

MONIKA DZIMIŃSKA-MOSIO¹

INSTYTUCJA STANÓW NADZWYCZAJNYCH A STAN WOJENNY

Realizacja funkcji ochronnej państwa sprowadza się do wykonywania zadań w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, pojmowanego w kategoriach wartości konstytucyjnej. Bezpieczeństwo na tym gruncie jawi się nie jako termin abstrakcyjny, lecz jako cel funkcjonowania organizacji państwowej. Konstytucja RP w wielu regulacjach prawnych podkreśla konieczność ochrony bezpieczeństwa zarówno w jego szerokich, jak i wąskich wymiarach. Artykuł 5² ustawy zasadniczej odwołujący się do tej kategorii wyznacza finalne cele, jakie ma osiągać państwo w każdym aspekcie swego funkcjonowania. Cel w postaci ochrony państwa, społeczeństwa i jedności realizowany jest w każdych warunkach. Gwarancje bezpieczeństwa nabierają jednak szczególnego znaczenia w sytuacjach, gdy dobro to jest zagrożone. Na państwie spoczywa bowiem powinność przedsięwzięcia konkretnych działań o charakterze ochronnym względem własnych obywateli oraz instytucji państwowej.

Zagrożenia bezpieczeństwa a reaktywność organów władzy publicznej może przybierać postać różnych relacji. Jeżeli bezpieczeństwo państwa jest zagrożone, to tym samym zagrożone jest bezpieczeństwo jego obywateli. Dopuszczalna jest również sytuacja, w której bezpieczeństwo obywateli będzie zagrożone, choć zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa państwa nie będą występować. Zagrożenia bezpieczeństwa nierozzerwalnie powiązane są z geopolityką i generowanymi środowiskowo niebezpieczeństwami. Charakter tych zagrożeń i ich skala determinują konieczność podejmowania przez organy władzy publicznej działań mających na celu ich minimalizację lub likwidację.

Konstytucja w rozdziale XI wprowadza instytucję stanów nadzwyczajnych. Termin ten funkcjonuje w polskiej literaturze prawa konstytucyjnego od dwudziestolecia międzywojennego³. W okresie powojennym

¹ Podinsp. Monika Dzimińska-Mosio — starszy wykładowca Instytutu Prawa i Administracji Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Policji Szczytnie. Zajmuje się problematyką materialnego prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

Kontakt z autorką za pośrednictwem redakcji.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 1, Warszawa 1933, s. 162.

instytucja stanów nadzwyczajnych traktowana była jako odstępianie od normalnego konstytucyjnego sposobu sprawowania władzy⁴. W ujęciu ogólnym przez stany nadzwyczajne należy rozumieć instytucje prawa wewnętrznego polegające na ograniczeniu realizacji wolności i praw jednostki oraz na odstępianiu od przyjętego w Konstytucji systemu sprawowania władzy z powodu wystąpienia stanu szczególnego zagrożenia i w celu przeciwwstawienia się temu zagrożeniu. W ocenie Jerzego Ciapały istota tej instytucji sprowadza się do „wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego, zakładającego przede wszystkim wyłączenie lub ograniczenie uprawnień i wolności obywateli”⁵, a dopiero w dalszej kolejności zmiany w zakresie funkcjonowania aparatu państwowego. Z takim postrzeganiem istoty stanów nadzwyczajnych identyfikuje się również Krzysztof Prokop⁶.

Normodawca zdecydował o umieszczeniu regulacji prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych w odrębnym rozdziale. Unormowania w tym zakresie, poprzez oddzielenie zagadnień poświęconych stanom nadzwyczajnym od pozostałych uregulowań ustawy zasadniczej, mają charakter porządkujący i jednocześnie eksponują tę problematykę. Regulację dotyczącą stanów nadzwyczajnych oraz jej usytuowanie w wyodrębnionym rozdziale ustawy zasadniczej należy ocenić pozytywnie przede wszystkim jako zabezpieczającą przed potencjalnymi nadużyciami organów władzy państwowej w zakresie nieuzasadnionego wprowadzania tych stanów czy też nieuzasadnionego ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela w czasie ich wprowadzenia. Konstytucyjne rozwiązania zapobiegają również nadinterpretacji przesłanek do wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Celem takiego rozwiązania jest także kompleksowe ujęcie zagadnień dotyczących tej materii. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych⁷. Konstytucja wyróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Artykuł 228 Konstytucji RP określa podstawowe zasady wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych.

Właściwy stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, przy czym warunki te muszą zostać spełnione łącznie. Ustrojodawca opowiedział się za fakultatywną możliwością zastosowania tych reżimów. Ma on bowiem możliwość wyboru reakcji na nadzwyczajne zagrożenia za pomocą środków zwyczajnych i nadzwyczajnych. Na płaszczyźnie rozwiązań innych państw w tym zakresie rysuje się możliwość podejmowania działań albo poprzez stosowanie środków określonych w szczególnych

⁴ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 7.

⁵ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 195.

⁶ Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

⁷ Por. wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07 (DzU z 2009 r., nr 65 poz. 553).

regulacjach prawnych, albo powoływanie się na stan konieczności⁸. W polskim modelu konstytucyjnym opowiedziano się za koniecznością doprecyzowania ram prawnych tych reżimów.

Wprowadzenie konkretnego stanu nadzwyczajnego uzależnione jest nie tyle od wystąpienia szczególnych zagrożeń, ile od powstania sytuacji, w której do przewyciężenia tych zagrożeń zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające⁹. Przesłanka szczególnego zagrożenia, o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, cechuje się dużym stopniem uznaniowości i dekodowana jest jako dyrektywa skierowana do organów wprowadzających poszczególne stany. Zagrożenie determinujące wprowadzenie stanu nadzwyczajnego musi mieć charakter realny i obiektywnie stwierdzalny, a nie tylko przewidywalny. Rozwiązania konstytucyjne nie wskazują, w jakie wartości ma godzić owo szczególne zagrożenie. Sytuacja szczególnego zagrożenia, o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, w literaturze przedmiotu utożsamiana jest z wystąpieniem poważnych i bezpośrednich zagrożeń dla podstawowych interesów społeczeństwa oraz normalnego funkcjonowania instytucji publicznych¹⁰. Zagrożenia nadzwyczajne, w ocenie Michała Brzezińskiego, są zagrożeniami skrajnymi, progowymi, które definitywnie kończą dotychczasowy stan rzeczy¹¹. Użyte w art. 228 Konstytucji RP sformułowanie „zwykle środki konstytucyjne” odnosi się do możliwości podejmowania działań i stosowania prawnych form, jakimi dysponują organy władzy publicznej w „normalnej” sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. Dotyczy to stanowienia prawa, podejmowania decyzji w sprawach indywidualnych czy realizacji działań faktycznych w granicach kompetencji organów władzy publicznej. Sytuacja, w której zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, ma miejsce wówczas, gdy nie jest możliwe przeciwdziałanie zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w „normalnej sytuacji”¹². Krzysztof Prokop wskazuje, że przez to pojęcie należy rozumieć wszystkie normy prawne dające się skonstruować na podstawie przepisów konstytucyjnych poza rozdziałem XI Konstytucji RP¹³. Rozwiązania prawne ustawy zasadniczej nie wskazują sytuacji, gdy środki te mogą okazać się niewystarczające — tzn. nie dadzą gwarancji przewyciężenia zagrożeń i pozostawiają te kwestie decyzjom organów właściwych do wprowadzenia danego stanu. Rolą organu wprowadzającego reżim stanu nadzwyczajnego jest dokonanie oceny zastosowania przesłanek do jego wprowadzenia, biorąc pod uwagę zaistnienie szczególnych zagrożeń. Dopiero analiza przesłanek wprowadzania stanu nadzwyczajnego pozwala podjąć decyzję o tym,

⁸ K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 14 i nast.

⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹⁰ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 250.

¹¹ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 34 i nast.

¹² K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, wyd. cyt., s. 250–251.

¹³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 19–20.

który z nich należy wprowadzić¹⁴. Wystąpienie sytuacji szczególnych zagrożeń, które nie mogą być usunięte za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych, wyraża zasadę wyjątkowości charakterystyczną wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych. Specyfika odnosząca się do charakteru stanu nadzwyczajnego powoduje konieczność traktowania takiej sytuacji jako odstępstwa od normalnego demokratycznego porządku prawnego, systemu funkcjonowania państwa i sprawowania władzy państwowej.

Konstytucja RP formułuje warunki decydujące o legalności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, co oznacza, że niewystarczająca jest norma konstytucyjna, ale oprócz tego konieczne jest, aby istniała uprzednio uchwalona ustawa regulująca sytuację szczególnego zagrożenia, o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Obecnie materia stanów nadzwyczajnych uregulowana jest w trzech ustawach, odrębnie w odniesieniu do każdego stanu nadzwyczajnego: w ustawie z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (zwana dalej ustawą o stanie wojennym)¹⁵, ustawie z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁶ oraz ustawie z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁷. Stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony wyłącznie w drodze rozporządzenia wydanego przez prezydenta RP w przypadku stanu wojennego czy wyjątkowego lub Radę Ministrów w przypadku stanu klęski żywiołowej. Akty normatywne dotyczące wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego mają specyficzny charakter. Rozporządzenie, o którym mowa w art. 228 ust. 2 ustawy zasadniczej, jest wprawdzie wydane na podstawie ustawy, nie ma jednak charakteru typowego aktu wykonawczego, o którym mowa w art. 92 Konstytucji RP. Jest ono aktem o charakterze jednostkowym, gdyż ustanawia konkretny stan nadzwyczajny na określonym terytorium, a jednocześnie ma ono jednak charakter powszechny, gdyż w sposób generalny i abstrakcyjny tworzy skutki prawne związane z wprowadzeniem stanu. Dodatkowym warunkiem jest podanie do publicznej wiadomości informacji o jego ogłoszeniu. Oznacza to, że oprócz „zwykłego” ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw, należy jeszcze dodatkowo podać je do publicznej wiadomości. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie, aby możliwie w szybki i pewny sposób komunikat o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego dotarł do jego adresatów. Sposób ogłoszenia rozporządzenia powinien być uzależniony od istniejących zagrożeń oraz obszaru, na którym stan ma obowiązywać. Odpowiedni stan nadzwyczajny zaczyna obowiązywać dopiero po należytych ogłoszeniu.

Rozwiązania konstytucyjne wprowadzają wymóg dookreśloności materii ustawowej dotyczącej stanów nadzwyczajnych. Ustawy te obligatoryjnie winny regulować dwie sprawy: zasady działania organów władzy

¹⁴ Por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 169–170.

¹⁵ DzU z 2017 r., poz. 1932 ze zm.

¹⁶ DzU z 2017 r., poz. 1928.

¹⁷ DzU z 2017 r., poz. 1897.

publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Przepis art. 228 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Pomimo fakultatywności zastosowania takiego rozwiązania legislacyjnego, ustawodawca zdecydował o unormowaniu systemu kompensacji takich szkód¹⁸.

Zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Rozwiązanie to wyraża zasadę proporcjonalności oraz celowości. Obie zasady odnoszą się przede wszystkim do stosowanych w czasie stanu nadzwyczajnego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada proporcjonalności oznacza zakaz nadmiernej ingerencji w wolności i prawa, jednocześnie ingerencja organów władzy publicznej winna uwzględniać cel, jakim jest przeciwdziałanie zagrożeniu uzasadniającemu wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że wolności i prawa mogą być ograniczane wyłącznie w takim zakresie, jaki jest konieczny do realizacji wskazanego celu, jak również tylko w takich ramach czasowych i zakresie terytorialnym, jakie są niezbędne¹⁹. Zasada ta powinna być uwzględniana również na etapie podejmowania decyzji w przedmiocie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego²⁰. Środki stosowane w działaniach państwa powinny zmierzać do możliwie szybkiej i intensywnej realizacji celu, jakim jest odsunięcie lub minimalizacja zagrożenia.

Przepis art. 228 ust. 6 Konstytucji RP przewiduje zakaz zmiany w czasie stanu nadzwyczajnego następujących aktów prawnych: konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Zakaz ten ma uniemożliwić wykorzystanie stanu nadzwyczajnego do zmiany porządku konstytucyjnego. Dodatkowo w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe; nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Jak stwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego „podstawowym celem art. 228 ust. 7 jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania naczelnych organów państwa w stanach szczególnego zagrożenia w sytuacjach wyjątkowych, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Naczelne organy państwowe uzyskują wówczas legitymację konstytucyjną do pełnienia swoich funkcji pomimo wpływu

¹⁸ Ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (DzU z 2002 r., nr 233, poz. 1955).

¹⁹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, wyd. cyt., s. 260.

²⁰ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 31–32.

»normalnego« okresu określonego w ustawie zasadniczej. Nie jest to jednak jedyny cel wymienionego przepisu. Art. 228 ust. 7 ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast — chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechnie wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców²¹.

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP, stan wojenny jako jeden z najbardziej restrykcyjnych reżimów stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Przesłanka zewnętrznego zagrożenia państwa jest sformułowana dość ogólnikowo. Konkretyzacji tego określenia brakuje nie tylko w prawie wewnętrznym, lecz także w międzynarodowym oraz w doktrynie. Przyjmuje się, że dotyczy to sytuacji, które mają swe źródło w działaniach podejmowanych poza granicami RP przez inne państwo, grupę państw lub organizację międzynarodową. Jednocześnie akcentuje się, że działania te powinny stanowić poważne zagrożenie dla bytu państwa, jego integralności terytorialnej lub ludności albo stanowić niebezpieczeństwo, że państwo nie będzie mogło spełniać swoich podstawowych funkcji. Z istoty stanu wojennego wynika, że zagrożenie powinno mieć charakter militarny, a zatem nie można wprowadzić tego stanu, jeżeli istniejące zagrożenie nie przybiera formy agresji wobec państwa, a jedynie formę sankcji²². Źródło zagrożeń musi zatem znajdować się poza granicami RP, winno mieć charakter niezależny i obiektywny. Zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego nie da się kazuistycznie wprowadzić w ramy prawne. Ustawa o stanie wojennym w art. 2 ust. 1 rozciąga pojęcie zewnętrznego zagrożenia również na działania o charakterze terrorystycznym lub działania w cyberprzestrzeni. Jednocześnie art. 2 ust. 1a doprecyzowuje definicję zewnętrznego zagrożenia państwa, przez które rozumie się „celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty”. W piśmiennictwie²³ przedmiotem kontrowersji jest to, czy źródłem zewnętrznego zagrożenia państwa może być działalność terrorystyczna, jednak takiej możliwości nie można wykluczyć.

Wprowadzenie stanu wojennego dopuszczalne jest również w razie zbrojnej napaści na terytorium RP. Pojęcie to należy utożsamiać z pojęciem

²¹ Wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

²² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 47–48.

²³ Por. tamże, s. 46–47; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 190–191.

„agresja”²⁴. Definicja agresji została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji nr 3314 z 14 grudnia 1974 r. Akt ten nie ma wprawdzie charakteru wiążącego, jednak może być pomocny przy interpretacji pojęcia „zbrojna napaść”. Zgodnie z rezolucją nr 3314 „akt agresji stanowi: inwazja lub atak przeprowadzony siłami zbrojnymi państwa na terytorium innego państwa, lub jakakolwiek zbrojna okupacja, choćby tymczasowa, będąca skutkiem tej inwazji lub ataku, lub jakakolwiek aneksja przy użyciu siły terytorium innego państwa lub jego części; bombardowanie za pomocą sił zbrojnych państwa terytorium innego państwa lub użycie jakiejkolwiek broni przeciwko terytorium innego państwa, blokada portów lub wybrzeża państwa przez siły zbrojne innego państwa; atak siłami zbrojnymi państwa na lądowe, morskie czy powietrzne siły lub morską czy powietrzną flotę innego państwa; użycie sił zbrojnych jednego państwa, które znajdują się na terytorium innego państwa na mocy porozumienia z państwem przyjmującym, w sposób naruszający warunki ustalone w tym porozumieniu lub przedłużenie obecności tych sił zbrojnych na danym terytorium poza okres przewidziany w porozumieniu; działalność państwa polegająca na udzieleniu zezwolenia na wykorzystanie swojego terytorium, oddanego do dyspozycji drugiemu państwu, do dokonania przez to państwo aktu agresji przeciwko państwu trzeciemu; wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu zbrojnych band, grup, oddziałów nieregularnych lub najemników, które dokonują zbrojnych działań przeciwko innemu państwu o takiej wadze, że równają się one aktom wymienionym powyżej, lub poważne zaangażowanie w tego typu działania”²⁵. Zbrojna napaść w rozumieniu art. 229 Konstytucji RP musi być działaniem umyślnym oraz dostatecznie poważnym. Za napaść nie mogą bowiem być uznane drobne incydenty graniczne, przy czym nie musi ona nastąpić wyłącznie wprost ze strony innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Agresorami mogą być także różne organizacje o charakterze zbrojnym wspierane są przez inne państwo.

Wprowadzenie stanu wojennego możliwe jest również, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tej sytuacji agresja nie dotyczy bezpośrednio terytorium RP, lecz innego państwa, z którym Polskę łączy umowa międzynarodowa przewidująca zobowiązanie do wspólnej obrony. Takie zobowiązanie wynika obecnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego z 4 kwietnia 1949 r. Zgodnie z jego treścią „zbrojna napaść na jedną lub więcej ze stron Traktatu w Europie lub Ameryce Północnej sytuacji uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego w takiej sytuacji strony są zobowiązane, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy art. 51 Konwencji Narodów Zjednoczonych, do udzielenia pomocy stronie lub stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie,

²⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 52–53.

²⁵ Rezolucja nr 3314 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r., art. 3 [w:] M. Flemming, *Międzynarodowe prawo wojenne. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1978, s. 352–353.

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 północnoatlantyckiego”²⁶.

Stan wojenny wprowadza prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów. Nie jest zatem dopuszczalne wprowadzenie stanu wojennego przez prezydenta RP, działającego z urzędu. Problematyczna może jednak okazać się sytuacja, gdy wskutek działań uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego Rada Ministrów nie może się zebrać na posiedzeniu, aby wystąpić z wnioskiem do prezydenta RP. W piśmiennictwie²⁷ wskazuje się, że wówczas wniosek taki powinien prezydentowi przedstawić prezes Rady Ministrów, gdyż z art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym wynika, że w przypadku gdy w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje prezes Rady Ministrów. Wprawdzie w omawianej sytuacji chodzi dopiero o wprowadzenie stanu wojennego, jednak niemożność zebrania się Rady Ministrów może być stanem faktycznym, będącym wynikiem zdarzeń zaistniałych jeszcze przed wprowadzeniem stanu wojennego. Wystąpienie z wnioskiem do prezydenta RP oraz wydanie rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego może nastąpić podczas posiedzenia zwołanej w tym celu Rady Gabinetowej²⁸. Prezydent RP nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów oraz zaprezentowaną w nim oceną sytuacji, samodzielnie ocenia on przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu wojennego. Do kompetencji Rady Ministrów, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wojennym, należy określenie we wniosku skierowanym do prezydenta RP przyczyn i obszaru, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednich do stopnia i charakteru zagrożeń, w zakresie dopuszczonym tą ustawą, rodzajów ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Prezydent RP powinien wniosek rozpatrzyć niezwłocznie, a jeżeli uzna, iż wniosek taki jest zasadny, wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego, w którym określa przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, oraz rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Następnie prezydent RP przedstawia je Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Rozporządzenie to podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw oraz podaniu do publicznej wiadomości, co również powinno nastąpić niezwłocznie. Wprowadzenie stanu wojennego rodzi obowiązek dokonania odpowiedniej notyfikacji sekretarzowi generalnemu ONZ oraz sekretarzowi generalnemu Rady Europy.

Konstytucja RP i ustawa o stanie wojennym nie określają czasu maksymalnego, na jaki wprowadzony może zostać stan wojenny. Ze względu na zasadę proporcjonalności należy przyjąć, że stan wojenny może trwać jedynie tak długo, jak jest to konieczne do opanowania zagrożenia

²⁶ DzU z 2000 r., nr 87, poz. 970.

²⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 61–62.

²⁸ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, wyd. cyt., s. 184.

i zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz przywrócenia jego normalnego funkcjonowania. Przepisy Konstytucji RP nie regulują zniesienia stanu wojennego, jednak zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. W piśmiennictwie podniesiona jest możliwość sukcesywnego znoszenia stanu wojennego na danym terytorium RP.

W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji z uwzględnieniem możliwości, jakie daje im zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o stanie wojennym. Wprowadzenie stanu wojennego zmienia przejściowo, na czas jego trwania, układ kompetencji organów władzy publicznej. Zmiana ta polega na wzmocnieniu pozycji organów wykonawczych oraz na ograniczeniu możliwości korzystania przez różne organy państwowe z niektórych kompetencji dostępnych w ramach normalnej sytuacji²⁹. Organy administracji ogólnej mogą również utracić własne kompetencje na rzecz organów wojskowych.

Przyjęte rozwiązania wprowadzają zasadę jednoosobowego kierownictwa. Prezydent RP w czasie stanu wojennego posiada szereg kompetencji, a w szczególności: postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz określa ich zadania w czasie stanu wojennego. Kompetencje te nie są samodzielne, gdyż są one realizowane na wniosek Rady Ministrów. Ponadto może on na wniosek prezesa Rady Ministrów mianować naczelnego dowódcę sił zbrojnych. Do uprawnień prezydenta należy również, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, zatwierdzanie planów operacyjnego użycia sił zbrojnych oraz uznawanie określonych obszarów RP za strefy bezpośrednich działań wojennych. Szczególną kompetencją prezydenta RP, wynikającą z Konstytucji RP, jest możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Regulacja ta ma wyjątkowy charakter. Kompetencja do wydawania aktu prawa rangi ustawowej przyznana bowiem została prezydentowi działającemu na wniosek Rady Ministrów, a więc organowi władzy wykonawczej. Uważnienie to może jednak być realizowane w ściśle określonej i wyjątkowej sytuacji — jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Celem przyjętego rozwiązania jest regulowanie materii objętych zakresem przedmiotowym ustawodawstwa wyjątkowego w sytuacji, gdy parlament nie może się zebrać. Szczególne uprawnienia prezydenta RP są związane z koniecznością podejmowania działań, które nie zawsze będą mogły realizować podmioty kolegialne różniące się poglądami w ocenie zastosowania danego rozwiązania.

Szczególne kompetencje na mocy ustawy o stanie wojennym uzyskała także Rada Ministrów — organ odpowiedzialny na mocy Konstytucji RP

²⁹ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 456.

za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego. W czasie stanu wojennego zarządza ona uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej. Na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych określa zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Ma ona możliwość zawieszenia funkcjonowania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz przekazania organom wojskowym określonych kompetencji organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Zasada jednoosobowego kierownictwa odnosi się również do kompetencji ministra obrony narodowej, który w czasie stanu wojennego dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa, koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, 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, sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych oraz koordynuje realizację zadań państwa gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

Na obszarze województwa szczególną rolę odgrywa wojewoda, będący na jego terenie przedstawicielem Rady Ministrów, kierujący realizacją zadań obronnych i obroną cywilną. W czasie stanu wojennego dokonuje on oceny zagrożeń, wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie, określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego oraz koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa. Może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W tym zakresie wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną.

Szczególne uprawnienia w zakresie przeszukania osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, lub przeszukania mieszkań, innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych oraz jednostek pływających należących do tych osób, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia takiej działalności uzyskały Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policja, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa.

Wprowadzenie stanu wojennego na danym obszarze oznacza również wprowadzenie ograniczeń praw człowieka i obywatela wobec osób fizycznych zamieszkałych lub przebywających tam chociażby czasowo, a także wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. Do takich ograniczeń należą:

- zawieszenie prawa do strajku;
- cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu;
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów realizowanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa;
- zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych, imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących imprezami masowymi;
- zawieszenie prawa do zrzeszania się poprzez nakaz 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 obronnych;
- nakaz posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz legitymacji szkolnej w przypadku osoby uczącej się, która nie ukończyła 18 lat;
- nakaz lub zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach czy też nakaz lub zakaz ich opuszczania;
- nakaz uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- nakaz zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;
- zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów;
- reglamentacja zaopatrzenia ludności w towary i usługi;
- zakaz okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- nakaz okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi;

- ograniczenie obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;
- ograniczenie funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia urzędzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urzędzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub obronności państwa;
- nakaz niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakaz noszenia broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów;
- ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej.

W czasie stanu wojennego można także nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności; 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; 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; wprowadzić 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; wprowadzić zajęcie nieruchomości niezbędnych dla sił zbrojnych lub obrony państwa.

Na czas stanu wojennego mogą być wprowadzone całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie: przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej, lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej, ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych, ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych. Na przewoźników może być także nałożony obowiązek wykonywania przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Z powyższymi ograniczeniami korespondują możliwości zajęcia lub zarekwirowania na potrzeby obronne państwa środków transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statków żeglugi morskiej i śródlądowej, a także ograniczenia w ruchu granicznym. W czasie stanu wojennego może być także wprowadzony powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne.

Konstytucja RP wprowadza w swoich rozwiązaniach ogólne regulacje dotyczące decyzji o stanie wojny i zawarciu pokoju. Stan wojny nie

jest tożsamy ze stanem wojennym, traktowanym jak stan nadzwyczajny. Za takim argumentem przemawia zastosowanie przez ustrojodawcę różnych nazw oraz wskazanie na odmienne podmioty mogące wprowadzać te dwa stany. Wprowadzenie stanu wojny nie wyklucza wprowadzenia stanu wojennego, ale nie oznacza tego automatycznie. Użycie w art. 116 Konstytucji RP terminu „stan wojny” jest nawiązaniem do regulacji III konwencji haskiej z 18 października 1907 r. Artykuł 1 konwencji precyzował, że kroków wojennych nie powinno się podejmować bez uprzedniego i jednoznacznego zawiadomienia w formie umotywowanego wypowiedzenia wojny lub ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny. Stan wojny powinien być państwu neutralnym zakomunikowany i od momentu notyfikacji będzie wywierał wobec nich skutki. Brak zawiadomienia nie ma jednak znaczenia, jeśli w sposób niebudzący wątpliwości dowiedzie się, że państwa neutralne wiedziały o stanie wojny. Pojęcie to po II wojnie światowej zostało wyparte w dokumentach prawa międzynarodowego publicznego przez terminy takie jak „konflikt zbrojny” czy „działania zbrojne”, aby wyeliminować niepewność co do sytuacji prawnej między państwami.

Artykuł 116 Konstytucji RP przyznaje kompetencję do decydowania o stanie wojny wyłącznie Sejmowi. Sejm decyduje o stanie wojny w imieniu RP, co również jest wyjątkowe, biorąc pod uwagę to, że Konstytucja RP oraz prawo międzynarodowe przyznają prawo reprezentowania państwa we wszelkich sprawach w stosunkach zewnętrznych prezydentowi RP, prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi spraw zagranicznych. Jedynie w przypadku, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, prezydent może zadecydować o stanie wojny. Sejm podejmuje decyzję o stanie wojny w formie uchwały przyjmowanej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Konstytucja wskazuje na przesłanki decydujące o stanie wojny, jakimi mogą być wyłącznie zbrojna napaść na terytorium RP lub wynikające z umów międzynarodowych zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Oznacza to, że stan wojny związany jest z jedynym wyjątkiem od zakazu użycia siły przewidzianym przez prawo międzynarodowe — z prawem państwa napadniętego zbrojnie do obrony, indywidualnie lub w ramach sojuszu (zakaz napaści wynika m.in. z art. 2, a prawo do samoobrony z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych). Konstytucja RP używa pojęcia „zbrojna napaść”, odwołując się tym samym do polskiego tłumaczenia Karty Narodów Zjednoczonych, która w art. 51 upoważnia do użycia siły w odpowiedzi właśnie na zbrojną napaść. W dokumentach prawa międzynarodowego publicznego pojęcie to pojawia się w różnym kontekście. Przykładowo zgodnie z konwencją londyńską o określeniu napaści³⁰ za napastnika (agresora) należy uznać to państwo, które jako pierwsze:

- 1) wypowiedzie wojnę innemu państwu;
- 2) najedzie za pomocą swoich sił zbrojnych na terytorium innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;

³⁰ Konwencja londyńska o określeniu napaści podpisana 3 lipca 1933 r. przez ZSRR, Polskę, Estonię, Łotwę, Rumunię, Turcję, Iran, Afganistan.

- 3) zaatakuje za pomocą swoich sił lądowych, morskich lub powietrznych, terytorium, okręty lub samoloty innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;
- 4) dokonuje blokady morskiej wybrzeża lub portów innego państwa;
- 5) udziela poparcia uzbrojonym bandom, które zorganizowały się na jego terytorium, dokonają najazdu na terytorium innego państwa, jak również odmówi mimo żądania państwa najechanego egzekucji na swoim własnym terytorium wszystkich będących w jego mocy zarządzeń w celu pozbawienia tych band wszelkiej pomocy i opieki.

W 1974 r. została także przyjęta uchwała Zgromadzenia Ogólnego ONZ31 definiująca termin „agresja”. Zgodnie z art. 1 jest to „użycie sił zbrojnych przez jedno państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub politycznej niezawisłości innego państwa lub użycie ich w inny sposób niezgodny z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych”. Definicja ta jest uzupełniana przykładami aktów agresji³².

Artykuł 116 Konstytucji RP dopuszcza również ogłoszenie stanu wojny, „gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Zatem w przypadku wspólnej obrony też użyto terminu zbrojnej napaści. Konstytucja RP zaznacza, iż zobowiązanie do wspólnej obrony ma wynikać z umowy międzynarodowej. W przypadku Polski można wskazać przede wszystkim na art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, który stwierdza: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej 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 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 północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Powyższy artykuł nie nakłada obowiązku reakcji zbrojnej, lecz jedynie wymaga podjęcia decyzji o zastosowaniu odpowiednich do sytuacji środków. Traktat odwołuje się do Karty Narodów Zjednoczonych, która dopuszcza wspólną samoobronę³³. Ponadto obowiązek wspólnej samoobrony może wynikać z podjętej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ decyzji o użyciu siły zbrojnej, która jest wiążąca dla członków ONZ. W prawie

³¹ Rezolucja nr 3314 Zgromadzenia ONZ z 14 grudnia 1974 r..., wyd. cyt.

³² Tamże, art. 3.

³³ Karta Narodów Zjednoczonych podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco, art. 53; ustawa z 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (DzU z 1946 r., nr 2 poz. 6).

międzynarodowym podkreśla się, że warunkiem użycia siły zbrojnej w ramach wspólnej samoobrony musi być wystosowanie odpowiedniej prośby ze strony zaatakowanego państwa, które nie tylko określa się jako ofiara naruszenia prawa międzynarodowego, lecz dodatkowo wykazuje, iż owo naruszenie miało charakter ataku zbrojnego. Nie można domniemywać woli państwa co do użycia siły zbrojnej w ramach samoobrony. Użycie siły zbrojnej w samoobronie musi być odpowiedzią na uprzedni atak. To oznacza, że Konstytucja RP w zasadzie wyklucza użycie siły zbrojnej w celu zapobiegnięcia atakowi, choćby był on bliski i nieuchronny (preempcja), czy też zniszczenia potencjału wojskowego przeciwnika, aby wyeliminować ryzyko ataku (prewencja).

Stan wojny nie musi wiązać się z wywoływaniem jakichkolwiek skutków w prawie wewnętrznym. Nie zawsze więc stanowi wojny będzie towarzyszył stan wojenny. Prowadzi to również do stwierdzenia, że stan wojenny nie wymusza ogłoszenia stanu wojny, gdyż ich przesłanki nie do końca się pokrywają z uwagi na dodatkową, mającą charakter klauzuli generalnej przesłankę zewnętrznego zagrożenia państwa. Z określonych w art. 116 ust. 2 Konstytucji RP przesłanek wprowadzenia stanu wojny wynika, że chodzi o zagrożenia zewnętrzne i stosunki RP z innymi państwami lub zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Tym samym celem wprowadzenia tego stanu jest wywołanie odpowiednich skutków w sferze prawnomiędzynarodowej, a nie w sferze wewnętrznej.

Ogłoszenie stanu wojny wywołuje przede wszystkim skutki w stosunkach międzynarodowych i oznacza zerwanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych z państwem, z którym inne państwo jest w stanie wojny. Oznacza to m.in. konieczność repatriacji obywateli, a także zerwanie stosunków ekonomicznych, komunikacji (zamknięcie granic), zawieszenie wykonywania zobowiązań wynikających z dwu- czy wielostronnych umów między stronami konfliktu czy też ich wygaśnięcie. Istnienie stanu wojny oznacza też, że państwa trzecie zobowiązane są do zachowania neutralności. Z kolei prowadzenie wojny wiąże się z okupacją wojenną i ustanowieniem faktycznej władzy na części lub całości terytorium nieprzyjaciela. Na zajętych przez agresora obszarze, poza prawem miejscowym, obowiązuje prawo międzynarodowe stanowiące o standardach stosunków prawnych na terenach okupowanych, związanych m.in. z obowiązkiem poszanowania życia i godności ludzkiej, przestrzegania praw rodziny czy przekonań religijnych, zakazem masowych lub indywidualnych przesiedleń. Zakończenie wojny poprzedza zakończenie działań wojennych czy to w postaci kapitulacji, czy rozejmu, natomiast koniec wojny związany jest z wejściem w życie traktatu pokojowego albo nawiązaniem stosunków pokojowych.

Stan wojny oraz wynikająca z niego specyfika funkcjonowania organów władzy publicznej, podobnie jak w przypadku stanu wojennego, wymaga przyjęcia zasady monokratyzmu w zakresie kierowania i odpowiedzialności, natomiast nie powoduje zmian związanych z funkcjonowaniem organów władzy publicznej, jak również nie zezwala na możliwość nadania im szczególnych uprawnień. Prerogatywy konstytucyjne ogólne uprawnienia cedują na prezydenta RP jako organ mający obowiązek stania

na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz Radę Ministrów jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo zewnętrzne. Podmioty te będą funkcjonowały na podstawie „zwykłych” rozwiązań prawnych.

Wprowadzenie stanu wojny nie musi oznaczać automatycznego ograniczenia praw człowieka. Dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka³⁴ traktują wojnę jako sytuację, w której może (choć nie musi) zachodzić konieczność ograniczenia praw i wolności człowieka. Wprowadzane rygory nie wynikają z aktów prawa krajowego, ale są emanacją rozwiązań o charakterze globalnym lub europejskim.

Reasumując, w sensie prawnym obie instytucje mają odmienne podstawy prawne i cele, dla których mogą być wprowadzone. Celem wprowadzenia stanu wojny jest wywołanie odpowiednich skutków w sferze prawnomiędzynarodowej, zaś stanu wojennego — w wewnętrznej. Różnicowanie tych reżimów prawnych jest również związane z zakresem regulacji, które w przypadku stanu wojennego opierają się na materii ustawowej mającej charakter kompleksowy, natomiast w przypadku stanu wojny — charakter szcątkowy i rozproszony. Stan wojenny nie jest traktowany przez normodawcę jako wewnętrzny przejaw stanu wojny lub jako jego substytut, i na odwrót. Obie instytucje są jednak reżimami prawnymi, mającymi autonomiczne znaczenie związane z reakcją na zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa. Państwo bowiem zobowiązane jest do czuwania nad bezpieczeństwem obywateli oraz umacniania w nich poczucia pewności i stabilności, jako elementów zaufania do jego organów i gwarantowanej przez niego ochrony.

Słowa kluczowe: Konstytucja, stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wojny

Keywords: Constitution, states of emergency, martial law, state of war

Streszczenie: Publikacja poświęcona jest omówieniu regulacji konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Analizie zostały poddane regulacje prawne stanu wojennego i stanu wojny. W publikacji podjęto próbę wykazania różnic między tymi reżimami prawnymi.

Summary: The publication is devoted to discussion about constitutional extraordinary legal regulations. The legal regulations have been analyzed with regard to the martial and war law. The publication is an attempt to systematize differences between these legal regimes.

³⁴ Por. Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284), art. 15 i Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (DzU z 1977 r., nr 38, poz. 167), art. 4.