

Małgorzata Nowińska

STAN WOJNY I STAN WOJENNY W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Każde państwo powinno dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim swoim obywatelom, a także chronić swoją niepodległość i suwerenność – nie tylko w czasie pokoju, ale również (a może zwłaszcza) wtedy, gdy wartości te są zagrożone. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ ustrojodawca w tym celu uregulował dwie instytucje prawne – stan wojny i stan wojenny. Podobne nazwy sugerują, że są to instytucje tożsame i jako takie bardzo często są mylone, bądź na określenie jednej laicy używają nazwy drugiej, albo nazwy te używane są zamiennie. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie różnic pomiędzy stanem wojny i stanem wojennym poprzez ich przeanalizowanie ze szczególnym uwzględnieniem miejsca ich uregulowania w Konstytucji RP, a także przesłanek, trybu oraz kontroli ich wprowadzenia.

1. Stan wojny

Istnieje wiele różnych definicji wojny. Dawniej prawo prowadzenia wojny (*ius ad bellum*) było, obok prawa zawierania traktatów oraz prawa legacji, jednym z atrybutów suwerenności państwa [Prokop 2003, 24]. Stan wojny jako instytucja prawna został unormowany w Konwencji Haskiej z 1907 r.², zgodnie z którą stan wojny powinien być notyfikowany państwu neutralnym przez państwa, które wypowiedziały wojnę (art. 2). Konwencja ta przewiduje skutki wypowiedzenia wojny, a także rozróżnia

Mgr lic. MAŁGORZATA NOWIŃSKA, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Polska; e-mail: małgorzata.nowinska2@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2362-3166>

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

² Międzynarodowa konwencja *o rozpoczęciu kroków nieprzyjacielskich*, podpisana w Hadze dnia 18 października 1907 r., Dz. U. z 1927 r., Nr 21, poz. 159.

stan wojny i walkę zbrojną. Stan wojny nie jest równoznaczny z walką zbrojną i nie musi oznaczać jej prowadzenia, chociaż w zakres wojny wchodzi wszystkie przejawy walki zbrojnej [Cesarz 1993, 30-31].

Celem wprowadzenia stanu wojny jest wywołanie skutków na płaszczyźnie międzynarodowej. Wprowadzenie stanu wojny implikuje skutki wynikające z prawa międzynarodowego m.in. możliwość prowadzenia działań zbrojnych czy zerwanie stosunków dyplomatycznych, nie wynikają jednak z tego zmiany w wewnętrznym porządku państwa [Garlicki 2011, 410].

Stan wojny w Konstytucji RP został uregulowany w rozdziale dotyczącym organizacji i działania Sejmu i Senatu. Umieszczenie art. 116 w tym właśnie rozdziale nastąpiło po długich dyskusjach w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego³. Część osób opowiadała się za uregulowaniem stanu wojny w odrębnym rozdziale poświęconym stanom nadzwyczajnym. Przeważało jednak stanowisko, że stan wojny jako kategoria prawa międzynarodowego, nie jest stanem nadzwyczajnym i nie powinien być umieszczony w rozdziale poświęconym tym stanom, ponieważ mogłoby to wprowadzić niepotrzebne nieporozumienia terminologiczne⁴. W doktrynie zwraca się jednak uwagę na niedostateczne zharmonizowanie regulacji stanu wojny z unormowaniem dotyczącym stanu wojennego [Dudek 2002, 143].

1.1. Przesłanki wprowadzenia stanu wojny

Zgodnie z art. 116 Konstytucji RP Sejm decyduje o stanie wojny. Przesłanki, które umożliwiają wprowadzenie stanu wojny to: zbrojna napaść na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Przesłanki te są wyliczone enumeratywnie. Wynika z nich, że wprowadzenie stanu wojny jest możliwe jedynie w tych dwóch wypadkach. Konsekwencją jest także zakaz wojny prewencyjnej, stan wojny może mieć jedynie charakter obronny [Garlicki 2011, 411]. Termin „zbrojna napaść” nie został zdefiniowany w prawie polskim, dlatego by określić zakres tego pojęcia

³ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XX, Warszawa 1996, s. 9.

⁴ Tamże, Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 22, 25.

należy odwołać się do prawa międzynarodowego. Przez zbrojną napaść rozumie się „użycie środków militarnych w celu pogwałcenia integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa, bądź też atak na jego statek lub samolot nad morzem otwartym” [Czapliński 1993, 50]. Zbrojna napaść, by była przesłanką wprowadzenia stanu wojny, musi być napaścią na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i naruszać jej integralność terytorialną. Jeśli napadnięte zostałyby inne państwo, w stosunku do którego z umów międzynarodowych wynika obowiązek obrony, to zastosowanie ma druga przesłanka, czyli obrona przeciwko agresji. Polska jako członek NATO, na mocy art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego jest zobowiązana do pomocy wobec agresji, gdy nastąpi zbrojna napaść na terytorium którejkolwiek ze stron⁵. Wypełnienie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych jest więc podstawą do wprowadzenia stanu wojny. W doktrynie nie ma pełnej zgodności, czy zbrojna napaść i agresja to dwa różne pojęcia, czy też synonimy. Ustrojodawca w Konstytucji RP używa terminu zbrojnej napaści do naruszenia integralności terytorialnej państwa polskiego, natomiast termin agresja jest używany do sytuacji, w której Polska ma przeciwstawić się w ramach układów sojuszniczych [Prokop 2003, 27]. Wydaje się, że większość doktryny uznaje te pojęcia za pojęcia tożsame, argumentując, że definicje agresji sformułowano głównie dla potrzeb systemu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ [tamże; Działocha 2005, 5].

1.2. Tryb wprowadzenia stanu wojny

O wprowadzeniu stanu wojny decyduje Sejm w formie uchwały, podjętej zwykłą większością głosów (art. 116 ust. 2 Konstytucji RP). Uchwała Sejmu o wprowadzeniu stanu wojny nie kreuje nowej sytuacji, a jedynie stwierdza już zaistniałą okoliczność, tj. zbrojną napaść na terytorium RP, jest więc deklaracją wojny, czyli formalnym stwierdzeniem istniejącego już w momencie dokonania napaści stanu rzeczy [Prokop 2003, 29]. W przypadku podjęcia uchwały na skutek zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającego z umowy międzynarodowej, uchwała Sejmu nie jest tylko potwierdzeniem, ale

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

wprowadza stan wojny między Rzeczpospolitą Polską a agresorem, ponieważ sam fakt zaatakowania państwa sojuszniczego nie rodzi automatycznie stanu wojny [tamże]. Uchwała w tym wypadku jest konieczna. Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu wojny, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie jest Prezydent (art. 116 ust. 2 Konstytucji RP). Prezydent może postanowić o wprowadzeniu stanu wojny, gdy Sejm nie może się zebrać, jeśli nastąpiła próba zwołania Sejmu, bądź gdy Sejm nie podjął uchwały ze względu na brak wymaganego *quorum* lub gdy decyzja o wprowadzeniu stanu wojny musi być podjęta natychmiast, nawet bez próby zwoływania Sejmu ze względu na naruszenie granic RP [Prokop 2003, 29]. Prezydent decyduje w drodze postanowienia. Postanowienie Prezydenta o ogłoszeniu wojny wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Postanowienie to podlega również ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw⁶.

Po wprowadzeniu stanu wojny między RP a agresorem zaczyna obowiązywać tzw. prawo wojenne [Prokop 2003, 31]. Skutkiem wprowadzenia tego stanu jest zerwanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych. Ambasady i konsulaty przestają pełnić dotychczasowe funkcje, a opiekę nad obywatelami państwa nieprzyjacielskiego, budynkami i archiwami przejmują państwa neutralne zwane mocarstwami opiekuńczymi [Bierzanek 1982, 126; Prokop 2003, 31]. Ponadto wynika stąd istotna zmiana sytuacji prawnej obywateli wrogich państw przebywających na terytorium nieprzyjaciela [tamże]. Kwestię ochrony cudzoziemców przebywających na terytorium jednej ze stron konfliktu reguluje IV Konwencja Genewska⁷.

1.3. Zakończenie stanu wojny

Prawo międzynarodowe nie określa sposobów zakończenia wojny, jednak zwyczajowo przyjmuje się, że stan wojny może być zakończony

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późn. zm., art. 9 ust. 2 pkt 1.

⁷ Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. Dz. U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171 z późn. zm. [dalej cyt.: IV Konwencja Genewska].

przez zawarcie traktatu pokojowego, przez złożenie jednostronnej deklaracji lub przez faktyczne zakończenie działań wojennych [Prokop 2003, 32]. Zgodnie z art. 116 Konstytucji RP Sejm decyduje o zawarciu pokoju. Jest to wyłączne uprawnienie Sejmu [Garlicki 2011, 410]. Prezydent nie może zdecydować o zakończeniu stanu wojny, ponieważ zdanie drugie art. 116 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się jedynie do ogłoszenia stanu wojny. Nieprzyznanie Prezydentowi uprawnień do zakończenia stanu wojny wydaje się dobrym rozwiązaniem, ponieważ nie zachodzi tu konieczność natychmiastowego podejmowania decyzji dla obrony integralności terytorialnej państwa, jego granic i ludności. Potrzeba szybkości decyzji wydaje się dezaktualizować w czasie, gdy sytuacja w państwie zaczyna się stabilizować. Dlatego to Sejmowi przyznano wyłączną prerogatywę do decydowania o zawarciu pokoju. W doktrynie przyjmuje się, że podstawowym sposobem zakończenia stanu wojny jest zawarcie traktatu pokojowego [Prokop 2003, 32]. Do jego zawarcia konieczna jest umowa międzynarodowa. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikacja umowy dotyczącej pokoju wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zgoda Sejmu jest więc ustawową zgodą na ratyfikację umowy międzynarodowej o zawarciu pokoju, czyli decyzją o pokoju [tamże, 33]. Zakończenie stanu wojny przez jednostronną deklarację RP powinno nastąpić w formie uchwały podjętej przez Sejm zwykłą większością głosów [tamże, 32-33]. Taka uchwała w przeciwieństwie do uchwały wprowadzającej stan wojny, nie jest tylko stwierdzeniem istniejącego stanu rzeczy, ale kreuje nową sytuację prawną między państwami, które dotychczas pozostawały w stanie wojny.

1.4. Stan wojny a czas wojny

Od pojęcia stan wojny należy odróżnić pojęcie czasu wojny, które jest użyte w art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji RP. Czas wojny to okres faktycznych działań wojennych, walk zbrojnych na terytorium RP, jest węższym wycinkiem czasu niż stan wojny, który rozpoczyna się w momencie wypowiedzenia wojny, a kończy zawarciem pokoju [tamże, 25, 33]. Stan wojny może trwać o wiele dłużej niż czas wojny. Głównym czynnikiem determinującym fakt, że mamy do czynienia z czasem wojny jest prowadzenie walk zbrojnych na terytorium RP. Możliwe, że po zakończeniu działań zbrojnych, a tym samym zakończeniu czasu wojny,

pokój nie zostanie zawarty, a tym samym nie zostanie zakończony stan wojny. Ustalenie kiedy na terytorium RP obowiązuje czas wojny ma istotne znaczenie, ponieważ tylko w czasie wojny funkcjonują pewne instytucje. Art. 134 ust. 4 stanowi, że na czas wojny Prezydent mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Ponadto zgodnie z art. 175 ust. 2 tylko na czas wojny może być ustanowiony sąd wyjątkowy lub tryb doraźny. Ma to duże znaczenie dla ochrony praw człowieka, zwłaszcza prawa do sądu, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji RP). Czas wojny jest czasem na tyle szczególnym, że można zmienić niektóre zasady postępowania, lecz nie można naruszyć istoty prawa do sądu. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny można ustanowić tylko na czas wojny, czyli tylko na okres, gdy faktycznie toczony są walki zbrojne. Stosowania tej instytucji nie można rozciągnąć na cały czas trwania stanu wojny. Wydaje się, że ustawodawca zakłada, że gdy działania wojenne nie są toczony na terytorium RP, państwo jest w stanie zagwarantować prawidłowe działanie wymiaru sprawiedliwości. Pomimo stanu wojny nie ma konieczności wprowadzania zmian do funkcjonowania sądów.

2. Stan wojenny

Stan wojenny jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych (obok stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej) wymienionych w rozdziale XI Konstytucji RP. Jest instytucją wywołującą skutki w prawie wewnętrznym i dotyczą go zasady ogólne wprowadzania stanów nadzwyczajnych wymienione w art. 228 Konstytucji RP. W art. 229 ustrojodawca uregulował tryb wprowadzenia, przesłanki ogłoszenia, kontrolę wprowadzenia, zakres terytorialny, a w art. 233 środki nadzwyczajne. Jest to jedno z pełniejszych uregulowań stanu wojennego w polskich konstytucjach.

2.1. Przesłanki wprowadzenia

Stan wojenny może być wprowadzony w trzech sytuacjach: w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony

przeciwko agresji. Przesłanki proklamacji stanu wojennego mają charakter katalogu zamkniętego [Mażewski 2010, 235]. Należy pamiętać, że są to przesłanki szczególne. Możliwość wprowadzenia stanu wojennego jest uzależniona ponadto od spełnienia dwóch przesłanek ogólnych wymienionych w art. 228 ust. 1 (sytuacja szczególnego zagrożenia oraz niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych). Dwie ostatnie przesłanki szczególne wprowadzenia stanu wojennego są tożsame z przesłankami wprowadzenia stanu wojny (art. 116 Konstytucji RP), co czasem może prowadzić do mylenia tych instytucji. Przesłanki zastosowania wskazują, że stan wojenny, mimo iż jest instytucją prawa wewnętrznego, wiąże się ściśle z zagrożeniami, mającymi swe źródło poza granicami kraju oraz mającymi charakter militarny [Brzeziński 2007, 189].

Pierwsza przesłanka, czyli zewnętrzne zagrożenie państwa jest pojęciem niedookreślonym i musi być każdorazowo doprecyzowana przez Radę Ministrów i Prezydenta przy rozważaniu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego [Prokop 2005, 46]. Przesłanka ta związana jest z pojęciem zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, które „oznacza stan stosunków istniejących poza granicami państwa, charakteryzujący się brakiem zagrożeń ze strony czynników zewnętrznych, które mogą państwu zagrozić lub zdeorganizować jego działalność” [Brzeziński 2007, 190]. Sytuacja kwalifikuje się jako zewnętrzne zagrożenie państwa, kiedy można stwierdzić, że zagrożenie ma charakter: zewnętrzny, militarny, poważny i chociaż pośrednio dotyczy Polski [Prokop 2005, 46-48]. Przesłanka zbrojnej napaści nie została zdefiniowana ani w prawie wewnętrznym, ani w prawie międzynarodowym [Mażewski 2010, 235]. W doktrynie rozumiana jest jako użycie środków militarnych, mające na celu pogwałcenie integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa, które może polegać na naruszeniu granic państwa zarówno lądowych, wodnych jak i powietrznych [Brzeziński 2007, 191]. W literaturze przyjęto, że należy ją interpretować w związku z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych określającym prawo do samoobrony [Mażewski 2010, 235-36]. Ostatnią przesłanką wymienioną w art. 229 jest umowa międzynarodowa, z której wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Przesłankę tę należy interpretować łącznie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego oraz art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Wynika z nich, że stan wojenny może być ustanowiony również, gdy

zewewnętrzne zagrożenie występujące w chwili wprowadzenia ma w stosunku do Polski tylko pośredni charakter, dotyczy jednak państwa wchodzącego do wspólnego bloku państw związanych sojuszem obronnym. Rozwiązanie to wynika zarówno z doświadczeń dwóch wojen światowych, jak i z globalizacji, ponieważ zagrożenie atomowe czy biologiczne skierowane przeciwko państwu sojuszniczemu może spowodować w krótkim czasie również agresję przeciwko Polsce [Wiśniewski 1997, 151]. Ustrojodawca Konstytucji RP posługuje się pojęciem: „zobowiązanie do wspólnej obrony”, a nie – „obowiązek” czy „konieczność”, co oznacza, że samoobrona sojusznicza jest jedynie uprawnieniem państwa – ostateczna decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego należy więc do kompetentnych organów państwa [Prokop 2005, 56].

2.2. Tryb wprowadzenia

Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego jest Prezydent działający na wniosek Rady Ministrów (art. 229 Konstytucji RP). Przyznanie tej kompetencji Prezydentowi RP wynika z jego szczególnej odpowiedzialności za sprawy suwerenności i integralności państwa [Garlicki 2011, 407]. Wniosek Rady Ministrów wiąże się z jej odpowiedzialnością za: wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju [Brzeziński 2007, 182]. Konieczność przedstawienia wniosku przez Radę Ministrów wymusza zgodne działanie władzy wykonawczej w celu wprowadzenia stanu wojennego. Prezydent nie może wprowadzić stanu wojennego bez uprzedniego wniosku rządu, ale też nie ma obowiązku wprowadzić stanu za każdym razem, gdy rząd taki wniosek przedstawi, innymi słowy – może go odrzucić [Garlicki 2011, 408]. Może to prowadzić do potencjalnych konfliktów, dlatego decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego powinna być podejmowana na posiedzeniu Rady Gabinetowej, będącej „konstytucyjnym forum zapewniającym współdziałanie władzy wykonawczej” [Brzeziński 2007, 184]. Rada Gabinetowa, którą zgodnie z art. 141 ust. 1 zwołuje Prezydent w sprawach szczególnej wagi (a taką jest niewątpliwie stan wojenny), tworzona przez Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem Prezydenta RP mogłaby zapewnić szybkie podjęcie decyzji w gronie uprawnionych organów [tamże]. W toku prac nad Konstytucją pojawił się projekt, by Prezydent RP wprowadzał

stan wojenny na wniosek Rady Bezpieczeństwa Narodowego [Prokop 2005, 59]. Nie zaakceptowano tego rozwiązania, lecz przyjmuje się, że Rada Bezpieczeństwa Narodowego będzie nieformalnie uczestniczyć we wprowadzeniu stanu wojennego poprzez opiniowanie wniosku Rady Ministrów – jest przecież, zgodnie z art. 135, organem doradczym Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Wydaje się, że rozdzielenie kompetencji przy wprowadzaniu stanu wojennego jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ zakłada konieczność współpracy władzy wykonawczej i taką samą ocenę sytuacji, która warunkuje niezbędność wprowadzenia stanu wojennego.

Zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent wprowadza stan wojenny w formie rozporządzenia. Rozporządzenie Prezydenta na mocy art. 144 ust. 2 wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Poprzez kontrasygnatę premier wraz z całą Radą Ministrów przejmuje odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za wprowadzenie stanu wojennego [Brzeziński 2007, 185]. Kontrasygnata zabezpiecza także premiera i Radę Ministrów przed zmianą treści rozporządzenia na niekorzystną dla nich. Przejęcie odpowiedzialności przed Sejmem nie wyłącza jednak możliwości pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej [Prokop 2005, 63].

Rozporządzenie wprowadzające stan wojenny podlega kontroli Sejmu (art. 231). Prezydent przedstawia je Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Termin ten ma charakter zawity [Wołpiuk 2002, 98]. Prezydent ma obowiązek każdorazowo przedstawić Sejmowi rozporządzenie do kontroli. Prezydent powinien skierować do Sejmu dwa pisma, tj. pismo przewodnie, w którym zawiadomi Sejm o podjęciu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego wraz z podaniem przyczyn jego wprowadzenia, ograniczeń praw człowieka i obywatela oraz zasięgu terytorialnego oraz załącznik, który będzie rozporządzeniem wprowadzającym stan wojenny kontrasygnowanym przez premiera [Prokop 2005, 65]. Sejm ma obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć rozporządzenie. Po rozpatrzeniu rozporządzenia może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to uprawnienie fakultatywne tej izby. Sejm ma więc dwie możliwości – albo zaakceptować rozporządzenie, albo je uchylić, nie może np. wprowadzić zmian do treści rozporządzenia. Jeśli

Sejm zaakceptuje rozporządzenie, nie musi podejmować żadnej uchwały, wystarczy samo przyjęcie treści do wiadomości [Wołpiuk 2002, 98]. Jeśli jednak Sejm zdecyduje, że należy uchylić rozporządzenie, podejmuje uchwałę, która powoduje utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Prezydenta *ex nunc*, czyli od dnia, w którym Sejm uchylił rozporządzenie [Prokop 2005, 68]. Z procedury kontroli wyłączony został Senat. Powodem wyłączenia Senatu może być konieczność szybkiego podejmowania decyzji o akceptacji bądź uchyleniu wprowadzenia stanu wojennego, a także fakt, że to Sejm, a nie Senat ma obowiązek kontrolowania władzy wykonawczej [Brzeziński 2007, 188-89]. Przyznanie Sejmowi uprawnień kontrolnych i nadzorczych w stosunku do władzy wykonawczej wprowadzającej stan wojenny jest w doktrynie określane jako władza negatywna, mająca na celu „niedopuszczenie do pochopnego lub niedostatecznie uzasadnionego odstępowania od zwykłych, konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa i do nieusprawiedliwionego ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela” [tamże, 186-87].

Stan wojenny może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa (art. 229 *in fine*). Możliwe jest zatem wprowadzenie stanu wojennego jedynie na tej części terytorium państwa, do której odnoszą się przesłanki wprowadzenia tego stanu. Jest to ściśle związane z zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą należy ograniczać wprowadzenie stanu wojennego do określonej części terytorium, której dotyczy zewnętrzne zagrożenie [Prokop 2005, 68]. Obecnie zauważa się, że pokonywanie odległości nie stanowi przeszkody w rozszerzeniu zasięgu działań zbrojnych i dlatego postanowienie dopuszczające wprowadzenie stanu wojennego na części terytorium państwa ma charakter teoretyczny [Brzeziński 2007, 191-92].

Ustrojodawca w art. 229 nie uregulował czasu obowiązywania stanu wojennego. Określenie czasu obowiązywania oznacza określenie z góry czasu jego trwania albo uzależnienie czasu trwania od wystąpienia lub zakończenia określonych zdarzeń, by zagwarantować, że stan nadzwyczajny nie będzie trwał dłużej niż to konieczne. Jednak w przypadku stanu wojennego nie można z góry określić, jak długo będzie trwała obrona, dlatego niecelowe, a nawet niemożliwe jest ściśle określanie czasu jego obowiązywania [Prokop 2005, 71].

W art. 233 ust. 1 uregulowano ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego w formie klauzuli negatywnej [Działocha 2005, 2]. Zgodnie z tym ustępem w czasie stanu wojennego bezwzględnie zakazane jest ograniczenie dziesięciu praw i wolności określonych w poszczególnych artykułach Konstytucji RP: 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). Szczegółowy katalog ograniczeń ma zawierać ustawa szczególna, dotycząca stanu wojennego. W ust. 1 art. 233 zwraca uwagę technika legislacyjna, ponieważ obok odesłań do poszczególnych artykułów znajduje się krótka charakterystyka słowna danej wolności lub prawa. Przyjmuje się, że artykuły powinny być interpretowane zgodnie z przypisaną do nich charakterystyką, co ma zapewnić ich dookreślenie [Brzeziński 2007, 193]. W katalogu przeważają prawa osobiste, ponieważ to te prawa są najbardziej narażone na ograniczenia w stanie wojennym i dlatego należy je chronić na poziomie konstytucyjnym – to właśnie ich uszczuplenie mogłoby szczególnie mocno uderzyć w obywatela [Mażewski 2010, 238]. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, a odpowiednia ustawa może go rozszerzyć poprzez wskazanie innych praw i wolności, które należy bezwzględnie chronić [Brzeziński 2007, 192-93]. Należałoby także przyjąć, że prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 mogą być ograniczane w czasie stanu wojennego. Pojawia się jednak pytanie o dopuszczalny zakres ograniczeń. Wydaje się, iż można przyjąć, że „skoro Konstytucja nie przewiduje możliwości zawieszenia, czyli całkowitego i czasowego uchylecia praw i wolności człowieka i obywatela, to wszystkie pozostałe prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniu pod warunkiem dochowania ogólnych wymogów stawianych przez art. 228, przestrzeganiu zakazu dyskryminacji z art. 233 ust. 2 oraz stosowaniu zasady z art. 31 ust. 3, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty” [Mażewski 2010, 239]. Ważne jest odwołanie do art. 31 ust. 3 – klauzuli generalnej ograniczeń, której nie można pominąć i zgodnie z którą „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 praw”. Regulacja art. 233 ust. 1 i 2 wraz z zasadami ogólnymi z art. 228 zabezpieczają status jednostki przed nadużyciami w czasie trwania stanu wojennego w zakresie korzystania z praw i wolności.

Ważnym uregulowaniem dotyczącym stanu wojennego jest art. 234 Konstytucji, w którym Prezydentowi przyznana jest szczególna kompetencja do wydawania rozporządzeń z mocą ustaw. Jest to jedyny w obecnej Konstytucji przykład ustawodawstwa delegowanego, gdzie część materii ustawodawczej została przekazana organom pozaparlamentarnym [Prokop 2005, 161]. Rozporządzenia z mocą ustaw mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa, są ograniczone pod względem czasowym, ponieważ można je wydać jedynie w okresie obowiązywania stanu wojennego oraz mają charakter zastępczy, gdyż są wydawane w zastępstwie Sejmu, gdy ten nie może zebrać się na posiedzenie [Mażewski 2010, 239]. Zgodnie z art. 234 ust. 1, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5, czyli zgodnie z zasadami: legalności, proporcjonalności, celowości i tymczasowości. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Podstawą do wydania rozporządzenia z mocą ustawy jest sam przepis Konstytucji i nie jest do tego wymagane dodatkowe upoważnienie ustawowe [Działocha 2005, 1-2]. W celu wydania takiego rozporządzenia muszą jednocześnie zostać spełnione dwie przesłanki: obowiązywanie stanu wojennego oraz brak możliwości zebrania się Sejmu na posiedzenie, czyli np. brak *quorum* niezbędnego do uchwalenia ustawy [tamże, 2]. Prezydent wydaje rozporządzenie na wniosek Rady Ministrów, zawierający projekt rozporządzenia [Mażewski 2010, 240]. Głowa państwa nie może postąpić wbrew wnioskowi rządu, tak jak w przypadku wniosku o wprowadzenie stanu wojennego, lecz ma obowiązek wydać rozporządzenie zawsze, gdy Rada Ministrów wystąpi z takim wnioskiem. Rozporządzenie Prezydenta podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, ze wszystkimi skutkami dotyczącymi odpowiedzialności [Brzeziński 2007, 197]. Prezydent ma

obowiązek przedłożenia Sejmowi rozporządzenia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu, czyli posiedzeniu, na którym Sejm będzie mógł normalnie obradować w składzie zapewniającym legalność jego działań, po ustaniu przyczyn pierwotnie uniemożliwiających zebranie się Sejmu [Wołpiuk 2002, 107]. Sejm wykonuje swoją funkcję kontrolną poprzez obowiązek ustosunkowania się do rozporządzeń w formie podjęcia uchwały o ich zatwierdzeniu lub niezatwierdzeniu [Brzeziński 2007, 197-98]. Rozporządzenie, które nie zostało zatwierdzone przez Sejm traci moc prawną ze skutkiem *ex nunc*, natomiast zatwierdzone obowiązuje nadal przez okres wskazany przez Sejm [Wołpiuk 2002, 108]. Treść rozporządzenia z mocą ustawy na mocy odesłania do art. 228 może regulować zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Należy podkreślić, że rozporządzenie Prezydenta ma wszystkie cechy ustawy, w szczególności zaś moc prawną równą ustawie, choć jest środkiem zupełnie wyjątkowym przewidzianym na okres największego zagrożenia państwa [Prokop 2005, 181, 190].

2.3. Zakończenie stanu wojennego

W Konstytucji RP nie uregulowano trybu zakończenia stanu wojennego. Wydaje się, że należałoby uchylić stan wojenny w trybie analogicznym do jego wprowadzenia, czyli w ten sposób, że Prezydent działając na uprzedni wniosek Rady Ministrów wydawałby rozporządzenie o zniesieniu stanu wojennego, podlegające kontroli Sejmu w trybie art. 231 [Brzeziński 2007, 204]. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, stan wojenny można znosić częściowo, ograniczając jego zasięg terytorialny adekwatnie do ustania przesłanek wprowadzenia [Prokop 2005, 72-73].

Zakończenie

Poznanie i zrozumienie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących stanu wojny i stanu wojennego jest ważne z uwagi na

istniejące potencjalnie zagrożenia o charakterze zewnętrznym. Dokładna analiza wspomnianych instytucji w stabilnym czasie, pozbawionym wojen i innych kryzysowych sytuacji, pozwala na zrozumienie i właściwe zastosowanie mechanizmów w momencie zagrożenia, gdy od szybkiej reakcji i wykorzystania odpowiednich środków i metod przez władzę publiczną zależy zdrowie i życie ludzi, a także dalsze istnienie państwa. W niniejszym artykule omówiony został stan wojny i stan wojenny z uwzględnieniem podobieństw i różnic pomiędzy tymi stanami. Do podobieństw zaliczamy dwie tożsame przesłanki wprowadzenia oraz czas obowiązywania, który jest nieograniczony bowiem nie można przewidzieć czasu trwania przesłanek warunkujących wprowadzenie obu stanów. Podstawową różnicą jest charakter stanów ponieważ stan wojny jest kategorią prawa międzynarodowego, zaś stan wojenny jest stanem nadzwyczajnym zaliczanym do uregulowań prawa wewnętrznego. Nadto różnią się one trybem i formą wprowadzenia – stan wojny jest co do zasady wprowadzany przez Sejm w drodze uchwały, wyjątkowo przez Prezydenta w drodze postanowienia kontrasygnowanego przez Prezesa Rady Ministrów, zaś stan wojenny wprowadza Prezydent na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia kontrasygnowanego przez Prezesa Rady Ministrów. Różny może być również zasięg terytorialny ponieważ stan wojny zawsze dotyczy całego terytorium, a stan wojenny może być wprowadzony bądź na całości bądź na części terytorium RP. Różnice polegają także na skutkach, jakie wywołuje wprowadzenie stanów. Wprowadzenie stanu wojny implikuje skutki wynikające z prawa międzynarodowego, m.in. możliwość prowadzenia działań zbrojnych czy zerwanie stosunków dyplomatycznych – pomiędzy państwami zaczyna więc obowiązywać tzw. prawo wojenne. Natomiast stan wojenny jako stan nadzwyczajny ma na celu zmiany w wewnętrznym porządku państwa, a konsekwencją jego wprowadzenia jest możliwość ograniczenia niektórych praw obywatelskich. Powyższe wskazuje, że stan wojny i stan wojenny to dwie różne instytucje, które nie powinny być mylone. Pomimo kilku podobieństw, pomiędzy tymi zagadnieniami istnieje więcej różnic, co potwierdza tezę, że nie są to instytucje tożsame.

PIŚMIENNICTWO

- Bierzanek, Remigiusz. 1982. *Wojna a prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Brzeziński, Michał. 2007. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czapliński, Władysław. 1993. *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Cesarz, Zbigniew. 1993. *Współczesne problemy polityczne świata*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dudek, Dariusz. 2002. *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*. Lublin: Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze.
- Działocha, Kazimierz. 2005. „Komentarz art. 230-234.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, t. 4, 1-6, 1-8, 1-4. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, Leszek. 2011. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo „Liber”.
- Mazurek, Lech. 2010. *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Prokop, Krzysztof. 2003. „Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP.” *Państwo i Prawo* 3:23-34.
- Prokop, Krzysztof. 2005. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Białystok: TEMIDA 2.
- Wiśniewski, Leszek. 1997. „Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP.” W *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. Tadeusz Jasudowicz, 149-58. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Wołpiuk, Waldemar. 2002. *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.

Stan wojny i stan wojenny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Streszczenie

W artykule omówiono instytucje stanu wojny i stanu wojennego uregulowane w Konstytucji RP, ze wskazaniem, iż nie są to tożsame instytucje. W części pierwszej wskazano znaczenie pojęcia wojny, przesłanki, tryb wprowadzenia oraz zakończenie stanu wojny. Rozrózono i wyodrębniono pojęcie czasu wojny. W drugiej części omówiono instytucję stanu wojennego. Wskazano przesłanki i tryb wprowadzenia stanu wojennego, mechanizm kontroli sejmowej nad jego

wprowadzeniem, zasięg terytorialny obowiązywania, czas obowiązywania, ograniczenia wolności i praw jednostek w czasie stanu, oraz sposób zakończenia i szczególną kompetencję Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustaw w czasie stanu wojennego. Końcowo wskazano, że porównanie tych stanów pokazuje, że są to dwa różne zagadnienia. Wyliczono podobieństwa i różnice pomiędzy instytucjami wskazując, że istnieje więcej różnic, dlatego nie powinny być traktowane jako tożsame, bądź wymiennie mylnie określane.

Słowa kluczowe: stan wojny, czas wojny, stan wojenny

The State of War and the Martial Law in the Constitution of the Republic of Poland

Summary

The main objective of this paper is to investigate the differences between the state of war and the martial law in the Constitution of the Republic of Poland. The paper can be divided into two parts. The first one consists of the definition and the prerequisites for as well as the mode of introducing and ending the state of war. The author also distinguished the concept of the time of war. The second part of this article focuses on the martial law. It mentions the prerequisites for and modes of introducing the martial law as well as the mechanism of parliamentary control over its implementation. Additionally, the paper examines the territorial scope of the law, its possible duration and restrictions on the freedoms and rights of individuals. Finally, it discusses the special competence of the president to issue regulations as acts during martial law. In the conclusions, the author ascertains that the state of war and the martial law are not the same and shows the similarities and the differences between them indicating that there are more differences and therefore these institutions should not be treated as identical and the names should not be used interchangeably.

Key words: state of war, martial law, time of war

Information about Author: MAŁGORZATA NOWIŃSKA J.C.L., Ph.D. student in the Department of Administrative Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration, the John Paul II Catholic University of Lublin; Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Poland; e-mail: malgorzata.nowinska2@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2362-3166>