniem jest konieczność włączenia Marszałka Sejmu do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, z uwzględnieniem jego roli w czasie wojny.
10. Być może należałoby rozważyć wskazanie *expressis verbis* Marszałka Sejmu jako zastępcy Prezydenta RP w czasie wojny.
11. Ujednolicenie przesłanki umożliwiającej ogłoszenie czasu wojny i dostosowanie do przesłanek stanu wojny i stanu wojennego. Zatem zamiast użycia sformułowania „w razie konieczności obrony państwa” należałoby użyć „w razie napaści zbrojnej”.

Przede wszystkim należy jednak zaznaczyć, że w kwestii obronności i bezpieczeństwa zmiany docelowo powinny dotyczyć *Konstytucji RP*. Istnieją bowiem takie rozwiązania ugruntowane na poziomie konstytucyjnym, które z jednej strony są nieprzystające do obecnych zagrożeń, a z drugiej strony ograniczają rozpoczęcie konkretnych, niezbędnych w danym czasie działań. Przy czym należy domniemywać, że zmiany *Konstytucji RP* dotyczące roli ustrojowej Prezydenta RP albo Prezesa Rady Ministrów, podążające w kierunku zwiększenia uprawnień jednego z tych organów, byłyby najbardziej pożądane. Jednak wydaje się, że są mało prawdopodobne do zrealizowania w najbliższych latach. Być może także zasada *incompatibilitas* w odniesieniu do urzędu prezydenta musiałaby zostać zachowana, co jednak wskazywałoby na kierunek zmian w stronę systemu kanclerskiego.

Pożądane zmiany na poziomie konstytucyjnym powinny oscylować wokół art. 116 oraz art. 229, względnie art. 228 oraz art. 126 i art. 146, a przede wszystkim

art. 136. Założyć także należy, że jakakolwiek chęć zmiany art. 10 nie uzyskałaby pozytywnej reakcji. Zgodzić należy się z Bogumiłem Szmulikiem i Jarosławem Szymankiem, którzy stwierdzili, że „klarowny podział funkcji państwa i skorelowane z tym przyporządkowanie tych funkcji podmiotom odpowiedzialnym za ich realizację sprzyja zabezpieczeniu interesów suwerena i ochronie wolności obywatelskich poprzez przeciwdziałanie kumulacji władzy”⁷⁶⁶. I o ile nie chodzi o ingerencję w sam podział władzy, konieczne jest podjęcie działań mających na celu wykreowanie przepisów, wprowadzających możliwość zainicjowania procedury, która w sytuacjach szczególnego zagrożenia nie wymuszałaby zachowania dualizmu władzy wykonawczej.

W związku z powyższym, najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłaby zmiana art. 136 dotyczącego zarządzania mobilizacji w razie „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia”. Być może jednak kluczem do ulepszenia przepisów w zakresie stanu wojny, jak i czasu wojny byłaby zmiana przepisów dotyczących stanu wojennego? Być może należałoby dążyć do zmian, bazujących na rozwiązaniach historycznych, gdy stan wojenny mógł zostać wprowadzony w czasie faktycznych działań zbrojnych, czyli w czasie wojny. Przyjmując założenie, że „podstawowym kryterium zmiany obowiązującej konstytucji powinna być ocena jej funkcjonowania. Ocena ta powinna stanowić efekt swoistego przeglądu konsekwencji obowiązywania poszczególnych norm konstytucji”⁷⁶⁷, wydaje się, że powyższe zmiany byłyby celowe i pożądane.

Toteż najważniejsze wnioski sprowadzają się do wskazania konieczności:

1. Stworzenia regulacji wskazujących na relacje pomiędzy stanem wojennym, czasem wojny oraz stanem wojny, a także stanami gotowości obronnej państwa i mobilizacją.
2. Połączenia stanów bezpieczeństwa państwa, ewentualnie wprowadzenia pewnego stopniowania albo wskazania na kolejność ich wprowadzenia i wzajemne relacje, przy spójnych i jednolitych przesłankach.
3. Uporządkowania przypadków użycia wyrażeń „zewnętrzne zagrożenie państwa” oraz „bezpośrednie, zewnętrzne zagrożenie” oraz „konieczność obrony państwa” i „bezpośrednia zbrojna napaść”. O ile funkcjonuje definicja zewnętrznego zagrożenia, którą także należałoby poddać rewizji, należy niezwłocznie przyjąć

⁷⁶⁶ B. Szmulik, J. Szymanek, *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego*, [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Wyd. IWS, Warszawa 2020, s. 65-66.

⁷⁶⁷ A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa WPiA UW, 2024, s. 68.

definicję „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia”, która przecież określa moment zarządzenia mobilizacji (!). W polskich przepisach prawa nie ma potrzeby ustanowienia definicji legalnej agresji i napaści zbrojnej, gdyż funkcjonują one w prawie międzynarodowym. Istnieje jednak potrzeba dostosowania prawa polskiego do tych rozwiązań, szczególnie odnośnie do powiązania stanu wojny i czasu wojny oraz stanu wojennego. Obecnie występujące przesłanki stanu wojny i stanu wojennego w postaci agresji i napaści zbrojnej zawarte w *Konstytucji RP* i następnie powielone w ustawie *o stanie wojennym* nie oddają obecnego znaczenia tych szczególnych sytuacji.

5.4. Wnioski z analizy prawnoporównawczej

Jak mówi stare powiedzenie, na strzelaninę nie należy zabierać ze sobą noża, parafrazując więc, do walki z terroryzmem nie powinno się używać form wojennych, zatem należałoby rozważyć czy użycie konwencjonalnie uzbrojonych, wyposażonych, wyszkolonych i zorganizowanych sił zbrojnych byłoby adekwatne?

Najważniejsze wnioski prowadzą się zatem do dwóch kwestii:

1. Po pierwsze, przy wprowadzaniu stanu wojennego należy rozpatrywać – co oczywiste – zasady stanów nadzwyczajnych, w związku z tym siła i wielkość danego zagrożenia stanowią warunki *sine qua non* do ewentualnej procedury uruchamiania stanu wojennego. Wydaje się jednak konieczne, by zidentyfikować jeszcze dwa elementy: po pierwsze czy dane zdarzenie było celowe, a po drugie, kto jest odpowiedzialny za jego dokonanie.

2. Po drugie, kluczem jednak powinno być nie samo zdarzenie, być może nawet nie organizator ataku, a zamiar i dalsze zamierzenia. Jeśli bowiem – nawet seria ataków terrorystycznych, hackerskich podyktowana jest przesłankami charakterystycznymi dla organizacji terrorystycznych (zastraszenie, podłoże religijne *etc.*) wprowadzenie stanu wojennego nie jest konieczne ani być może zasadne. Natomiast, jeśli ataki i ogólne działania mają na celu dalsze rozwinięcie, docelowo w kierunku prowadzenia działań zbrojnych należy podjąć odpowiednie kroki w kierunku uruchomienia procedury stanu wojennego. Należałoby również niezwłocznie rozpocząć mobilizację, ale bez nowelizacji art. 136 *Konstytucji RP* nie byłoby to możliwe w takiej sytuacji.

Jak zostało już wskazane, zewnętrzne zagrożenie należy odróżnić od jego kwalifikowanej formy jaką będzie bezpośrednio zewnętrzne zagrożenie, co mimo konstytucyjnego umocowania jest niezwykle trudne do oszacowania. Czym zatem będzie bezpośrednia napaść zbrojna i jaka będzie różnica między bezpośrednią napaścią zbrojną a napaścią zbrojną? Ani *Konstytucja RP*, ani przedmiotowe ustawy nie stosują tego wyrażenia, więc trudno ocenić czy chodzi o wielkość zagrożenia, intensywność natarcia czy sposób podjęcia ataku.

Warto byłoby opracować procedurę oceny, czy zakazany czyn zostałby uznany za celowy, zamierzony, nieuchronny i jaki charakter i cechy przejawia dane zagrożenie oraz jaka jest szansa na zapobieżenie jego skutkom.

Należy pamiętać, że istnieje szereg ustaw, które zawierają szczególne regulacje na wypadek zagrożenia. Z jednej strony, zabezpieczono tym sposobem sytuacje, w których nie zostanie wprowadzony żaden ze stanów nadzwyczajnych, ale z drugiej strony istnieje tendencja do wprowadzania elementów nadzwyczajnych rozwiązań do ustawodawstwa zwykłego, co może opóźniać decyzję o konieczności czy możliwości skorzystania z rozwiązań uprzednio zarezerwowanych jedynie dla stanów nadzwyczajnych.

Przede wszystkim jednak, nawet najlepiej przygotowane zasobowo i legislacyjnie państwo nie poradzi sobie w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny bez wsparcia międzynarodowego.

ZAKOŃCZENIE

Niniejsza dysertacja stanowi próbę wskazania istoty instytucji stanu wojennego i czasu wojny oraz funkcjonowania państwa, poprzez charakterystykę i próbę oceny zarówno procedury wprowadzania i ogłaszania stanów bezpieczeństwa państwa oraz działania organów władzy w tych szczególnych warunkach.

Wydawać by się mogło, że w XXI wieku wojny będą tematem odległym. Tymczasem coraz częściej pojawiają się opinie, że nadeszły czasy przedwojnia – *pre-war era*. W związku z powyższym, aktualna wydaje się łacińska maksyma Wegecjusza, *si vis pacem para bellum*, szczególnie pod względem przygotowania pożądanych regulacji prawnych. Pożądanych, czyli uwzględniających pewność prawa w warunkach wojennych. W przypadku konieczności wprowadzenia określonych stanów bezpieczeństwa państwa i uruchomienia określonych procedur oraz realizowania zadań, państwo i jego organy nie będą zmuszone do uzupełnienia ich w drodze praktyki, nielegalnej w świetle prawa konstytucyjnego, jak miało to miejsce w czasie II wojny światowej. Toteż tytułowe zagadnienia wymagają niezwłocznej rewizji.

Obowiązujące przepisy odnoszące się do stanu wojennego i czasu wojny nie są koherentne i klarowne. Zidentyfikować można istotne wady w zakresie procedury ich wprowadzania i ogłaszania. Zauważalne są także problemy odnośnie do interpretacji i zakwalifikowania poszczególnych sytuacji, jako wypełniających przesłanki do uruchomienia poszczególnych stanów bezpieczeństwa państwa. Takie niedopowiedzenia w kwestii regulacji funkcjonowania państwa w szczególnych warunkach nie mają prawa występować. Tak przedstawiona sytuacja była asumptem do prowadzenia przez autorkę badań naukowych nad tą problematyką.

Za cel badań przyjęto charakterystykę instytucji prawnej stanu wojennego oraz czasu wojny w Rzeczypospolitej Polskiej oraz rekomendacje zmian w wymiarze prawno-organizacyjnym. Osiągnięciu powyższego celu służyć miało rozwiązanie problemu głównego, problemów szczegółowych i problemów pomocniczych, na które starano się znaleźć odpowiedzi w trakcie prowadzenia badań. Zdaniem autorki niniejszej dysertacji sformułowane problemy i przyporządkowane im hipotezy, a także dobrane metody, techniki i narzędzia badawcze pozwoliły na prowadzenie badań, a w dalszych

etapach na deskrypcję wniosków, dzięki którym ostatecznie możliwe było zweryfikowanie hipotezy głównej, co w konsekwencji doprowadziło do osiągnięcia celu.

Efektom poczynionych badań jest zarówno charakterystyka dotychczasowych rozwiązań na gruncie prawa polskiego w zakresie funkcjonowania państwa w stanie wojennym i czasie wojny oraz stanie wojny, a także wyłonienie kilkudziesięciu uwag *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda* w zakresie obecnego i dalszego ich obowiązywania. Wiązało się to także z podkreśleniem wprowadzenia pożądanych zmian przepisów. Być może przedstawiona ocena obecnego stanu prawno-organizacyjnego w tym zakresie przyczyni się do ulepszenia obecnych rozwiązań na poziomie ustawowym, które jak podkreślano wymagają pilnej nowelizacji.

Najważniejsze wnioski sprowadzają się do stwierdzenia, że *Konstytucja RP* nie jest aktem – z jednej strony – przygotowującym organy i struktury państwa na czas wojny, a z drugiej strony – przygotowanym na czas wojny. Stwierdzić należy ponadto, że dla prawidłowego działania państwa, nie tylko w czasie normalnego funkcjonowania, ale przede wszystkim w czasie szczególnych zagrożeń mogących być przesłankami do wprowadzenia stanu wojennego, konieczna jest zgoda i ściśle współdziałanie pomiędzy organami egzekutywy. Dlatego koniecznym jest podkreślenie wniosku, wskazującego na konieczność jednoosobowego kierowania bezpieczeństwem narodowym i obroną państwa w stanie wojennym i w czasie wojny.

Historyczne rozwiązania w zakresie przedmiotowych terminów warte są podkreślenia. Precyzyjnie i klarownie starano się wskazywać na przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wojennego. Wydaje się, że wówczas udało scalić aż trzy stany bezpieczeństwa państwa i jasno wykazać ich powiązanie. Nie trudno byłoby sformułować podobny postulat i dziś. Być może należałoby rozważyć uchYLENIE przepisu dotyczącego stanu wojny. Konieczne jest natomiast powiązanie stanu wojennego, czasu wojny oraz pożądane byłoby uwzględnienie stanów gotowości obronnej państwa. Zmiany możliwe są na poziomie ustawowym, ale jedynie rewizja art. 136 *Konstytucji RP* pozwoli na koherentne i logiczne wyprowadzenie nowej definicji tych trzech stanów i dostosowanie do nich odpowiednich przesłanek, wskazujących na możliwość ich wprowadzenia.

W *Konstytucji RP* rozróżnia się: stan wojny, czas wojny, stan wojenny, z których jedynie ten ostatni uznawany jest za stan nadzwyczajny. Z kolei agresja, napaść zbrojna, zewnętrzne zagrożenie państwa, bezpośrednie zagrożenie państwa, mimo iż przenikają

się i mają cechy zbieżne, stanowią zupełnie **oddzielne i wzajemnie niepowiązane** przesłanki wprowadzenia **oddzielnych i wzajemnie niepowiązanych** stanów bezpieczeństwa państwa. Z kolei, definicja ustawowa zagrożenia zewnętrznego zawiera elementy niemilitarne, co jednak wobec dalszych przepisów i ewidentnego przeznaczenia tego stanu na reagowanie na zagrożenia *stricte* wojenne, pochodzące od innego podmiotu, stanowiące **preludium wojny**. W związku z powyższym, chcąc uruchomić stan wojenny w związku z działaniami w cyberprzestrzeni bądź działaniami o charakterze terrorystycznym, należałoby wykazać, że w istocie dalsze wydarzenia, **cel i zamiar** organizatora (atakującego) zmierza do **napaści zbrojnej** i rozpoczęcia **działań zbrojnych**.

W związku z powyższymi twierdzeniami zauważyć należy, że ani w prawie polskim, ani w prawie międzynarodowym nie istnieje ani definicja wojny, ani – co istotniejsze, jednolita interpretacja, która pozwoliłaby na precyzyjne określenie, co w obecnych czasach, przy zmiennych czynnikach podmiotowych i przedmiotowych na pewno byłoby uznane za napaść zbrojną, która kwalifikowałaby daną sytuację jako stan wojny, względnie czas wojny. Dlatego też, niniejsza dysertacja stanowi studium kompletne, traktujące o problemie instytucji stanu wojennego i czasu wojny wraz z propozycjami jego częściowego rozwiązania. Niemniej jednak w treści rozdziału 5 w formie pytań zawarto wątpliwości, wymagające uszczegółowienia w postaci opracowania regulacji prawnych, zmierzających do wydania nowelizacji istniejących przepisów bądź wydaniu nowego aktu prawnego. Wyróżnić można także obszary problemowe, które mogą stać się przyczynkiem do dalszych badań naukowych, takie jak: uwzględnienie w przepisach materialnych i formalnych stanów bezpieczeństwa państwa kwestii związanych z antycypacyjną samoobroną (*anticipatory self-defense*) i samoobroną prewencyjną (*preemptive self-defense*), jak również nową domeną operacyjną NATO (działania w przestrzeni kosmicznej), a docelowo wojną kognitywną czy badania nad modelami napaści zbrojnej.

Praca stanowi autorskie opracowanie. Jednak wpływ na jej ostateczny kształt miały także badania prowadzone w ramach grantu Ministerstwa Obrony Narodowej „Wdrażanie celów strategicznych określonych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: procesy, aktorzy, relacje”. W ciągu kilkuletnich prowadzonych badań częściowe wyniki były przedstawione także w ekspertyzach: *Sytuacje nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej: gdzie kończą się prawa i wolności człowieka i obywatela*

a zaczyna zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz Wojna i co dalej? Polska w stanie wojny a wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela w czasie wojny, przygotowanych w ramach projektu „Nauka dla Społeczeństwa” Ministerstwa Edukacji i Nauki (NdS/529205/2021/2021) „Obywatelu! Masz prawo!”.

Należy nadmienić, że postulat uchwalenia kompleksowej ustawy ustanawiającej system bezpieczeństwa narodowego, w której uregulowane zostałyby kwestie instytucjonalne i zadaniowe najważniejszych organów kierowania pojawia się od wielu lat wśród naukowców, decydentów z różnych obozów politycznych i wojskowych. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego nie jest realizowany.

BIBLIOGRAFIA

I Akty normatywne

1. Akty konstytucyjne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r., (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r., (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336).

Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 61, poz. 364).

Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. *o utworzeniu Rady Obrony Państwa*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 53, poz. 327).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. *o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 78, poz. 443).

Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, (Dz.U. z 1937 r. Nr 17, poz. 108).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. *o powszechnym obowiązku wojskowym*, (Dz.U. z 1938 r. Nr 25, poz. 220).

Ustawa z dnia 30 marca 1939 r. *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 29, poz. 197).

Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 57, poz. 366).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. *o organizacji i zakresie działania rad narodowych*, (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22).

Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. *o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych*, (Dz.U. z 1944 r. Nr 19, poz. 98).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r., *Kodeks cywilny*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 t.j.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony PRL*, (Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1984 r. Nr 7, poz. 31).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1988 r. Nr 30, poz. 207).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2021 r. poz. 372, 1728).

Ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1973 r. Nr 27, poz. 153).

Ustawa z dnia 27 września 1973 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1973 r. Nr 38, poz. 224).

Ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. *zmieniająca ustawę o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1979 r. Nr 15, poz. 97).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. *o zmianie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego*, (Dz.U. z 1982 r. Nr 41, poz. 272), art. 1a ust. 1 i ust. 3.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 175).

Ustawa z dnia 21 listopada 1983 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1983 r. Nr 61, poz. 278).

Ustawa z dnia 13 lipca 1988 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (Dz.U. z 1988 r. Nr 24, poz. 171).

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

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061, 1115, 1855, 2600; z 2023 r. poz. 185, 240, 261, 289, 347, 547).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1438).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, (Dz.U. z 2022 r., poz. 1, 200, 202, 631).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, (Dz.U. z 2024 r. poz. 17).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działaniach administracji rządowej*, (Dz.U. z 2022 r. 2512).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 755).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235, 1715, 1846, 2185, 2642).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*, (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*, (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091).

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, (Dz.U. 2002, Nr 233, poz. 1955).

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - *Prawo telekomunikacyjne*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 34).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 307).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1328).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz.U. z 2023 r., poz. 122).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. *o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*, (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, (Dz.U. z 2013 r., poz. 852).

Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, (Dz.U. z 2015 r. poz. 529).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 92).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, (Dz.U. z 2023 r., poz. 913, 1703).

Ustawa z dnia 4 października 2018 roku *o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. z 2018 r. poz. 2182).

Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. *o służbie zagranicznej*, (Dz.U. z 2024 r., poz. 85).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 347, 641).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 185, 547).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 129, 185).

2. Akty prawa międzynarodowego

Konwencja z dnia 18 października 1907 r. *dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich*, (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159).

Konwencja z dnia 18 października 1907 r. *dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej*, (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161).

Konwencja z dnia 18 października 1907 r. *o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych*, (Dz.U. z 1930 r. Nr 9, poz. 64).

Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., (Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 20).

Traktat Przeciwojenny, podpisany w Paryżu dnia 27 sierpnia 1928 r., ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 1929 r., (Dz.U. z 1929 r. Nr 63, poz. 489).

Konwencja *o określeniu napaści*, podpisana w Londynie dnia 3 lipca 1933 r., (Dz.U. z 1933 r. Nr 93, poz. 721).

Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r., (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

Konwencje *o ochronie ofiar wojny*, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

Konwencja haska z 14 maja 1954 r. *o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212).

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 21 grudnia 1965 roku nr 2131 (XX) *Deklaracja o niedopuszczalności ingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz ochronę ich niepodległości i suwerenności*.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 16 grudnia 1970 roku nr 2734 (XXV) *Deklaracja w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego*.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 roku nr 3314 *w sprawie definicji agresji*.

Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, załącznik): I Protokół Dodatkowy z 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 roku, (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany 25 marca 1957 r. w Rzymie, (Dz.U.UE. z 2012/C 326).

Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, (Dz.U.UE. z 2016/C 202).

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 roku, (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

Rezolucja 1368 Rady Bezpieczeństwa z dnia 12 września 2001, S/RES/1368 (2001).

Poprawki do *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 roku, przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 roku (Dz. U. z 2018 r. poz. 1753).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. *w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii*, (Dz.Urz. UE L 194, 19.7.2016).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. *w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW*, (Dz.Urz. UE 2017 L 88/6) zawiera wykaz umyślnych czynów zabronionych, które ze względu na swój charakter lub kontekst mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej i określane są jako przestępstwa terrorystyczne.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 2017/1938 z 25 października 2017 r. *w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) 994/2010*, (Dz.Urz. UE L 280, 28.10.2017).

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/151 z 30 stycznia 2018 r. *ustanawiające zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 w odniesieniu do dalszego doprecyzowania elementów, jakie mają być uwzględnione przez dostawców usług cyfrowych w zakresie zarządzania istniejącymi ryzykami dla bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych, oraz parametrów służących do określenia, czy incydent ma istotny wpływ*, (Dz.Urz. UE L 26, s. 48).

3. Dekrety i rozporządzenia

Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r., (Dz.U. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*, (Dz.U. z 1918 r. Nr 17, poz. 41).
- Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o używaniu wojska*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 1, poz. 80).
- Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 1, poz. 79).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych* (Dz. U. z 1926 r. Nr 79, poz. 445).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju*, (Dz.U. z 1936 r. Nr 38, poz. 286).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelných władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 86, poz. 543).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. *o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego na obszar całego Państw*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 545).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 maja 1942 r. *o organizacji naczelných władz wojskowych w czasie wojny* (Dz. U. z 1942 r. Nr 5, poz. 9).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 marca 1945 r. *o zmianie dekretu z dnia 27 maja 1942 r. o organizacji Naczelných Władz Wojskowych w czasie wojny*, (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 6).
- Dekret Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*, (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 kwietnia 1919 r. *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, (Dz.U. z 1919 r. Nr 35, poz. 276).
- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. *w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 64, poz. 427).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych z dnia 31 lipca 1920 r. *w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 67, poz. 457).
- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. *w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia*, (Dz.U. z 1920 r. Nr 69, poz. 460).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. *o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 79, poz. 444).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 sierpnia 1926 r. *o mianowaniu Pierwszego Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego Generalnym Inspektorem sił zbrojnych*, (Dz.Pers. 1926.09.10 R.7, Nr 37).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 r. *o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa*, (Dz.U. z 1926 r. Nr 108, poz. 633).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*, (Dz. U. z 1928 r. Nr 8, poz. 54).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. *o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa*, (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 851).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o wprowadzeniu postępowania doraźnego przed sądami powszechnymi w sprawach o niektóre przestępstwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 554).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o zakazie przywozu i wywozu towarów*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 87, poz. 555).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *w sprawie dokonywania zdjęć fotograficznych i filmowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 557).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Komunikacji *o ruchu osobowym i towarowym na drogach lądowych i wodnych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 558).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o urządzaniu zgromadzeń i imprez połączonych ze skupieniem się ludności*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 559).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o pomocniczej służbie bezpieczeństwa*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 560).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Poczty i Telegrafów oraz Przemysłu i Handlu *w sprawie unieruchomienia radiostacji krótkofalowych nadawczo-odbiorczych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 561).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o ochronie i utrzymaniu prawidłowego działania środków komunikacyjnych i środków łączności wraz z przynależnymi urządzeniami urzędów i instytucji rządowych i samorządowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 562).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Skarbu, Komunikacji, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu oraz Poczty i Telegrafów *o ochronie zakładu i przedsiębiorstw, których normalna działalność leży w interesie publicznym*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 563).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *o przebywaniu i zachowaniu się w miejscach publicznych oraz o używaniu odznak i mundurów*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 564).
- Rozporządzenie wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. *w sprawie wyrobu broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz innych narzędzi i substancji, mogących służyć do napaści i obrony*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 88, poz. 565).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. *o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów o warunkach i sposobie koncesjonowania domów skladowych*, (Dz.U. z 1939 r. Nr 89, poz. 574).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, (Dz.U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 22 lipca 2016 r. *w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*, (Dz.U. z 2023 r. poz. 50).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 roku *w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, (Dz.U. z 2021 r. poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony*, (Dz.U. z 2022 r. poz. 875).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 roku *w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego*, (Dz.U. z 2021 r. poz. 1613).

4. Orędzia, postanowienia, zarządzenia, uchwały

- Orędzie Rady Regencyjnej *w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu z dnia 11 listopada 1918 r.*, (Dz.U. z 1918 r. Nr 17 poz. 38).
- Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 19 marca 1920 r. *o przyjęciu przez Wodza Naczelnego stopnia Pierwszego Marszałka Polski*, (Dz.Person. z 1920.04.03 R1. Nr12).
- Orędzie Rady Regencyjnej *w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu z dnia 14 listopada 1918 r.*, (Dz.U. z 1918 r. Nr 17 poz. 39).
- Okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 r., (M.P. z 1936 r. Nr 163).
- Mianowanie Pana Marszałka Polski Edwarda Śmigłego-Rydza Naczelnym Wodzem*, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 490).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2022 r. *w sprawie agresji Rosji na Ukrainę*, (M.P. z 2022 r. poz. 281).
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, (M.P. z 2022 r. poz. 348).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. *w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa*, (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 155).

- Uchwała Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. w sprawie zawieszenia stanu wojennego, (Dz.U. z 1982 r. Nr 42, poz. 275).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego, (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 178).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (M.P. z 2022 r. poz. 1204).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, (M.P. z 2020 r. poz. 327).
- Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, (Dz.U. z 1919 r. Nr 19, poz. 202).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 sierpnia 1939 r. o mobilizacji powszechnej, (M.P. z 1939 r. Nr 199, poz. 482).
- Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o otwarciu sesji nadzwyczajnej Sejmu, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 491).
- Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o otwarciu sesji nadzwyczajnej Senatu, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 492).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o stanie wojennym, (Dz.U. z 1939 r. Nr 86, poz. 544).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, (M.P. z 1939 r. Nr 202, poz. 489).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, (M.P. z 1939 r. Nr 214, poz. 3).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 sierpnia 1939 r. o mobilizacji powszechnej, (M.P. z 1939 r. Nr 199, poz. 482).
- Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego, (Dz.U. z 1945 r. Nr 57, poz. 320).
- Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1939 r. o stanie wyjątkowym, (Dz.U. z 1939 r. Nr 85, poz. 542).
- Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie *Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, (M.P. z 2020 r. poz. 168).
- Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie *Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego*, (M.P. z 2024 r. poz. 372).
- Oświadczenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie *agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, (M.P. z 2022 r. poz. 284).

II Orzecznictwo

Rezolucja MTK z dnia 10 czerwca 2010 r. *The crime of aggression* (RC/Res.6).

Rezolucja MTK z dnia 14 grudnia 2017 r. *Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression* (ICC-ASP/16/Res.5).

Wyrok ETPC w sprawie Handyside v. Wielkiej Brytanii z dnia 7 grudnia 1976 r., 5493/72.

Wyrok ETPC w sprawie Klass i inni v. RFN z dnia 6 września 1978 r., 5029/71.

Orzeczenie MTS z 27 czerwca 1986 r., *Nicaragua v. United States of America - Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, International Court of Justice, Reports of judgments. Advisory opinions and orders. *Case concerning military and Paramilitary activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986.

Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94.

Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn.. P 7/98.

Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., Sygn. akt K 50/07.

Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2006 r., Sygn. akt II CSK 293/06.

III Literatura

1. Pozycje zwarte

Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.

Balcerowicz B., *Sily zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2010.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2009.

Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005.

Bielawski R., *Potęgometryczny wymiar militaryzacji przestrzeni kosmicznej*, Wyd. WAT, Warszawa 2022.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2002.

Bierzanek R., *Wojna a prawo międzynarodowe*, Wyd. Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1982.

Information Strategy and Warfare. A guide to theory and practice, red. J. Arquilla, D.A. Borer, Routledge, 2007.

Cywichowski Z., *Międzynarodowe prawo wojenne. Z uwzględnieniem przesilenia bałkańskiego*, Nakł. Gubrynowicz i syn, Lwów 1914.

- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925.
- Czapliński W., *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Scholar, Warszawa 1993.
- Detter I., *The Law of War*, Routledge, 2013.
- Dinstein Y., *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, 2005.
- Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, tł. E. Hornowska, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867-1935*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1990.
- Jemioło T., Dawidczyk T., *Wstęp do metodologii badań bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2008.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych*, Wyd. WSM, Warszawa 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wyd. AON, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Wyd. TWO, Warszawa 2020.
- Kołodziejczak M., *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2020.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Reprint wydania z 1922 r. nakładem Księgarni F. Hoesicka, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wyd. Polska Druk. Świt, Wilno 1937.
- Kośmider T., *Toruński Inspektorat Armii w systemie obronnym państwa polskiego w latach 1921-1939*, Wyd. Neriton, Warszawa 2009.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Wyd. Nauk. Semper, Warszawa 2011.
- Koziej S., Dąbrowski K., Suwiński W., Biedrzycki M., *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, Materiał kursów WKO, AON-MON, Warszawa 1996.
- Kwiecień R., *Od „wojny sprawiedliwej” do „wojny z terroryzmem”. Siła zbrojna i reglamentacja jej używania (ius contra bellum) w świetle prawa międzynarodowego*, Wyd. PISM, Warszawa 2019.
- Legal consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9 July 2004, The International Court of Justice Reports 2004.
- Marcinko M., *Normatywny paradygmat prowadzenia działań zbrojnych w niemiędzynarodowym konflikcie zbrojnym*, Wyd. PRESSCOM, Wrocław 2019.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.

- Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Mróz M., *Informacja nt. pojęcia cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa i zagrożenia cyberprzestrzeni w prawie międzynarodowym i w ustawodawstwie wybranych państw demokratycznych (w zw. z drukiem sejmowym nr 4355)*, Warszawa 2011.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2020.
- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015.
- Piedziuk P., *Kierowanie obroną państwa w świetle nowych uwarunkowań prawnych, Do użytku służbowego*, AON, Warszawa 1997.
- Prawo międzynarodowe publiczne w pytaniach i odpowiedziach*, red. W. Sawicki, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, Chatham House, October 2005.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Temida 2, Białystok 2005.
- Rostocki W., *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2002.
- Rostocki W., *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Wyd. KUL, Lublin 1988.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Reprint wydania z 1928 r. nakładem K. S. Jakubowskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010.
- Stroński S., *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Wyd. Książnica Polska, 1944.
- Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. nauk. J. Kranz, Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Wilk A., Konończuk W., *Wojna ukraińsko-rosyjska pod szyldem operacji antyterrorystycznej*, Analizy OSW, 2014.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W.J., *Siły Zbrojne w regulacjach konstytucji RP*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1998.

Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, red. nauk. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, red. nauk. A. Bator, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008.

Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1965.

2. Rozdziały w publikacjach zwartych

Banaszak B., *Część III. Rozdział I. Rada Ministrów*, [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Tom 1, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2012.

Biszyga A., Wojtczak D., *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa WPiA UW, 2024.

Borer D.A., *Why is information strategy difficult?*, [w:] *Information Strategy and Warfare. A guide to theory and practice*, red. J. Arquilla, D.A. Borer, Routledge, 2007.

Dunaj K., *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, red. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2013.

Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Tom II, Wyd. PWN, Warszawa 1990.

Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. nauk. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wyd. Adam Marszałek, Kielce 2017.

Karpiuk M., *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w czasie stanów nadzwyczajnych – ujęcie normatywne*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, red. nauk. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2013.

Kitler W., *Formalne i materialne aspekty funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych*, [w:] *Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nacz. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014.

Kołodziejczak M., *Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w polskim systemie prawnym*, [w:] *Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014.

Kołodziejczak M., *Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych w Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku działań w cyberprzestrzeni*, [w:] *Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, red. nauk. K. Chałubińska-Jentkiewicz, A. Brzostek, Wyd. TWO, Warszawa 2021.

- Kołodziejczak M., *Różnica pojęć wojna, konflikt, kryzys, zagrożenie występujących w naukach o bezpieczeństwie – ujęcie prawne*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku. Pojęcie, zakres, kwalifikacja*, red. W. Sójka, M. Kołodziejczak, Wyd. AON, Warszawa 2016.
- Kowalski M., *Ius ad bellum a systemowy charakter prawa międzynarodowego*, [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015.
- Prokop K., *Rozdział XIV. Stan wojenny*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa zagadnienia prawne i administracyjne*, Wyd. UWM, Olsztyn 2016.
- Szmulik B., Szymanek J., *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego*, [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Wyd. IWS, Warszawa 2020.
- Tsagourias N., Morrison A., *Definition and Classification of Armed Conflicts*, [w:] *International Humanitarian Law. Cases, Materials and Commentary*, Cambridge University Press, 2023.
- Tym J., *Naczelnny Wódz w kampaniach wojennych 1919-1920 oraz 1939-1945*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nauk. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014.

3. Artykuły naukowe

- Bielawski R., *Współczesna kategoryzacja zagrożeń kosmicznych*, „Wiedza Obronna”, Vol. 278, Nr 1/2022.
- Brzeziński M., *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne”, Vol. 49/2018, s. 142.
- Bukowicka S., *Miejsce i rola Ministerstwa Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym – sprawozdanie z sympozjum*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2012/2013”, IBiSM UW, Warszawa 2013.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Dezinformacja jako akt agresji w cyberprzestrzeni*, „Cybersecurity and Law”, Nr 5(1)/2021.
- Dębski M., *Usiłowanie przestępstw zaniechania*, „Palestra” 8/2(74), 1964. Drozdowski M.M., *Rzeczpospolita Polska czasu wojny*, „Palestra”, nr 41/1-2 (469-470)/1997.
- Gasztold A., Gasztold P., *The Polish Counterterrorism System and Hybrid Warfare Threats*, „Terrorism and Political Violence” 2020.
- Gąsiorowski M., *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 5/1924
- Grabarczyk C., *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918-1921*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Iuridica”, 1992, Nr 51.
- Grzesik-Kulesza M., *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza”, Zeszyt 84/2014, Prawo 15.

- Grzebyk P., *Prawa człowieka w czasie konfliktu zbrojnego na tle problemu rozszerzania geograficznego zakresu stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz praw człowieka*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” nr 4/2018.
- Kołodziejczak M., *Akt kapitulacji. Zarys prawny*, „Wiedza Obronna”, Nr 2/2013.
- Kołodziejczak M., *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe WZiD AON”, kwartalnik, 2015, nr 2(14).
- Kołodziejczak M., *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4).
- Kołodziejczak M., *Działania w cyberprzestrzeni jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego”, *Przestępczość teleinformatyczna 2020*, Wydanie specjalne 2021.
- Kołodziejczak M., *The Commander-in-Chief in the Command-and-Control System According to Polish Regulations and De Lege Ferenda Postulat*, “European Research Studies Journal” Volume XXIV Issue 3B. 1043.
- Kulesza W.T., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (75)/2006.
- Kwiecień R., *Okupacja wojenna w świetle prawa międzynarodowego: natura, skutki, nowe tendencje*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Vol LX,1/2013.
- Marszałek P.K., *Pozycja ustrojowa Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w świetle obowiązującego prawa*, „Studia Lubuskie”, PWSZ IPiA, Tom X, Sulechów 2014.
- Mendel W., *Stosowanie siły przez pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP użyte dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Obronność. Zeszyty Naukowe”, nr 2 (18)/2016.
- Mrówka P., *Komitet Obrony Kraju. Struktura i zadania w latach 1959-1973*, „Niepodległość i Pamięć”, Nr 1-4 (37-40)/2012.
- Ochmann P., Wojas J., *Ukryta inwazja jako część wojny hybrydowej w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 5/2018.
- Opaliński B., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 1.
- Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8.
- Ostaniek A.A., *Przebieg mobilizacji 1939 roku na terenie okręgu korpusu nr VI „Lwów”*, „Studia z dziejów wojskowości”, t. II/2013.
- Reisman W.M., Armstrong A., *The past and future of the claim of preemptive self-defense*, „The American Journal of International Law”, Vol. 100:525/2006.
- Roszkiewicz J., *O dopuszczalności zdalnego głosowania w Sejmie na podstawie Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (164)/2021.
- Rundstein S., *Kodyfikacja prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 8/1928.

- Rzeszutko-Piotrowska M., *Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych Organizacji Narodów Zjednoczonych do podejmowania uchwał prawotwórczych*, „Annales, Universitatis Mariae-Curie Skłodowska”, vol. XX, 2, Sectio K, Lublin 2013.
- Safjan M., *Konstytucja marcowa – konstytucja paradoksów*, „Rocznik Polskiej Akademii Umiejętności. Rok 2021”.
- Scheffer D., *The Missing Pieces in Article 8 bis (Aggression) of the Rome Statute*, „Harvard International Law Journal”, Vol. 58 Online Journal.
- Skrzydło W., *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol XL, 19/1993, Sectio G.
- Stawecki P., *Protokół pierwszego posiedzenia Komitetu Obrony Państwa z dnia 23 listopada 1926 r.*, „Kwartalnik Historyczny” nr 3/1989.
- Stec A., *Stany nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy — stan wojenny 2018 roku*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5 (154)/2019.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź”, Nr 11-12/1988.
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/II/30, BBN.
- Szczeptański D., *Legal and Political Aspects of the Council of National Defense Functioning in 1920*, „Studia Iuridica Lublinensia”, Vol 30, No 4 (2021).
- Tym J., *Sztab Główny Wojska Polskiego 1935-1939. Przygotowania wojenne i kampania 1939 roku*, „Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego”, Nr 1(19)/2023.
- Żak A.Cz., *Naczelne władze wojskowe 1918–1923*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy”, Tom 9(60), Nr 5/2008.

4. Komentarze

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2023.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Konarska-Wrzosek V., Lach A., Lachowski J., Oczkowski T., Zgoliński I., Ziółkowska A., *Kodeks karny. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C.H. BECK.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Kruk M., *Mała konstytucja z komentarzem*, Wyd. AWA, Warszawa 1992.
- Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. nauk. H. Królikowski, J. Bulira, A. Jagnieża, E. Krempeć, F. Seredyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Praktyczne komentarze LEX, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Wydawnictwa uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Koszalin 1998.
- Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. nauk. G. Szpor, A. Gryszczyńska, K. Czaplicki, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2019.
- Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. LIBER, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.

5. Słowniki i leksykony

- Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Misiuk, S. Mitkow, P. Bryczek-Wróbel, Wyd. ELIPSA, Warszawa 2023.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979.
- Słownik terminów wojskowych*, Wyd. MON, Warszawa 1958.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, red. nauk. J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Słownik z zakresu terminów bezpieczeństwa narodowego*, kier. J. Pawłowski, Wyd. AON, Warszawa 2002.
- Słowniku podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, red. B. Balcerowicz, Wyd. AON, Warszawa 1994.

IV VARIA

1. Opinie prawne, ekspertyzy, uzasadnienia

- Banaszak B., *Opinia prawna na temat zgodności zapisów normatywnych z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609)*, BAS-2224/14A, 6 października 2014, Warszawa.
- Bieniek M., *Opinia do projektu ustawy o obronie Ojczyzny (druk sejmowy nr 2052)*, Opinie i ekspertyzy, OE-389, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2022.
- Czarny P., *Opinia prawna dotycząca przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz*

niektórych innych ustaw (druk nr 2609), Biuro Analiz Sejmowych, 22 września 2014, Warszawa.

Gardocki L., *Odpowiedzi na pytania Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej p. prof. Jerzego Wiatra dotycząca kwestii prawnych*, Warszawa, 1 II 1996, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Magda P., Szczepański S., Telec P., *Opinia do ustawy o obronie Ojczyzny (druk nr 666)*, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, 16 marca 2022 roku.

Muszyński M., *Opinia dla Komisji Obrony Narodowej do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Druk nr 1236, Warszawa 2013.

Opinia Rady Legislacyjnej, Pełen zapis przebiegu posiedzenia komisji ustawodawczej (nr 110) z dnia 8 października 2014 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, VII kadencja.

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych (druk sejmowy nr 516), Warszawa 2016.

Radziejewicz P., *Opinia prawna w sprawie niektórych regulacji projektów ustaw: o stanie kłęski żywiolowej (druk nr 14) i o stanie wojennym (druk nr 16)*, nr I246-01, Warszawa, 5 grudnia 2001.

Stanowisko Rady Ministrów wobec przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o stanie wojennym (druk nr 16), 18 lutego 2002, Warszawa, DSPR-140-142(2)/01.

Szmyt A., *Opinia do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy nr 4355, Warszawa 2011.

Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609)*, Biuro Analiz Sejmowych, 14 października 2014, Warszawa.

Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji poprawek do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjętych podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 lipca 2010 r.

Uzasadnienie projektu ustawy o obronie Ojczyzny (druk 2052).

2. Dokumenty rządowe, strategiczne i planistyczne, komunikaty

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.

Komunikat Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, *Pismo gen. Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego*, (M.P. z 1939 r. Nr 214, poz. 5).

Komunikat, *Przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 listopada 1939 r.*, (M.P. z 1939 r., Nr 271-276, poz. 1).

Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej opracowany na podstawie art. 8 ust 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 2017/1938 z 25 października 2017 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) 994/2010, Minister Energii, Warszawa 2019.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego 2012-2014.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014, zatwierdzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 roku.

Strategia cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024, przyjęta uchwałą nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024, (M.P. z 2019 r., poz. 1037).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020, zatwierdzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP 12 maja 2020 roku.

Wniosek Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2021 r. o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, DKPL. WK.060.2.218.2021.AF, RM-060-218-21.

Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń, Bruksela 2013.

Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Strategia UE w zakresie cyberbezpieczeństwa na cyfrową dekadę, Bruksela 2020.

3. Materiały archiwalne

„I. wrzesień 1939/ Naczelnny Wódz”, sygn. A. II 9/1 nr dok. 18, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

„Maj 1939. Naczelnny Wódz”, A. II 5/1 dok. 12, Archiwum Polskiego Instytutu im. Sikorskiego w Londynie.

4. Witryny internetowe

<https://bip.brpo.gov.pl>

<http://dlibra.umcs.lublin.pl>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://www.icc-cpi.int>

<https://www.icj-cij.org>

<https://ipo.trybunal.gov.pl>

<https://legislacja.rcl.gov.pl>

<http://orka.sejm.gov.pl>

<http://orka2.sejm.gov.pl>
<http://www.rp.pl>
<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/>
<https://sip.lex.pl>
<https://www.sejm.gov.pl>
<https://www.senat.gov.pl>
<http://www.sn.pl>
<https://www.osw.waw.pl>
<https://treaties.un.org>
<http://www.un-documents.net>
<https://www.valka.cz>
<https://www.wbc.poznan.pl>

SPIS TABEL

Tab. 1. Stany bezpieczeństwa państwa w RP.....	62
Tab. 2. Możliwość wprowadzenia stanu wojennego w przypadku napaści zbrojnej	235
Tab. 3. Zdarzenia mogące stanowić przesłanki różnych stanów bezpieczeństwa państwa	236

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1. Schemat procedury wprowadzania stanu wojennego	162
Rys. 2. Schemat procedury ogłaszania stanu wojny	194
Rys. 3. Schemat procedury ogłaszania czasu wojny	195
Rys. 4 Stany gotowości obronnej państwa na tle innych stanów bezpieczeństwa państwa	202
Rys. 5. Prawdopodobna kolejność wprowadzania poszczególnych stanów bezpieczeństwa	208
Rys. 6. Wzmocnienie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych	212

ZAŁĄCZNIK 1

KWESTIONARIUSZ WYWIADU EKSPERCKIEGO

Szanowni Państwo,

W aktach normatywnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej zauważyć można występującą mnogość sformułowań wyrażen związanych z zagrożeniem państwa i wojną. Nie są one jednak doprecyzowane i nie zawsze towarzyszą im definicje legalne. Nawet w przypadku ich występowania wątpliwości nadal występują. Co istotne – ustrojodawca i ustawodawca używają różnych sformułowań, co świadczy nie tylko o braku konsekwencji, ale wywołuje problemy interpretacyjne. Szczególne wątpliwości towarzyszą konstytucyjnym wyrażeniom „stan wojny”, „czas wojny”, a niekiedy i „stan wojenny” budzi wątpliwości.

Celem niniejszego wywiadu jest poznanie opinii ekspertów na temat powyższych terminów i procedury podejmowania decyzji o ich obowiązywaniu. Uzyskane tą drogą wyniki badań przyczynią się do wzbogacenia wiedzy z zakresu rozpatrywanego zagadnienia. Pomocne będą również do wyprowadzenia wniosków, z jednoczesną weryfikacją przyjętych założeń oraz hipotez w dysertacji: *Instytucja stanu wojennego a funkcjonowanie państwa w czasie wojny i po jej zakończeniu*, pisanej pod kierunkiem Pana prof. dr. hab. Bogumiła SZMULIKA w Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Toteż, zwracam się do Pani/Pana – jako eksperta – z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania. Przedłożony kwestionariusz pozostanie anonimowy. Gwarantuję, że wyniki badań zostaną zaprezentowane zbiorczo i wykorzystane będą wyłącznie w celach naukowych.

Za okazaną pomoc składam szczerze podziękowania,

Malwina KOŁODZIEJCZAK

Warszawa

2023

1. Jak ocenia Pani/Pan obecnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie procedury ogłaszania „czasu wojny”?

- a. pozytywnie
- b. negatywnie
- c. nie mam zdania

Proszę ewentualnie uzasadnić odpowiedź:

2. Jak ocenia Pani/Pan obecnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie procedury wprowadzania „stanu wojennego”?

- a. pozytywnie
- b. negatywnie
- c. nie mam zdania

Proszę ewentualnie uzasadnić odpowiedź:

3. Czy Pani/Pana zdaniem obecnie obowiązująca definicja legalna „czasu wojny” jest adekwatna do potrzeb praktyki?

- a. tak
- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

Jeśli nie bądź częściowo, jakie można byłoby zastosować zmiany?

4. Czy według Pani/Pana być może należałoby uwzględnić opinie prawne⁷⁶⁸ sugerujące powiązanie stanu wojny i czasu wojny np. w jedną procedurę?

- a. tak
- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

5. Czy według Pani/Pana słuszne jest ujęcie konieczności obrony w przypadku postanowienia o czasie wojny zamiast użytego w projekcie ustawy⁷⁶⁹ wyrażenia napaść zbrojna?

- a. tak
- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

6. Czy według Pani/Pana obecnie funkcjonująca procedura postanawiania o czasie wojny jest odpowiednia?

- a. tak
- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

Jeśli nie bądź częściowo, jakie można byłoby zastosować zmiany?

6. Czy Pani/Pana zdaniem obecnie obowiązujące przepisy odnoszące się do wprowadzenia „stanu wojennego” są odpowiednie?

- a. tak

⁷⁶⁸ Opinie prawne m.in. W. Skrzydło, P. Sarnecki, P. Czarny.

⁷⁶⁹ Art. 4a ust. 1 pkt 4a miał brzmieć: „w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [Prezydent dop. MK] postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym samym trybie postanawia o dniu, w którym czas wojny kończy się”. Vide: Projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, art. 1, druk 2609, dostępny pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/148521AC3DDE6BE4C1257D170026587C/%24File/2609.pdf> [dostęp: 05.05.2023 r.].

- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

Jeśli nie bądź częściowo, jakie można byłoby zastosować zmiany?

7. Czy według Pani/Pana obecnie obowiązujące przepisy konstytucyjne, ustawowe (w tym karne) dotyczące stan wojny, czasu wojny, stanu wojennego, wojny napastniczej dopuszczałyby możliwość samoobrony antycypacyjnej (uprzedzającej/ew. prewencyjnej)?

- a. tak
- b. nie
- c. częściowo
- d. nie mam zdania

Uprzejmie proszę o uzasadnienie:

DZIĘKUJĘ!

**PS Jeśli interesują Panią/Pana wyniki badań, służę kontaktem–
malwina.ewa.kolodziejczak@gmail.com**