

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna na temat wykładni art. 134 ust.4 Konstytucji RP w zakresie rozumienia zwrotu „na czas wojny”¹

Legal opinion on the interpretation of Article 134 para. 4 of Poland’s Constitution in terms of the meaning of the phrase “in time of war” (BAS-WAUiP-339/15): The opinion explains that “time of war” begins at the moment of taking the decision to declare a state of war under the procedure provided by Article 116 of the Constitution. “The time of war” implies the ability to exercise the powers by the Commander-in-Chief of the Armed Forces. The author puts a thesis that the Supreme Commander of the Armed Forces may be appointed in peacetime, but will assume his/her only after the declaration of the state of war.

Keywords: Constitution | Commander-in-Chief | President | armed forces | martial law | war

Słowa kluczowe: konstytucja | naczelny dowódca sił zbrojnych | prezydent | siły zbrojne | stan wojenny | wojna

Doktor nauk prawnych, Polska Akademia Nauk, ekspert ds. legislacji BAS;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest wykładnia zwrotu „na czas wojny” użytego w przepisie art. 134 ust. 4 Konstytucji RP. Problem ten został przedstawiony w następującym pytaniu: „Czy możliwe jest rozumienie danego zwrotu w ten sposób, że Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych może być wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów w czasie pokoju, a następnie w przypadku konfliktu zbrojnego, w którym Rzeczpospolita Polska byłaby ofiarą agresji z zewnątrz, osoba wyznaczona na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych rozpoczynałaby pełnienie swojej funkcji?”

¹ Opinia sporządzona 10 marca 2015 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAUiP-339/15.

Treść art. 134 ust. 4 Konstytucji

W myśl art. 134 ust. 4 Konstytucji: *Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. W obowiązującym stanie prawnym kwestie te reguluje ustawa z 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 2014 r., poz. 1815; dalej: u.s.w.k. lub ustawa o stanie wojennym).*

Norma zawarta w cytowanym przepisie kreuje konstytucyjny obowiązek głowy państwa do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, a jego realizację uzależnia od przedłożenia wniosku w tej sprawie przez Prezesa Rady Ministrów. Nie przesądzając, czy Prezydent jest związany kandydaturą przedstawioną przez Prezesa Rady Ministrów, należy patrzeć na to zagadnienie przez pryzmat zawartej w preambule do Konstytucji zasady współdziałania władz². Jak zauważa B. Banaszak, nawet gdyby uznać, że jest to dyskrecjonalne uprawnienie Prezydenta, to ze sformułowania użytego w art. 134 ust. 4 Konstytucji wynika, że musi on mianować Naczelnego Dowódcę na czas wojny, a decyzja ta powinna zapaść bez żadnej zwłoki, gdyż w czasie wojny władze publiczne muszą działać sprawnie. Ewentualne uzgodnienia co do kandydatury powinny więc mieć miejsce przed złożeniem wniosku przez Prezesa Rady Ministrów³.

Realizacja kompetencji Prezydenta, o której mowa w art. 134 ust. 4 Konstytucji, jest ściśle związana z okresem „czasu wojny”. Pytanie postawione na wstępie wskazuje na brak jasności co do czasu realizacji uprawnienia Prezydenta w zakresie mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Możliwa jest bowiem interpretacja przepisu, w myśl której Konstytucja nie wyznacza terminu powołania Naczelnego Dowódcy, lecz wskazuje moment zaktualizowania się jego funkcji. Przyjęcie tego założenia powoduje, że Prezydent może (na wniosek Prezesa Rady Ministrów) mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych wcześniej, lecz jego funkcje ulegną aktualizacji dopiero z chwilą zaistnienia przesłanki, o jakiej mowa w art. 134 ust. 4 Konstytucji,

² Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 98–99; postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt KpT 2/08.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 668–669. Autor uważa, że Prezydent jest związany wnioskiem Prezesa Rady Ministrów w sprawie mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

czyli z początkiem czasu wojny. W myśl drugiej wykładni analizowanego przepisu nominacja byłaby dopuszczalna dopiero z chwilą nastania czasu wojny.

Za pierwszym sposobem interpretacji, ku któremu się skłaniam, przemawia zwłaszcza wykładnia językowa analizowanego przepisu. Określenie „na czas wojny” nie jest bowiem tożsamy z takimi określeniami, jak np. „w czasie wojny” czy „podczas wojny”, co pozwala przyjąć, że nominacja może nastąpić jeszcze przed zaistnieniem przesłanek uzasadniających rozpoczęcie okresu zwanego „czasem wojny”. Za takim rozwiązaniem mogą też przemawiać względy celowościowe. Wcześniejsze mianowanie naczelnego dowódcy, czyli ze skutkiem wraz z rozpoczęciem „czasu wojny”, z jednej strony daje możliwość wcześniejszego porozumienia głowy państwa i premiera w sprawie osoby mającej piastować tę funkcję w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, z drugiej zaś strony stwarza takiej osobie warunki do przystąpienia do wykonywania funkcji w trudnym okresie „czasu wojny”.

Warto wspomnieć, że potrzeba zapewnienia sprawności procedury mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, tak by w razie konieczności pilnego przejścia na „awaryjny” tryb zarządzania Siłami Zbrojnymi wymagany w czasie wojny nie doszło do paraliżu decyzyjnego, np. w wyniku przeciągających się poszukiwań kandydata na stanowisko naczelnego dowódcy, była głównym motywem nowelizacji ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012 r., poz. 461, ze zm.; dalej: u.p.o.o.). Ustawą z 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca) dodano w art. 5 u.p.o.o. pkt 1a, w myśl którego Prezydent RP wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej podkreślano, że proces ten pozwoli usprawnić przejście ze stanu „P” do stanu „W”, czyli: *stworzyć właściwe mechanizmy przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotować określone osoby do realizacji zadań wynikających ze sprawowania tej niezwykle ważnej funkcji, w tym w ramach krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa* (druk sejmowy nr 1236/VII kad., uzasadnienie, s. 5)⁴.

Pozytywna odpowiedź na postawione na wstępie pytanie, a zatem przyjęcie założenia, że mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych może nastąpić „w czasie pokoju”, ze skutkiem prawnym rozpoczęcia pełnienia funkcji wraz z rozpoczęciem „czasu wojny”, rodzi pytanie o zakres konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”. Na różnice w interpretacji analizowanego zwrotu zwracano uwagę w doktrynie, a trudności dotyczące jego wykładni uwidoczniła deba-

⁴ Na marginesie warto dodać, że art. 5 pkt 1a u.p.o.o. stanowi przedmiot wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności tego przepisu z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji (sygn. akt K 53/13).

ta, jaka miała miejsce w związku z pracami legislacyjnymi w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2609/VII kad.), do których należy odwołać się w niniejszej opinii.

„Czas wojny” w świetle przepisów Konstytucji RP

Konstytucja RP dwukrotnie używa terminu „czas wojny”, nie definiuje go jednak ani nie określa przesłanek uzasadniających jego wprowadzenie. Poza cytowanym art. 134 ust. 4, także art. 175 ust. 2 przewiduje, że na czas wojny można ustanowić sądy wyjątkowe i tryb doraźny. Jednocześnie ustawa zasadnicza reguluje kwestie innych stanów „pokrewnych” przez unormowania dotyczące „stanu wojny” oraz „stanu wojennego”.

Artykuł 116 Konstytucji odnosi się do „stanu wojny” i określa kompetencje organów władzy państwowej do jego ustanowienia (Sejm, a gdy izba nie może zebrać się na posiedzenie – Prezydent) oraz wskazuje przesłanki uzasadniające podjęcie decyzji w tej sprawie: zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wynikające z umów międzynarodowych zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Podkreśla się w doktrynie, że stan wojny jest instytucją bezpośrednio związaną ze stosunkami międzynarodowymi. Przesłanki wprowadzenia stanu wojny wskazują bowiem, że chodzi o zagrożenie zewnętrzne i stosunki Rzeczypospolitej z innymi państwami, co powoduje, że celem wprowadzenia stanu wojny jest wywołanie odpowiednich skutków w sferze prawnomiędzynarodowej, a nie w wewnętrznej⁵.

W art. 229 Konstytucji uregulowano natomiast kwestie związane z wprowadzeniem „stanu wojennego”, czyli stanu nadzwyczajnego, który może zostać wprowadzony przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia podlegającego zatwierdzeniu przez Sejm, w trzech następujących sytuacjach szczególnych zagrożeń: 1) zewnętrznego zagrożenia państwa, 2) zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub 3) jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Dla wprowadzenia stanu wojennego wystarczające jest zaistnienie jednej z wymienionych przesłanek. Należy przy tym pamiętać, że istotą stanu nadzwyczajnego jest sytuacja, gdy dla funkcjonowania państwa niewystarczające są zwykłe środki konstytucyjne (art. 228 ust. 1 Konstytucji). I choć wprowadzenie stanu wojennego związane jest z zagrożeniem pochodzącym z zewnątrz, jego znaczenie jako instytucji prawnej wyraża się w wywołaniu skutków w sferze prawa wewnętrznego, określonych w dalszych przepisach

⁵ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 389; B. Banaszak, *Konstytucja, op. cit.*, s. 580–581.

Konstytucji (art. 233–234) oraz w ustawodawstwie (zob. wspomnianą ustawę o stanie wojennym). Podkreśla się w doktrynie, że stan wojenny i stan wojny mają charakter komplementarny, bo w stosunkach wewnętrznych samo wprowadzenie stanu wojny nie rodzi dalej idących skutków prawnych, choć możliwość zastosowania pewnych środków w ramach stanu wojennego może być uzależniona od wprowadzenia stanu wojny. Dopiero jednak wprowadzenie stanu wojennego tworzy podstawę do różnego rodzaju działań nadzwyczajnych, jak np. wprowadzenie ograniczeń praw i wolności jednostki⁶.

Użycie przez ustrojodawcę zróżnicowanych pojęć dla trzech wyrażenń związanych w jakimś zakresie z okresem wojny/wojennym skłania – w myśl przyjętych powszechnie reguł wykładni, że odmiennym pojęciom nie należy nadawać dokładnie tej samej treści – ku wnioskowi, iż ustrojodawca świadomie dopuszcza odrębności znaczeniowe. Nie zmienia to jednak faktu, że są to pojęcia określające stany dotyczące powiązanych ze sobą sytuacji. Warto zauważyć, że w doktrynie prawa konstytucyjnego z jednej strony znany jest pogląd, zgodnie z którym czas wojny w rozumieniu art. 134 ust. 4 Konstytucji rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub Prezydenta) decyzji o stanie wojny na warunkach i w trybie określonym w art. 116 Konstytucji i kończy się „zawarciem pokoju”, zadecydowanym przez Sejm, również na podstawie tego samego przepisu. Koncepcja ta zakłada tożsamość czasową obu sytuacji⁷. Z drugiej strony zwraca się uwagę, że prawodawca traktuje „czas wojny” jako termin opisowy, a nie stan nadzwyczajny. Użycie bowiem przez ustrojodawcę zwrotu „czas wojny” wskazuje na świadome podkreślenie różnicy terminologicznej wobec stanu wojny i stanu wojennego. Stanowi to nawiązanie do czasu wojowania, a więc okresu prowadzenia działań zbrojnych, bo tylko w takim wypadku jest potrzebny Naczelnny Dowódca nimi kierujący. Czas wojny trwa zatem 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 Konstytucji. Gdyby racjonalny ustrojodawca nie dążył do różnienia tych wszystkich pojęć, zastosowałby jednolitą terminologię. Z zasady racjonalności działania ustrojodawcy i ustawodawcy można wyprowadzić wnioski, że termin opisowy służył dla objęcia nim sytuacji występującej w ramach zdefiniowanych prawnie dwóch stanów nadzwyczajnych – „stanu wojny” i „stanu wojennego”⁸. Znana jest także koncepcja, że konstytucyjne

⁶ Zob. L. Garlicki, Uwaga 6 do art. 116 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 5.

⁷ Zob. P. Sarnecki, Uwaga 8 do art. 134 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 4.

⁸ Tak B. Banaszak, *Konstytucja*, op. cit., s. 667–668, oraz *idem*, *Opinia prawna na temat zgodności zapisów normatywnych z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie*

określenie „na czas wojny” powoduje, iż chodzi o sytuację, gdy dochodzi do łącznego wprowadzenia zarówno stanu wojny, jak i stanu wojennego. Ale, jak twierdzi jej autor, trudno przepisom konstytucyjnym w tym zakresie „zarzucić nadmierną precyzję”⁹.

Zauważa się zatem, że pojęcie czasu wojny można odnosić do faktycznego czasu prowadzenia działań zbrojnych, które nie muszą być ściśle związane z formalnym wprowadzeniem stanu wojny (stanu wojennego) albo ich formalnym zakończeniem¹⁰. Czas wojny może bowiem faktycznie wyprzedzać podjęcie rozstrzygnięcia o stanie wojny, bowiem to ostatnie podejmowane jest w sformalizowanym trybie i wynika m.in. z ustalenia, że już doszło do zbrojnej agresji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno zaś racjonalnie zakładać, że ze zbrojnym przeciwdziałaniem takiej agresji (co jest warunkiem przyjęcia, że mamy do czynienia z konfliktem o charakterze wojennym) należałoby czekać aż do formalnego rozstrzygnięcia o zaistnieniu stanu wojny. Zebranie się Sejmu na posiedzenie wymaga zawsze pewnego czasu (o ile w takiej sytuacji w ogóle jest możliwe). Nie można ponadto wykluczyć przeprowadzenia debaty czy postępowania przewidzianego w regulaminie Sejmu dla podejmowania uchwał. Wydaje się także możliwe, że Sejm nie uzna, iż zaistniała sytuacja faktyczna wypełnia przesłanki uzasadniające podjęcie uchwały o stanie wojny. Należy też podkreślić, że w prawie międzynarodowym, do którego regul art. 116 Konstytucji w tej części nawiązuje, nie ma w pełni jednoznacznej definicji napaści (agresji) zbrojnej. Ponadto faktyczne trwanie wojny (działań wojennych) może być krótsze niż obowiązywanie stanu wojny, kończącego się zgodnie z art. 116 ust. 1 przez zawarcie pokoju. Chodzi tu nie tylko o to, że działania wojenne mogą skończyć się w wyniku zawarcia porozumienia nie-standowującego traktatu pokojowego. Zdarzają się też sytuacje długotrwałego faktycznego przerwania tego typu działań. Wreszcie konflikt zbrojny może zakończyć się przez kapitulację jednej ze stron, która dopiero poprzedza zawarcie

ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2609), 6 października 2014 r., BAS-224/14A, (niepubl.).

⁹ Tak. L. Garlicki, *Polskie prawo, op. cit.*, s. 390.

¹⁰ Takie stanowisko zajął wnioskodawca projektu wspomnianej ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2609/VII kad.), który w uzasadnieniu termin „czas wojny” odnosi do „czasu rzeczywistych działań wojennych” i przywołuje wielokrotnie jego używanie w ustawodawstwie zwykłym oraz przepisach podstawowych (wykonawczych). Jak zauważa A. Szmyt, argument z przywołania przepisów o niższej mocy niż Konstytucja ma ten zasadniczy mankament, że „odwraca” porządek hierarchiczny systemu prawa, *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), 7 października 2014 r., BAS-WAUiP-2198/14 (niepubl.).*

traktatu pokojowego. W myśl tego poglądu stan wojny i czas wojny są to pojęcia zbliżone do siebie, ale jednak nie w pełni tożsame (przynajmniej w zakresie czasowym)¹¹.

„Czas wojny” a czas mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych

Różnice znaczeniowe w zakresie konstytucyjnych pojęć odnoszących się do „pokrewnych” stanów związanych z okresem wojny/wojennym nie ułatwiają odpowiedzi na pytanie, kiedy następuje moment uzasadniający skorzystanie przez Prezydenta z uprawnienia do mianowania (na wniosek Prezesa Rady Ministrów) Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W świetle poczynionych uwag jawią się konkretne spostrzeżenia.

- Konstytucyjne określenie „na czas wojny” dopuszcza możliwość powołania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w czasie pokoju przy jednoczesnym założeniu, że realizacja funkcji związanych z tym stanowiskiem nastąpi dopiero z początkiem „czasu wojny”. Możliwość taką przewidział ustawodawca, który w art. 10 ust. 2 pkt 4 u.s.w.k. postanowił, że Prezydent RP może mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych już po wprowadzeniu stanu wojennego, a zatem także wtedy, gdy istnieje zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, a nie ma jeszcze faktycznych działań wojennych¹². W moim przekonaniu nie ma wątpliwości co do tego, że ogłoszenie stanu wojny zgodnie z art. 116 Konstytucji przesądza o konieczności powołania przez Prezydenta Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.
- Jak wskazano, istnieją przesłanki pozwalające uznać, że faktyczne oraz formalne rozpoczęcie czasu wojny nie zawsze musi być tożsame. Mając jednak na względzie, że rozbieżności te mogą rodzić wiele problemów decyzyjnych oraz komplikacji w precyzyjnym ustaleniu, kiedy następuje moment rozpoczęcia pełnienia funkcji przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, pełnienie określonej funkcji zaś nie może pozostawiać wątpliwości tak co do kompetencji, jak i czasu ich wykonywania, opowiadam się za uznaniem,

¹¹ Zob. 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)*, 22 września 2014 r., BAS-WAUiP-2041/14 (niepubl.).

¹² Biorąc jednak pod uwagę, że istota mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych polega na przejęciu przez osobę pełniącą tę funkcję dowodzenia nad armią w okresie działań wojennych, można się zastanawiać nad trafnością regulacji dopuszczających wykonywanie zadań przez Naczelnego Dowódcę już w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, czyli przed wystąpieniem zdarzeń charakterystycznych dla „czasu wojny”.

że pod względem formalnym następuje ono wraz z podjęciem decyzji o ustanowieniu stanu wojny. Ewentualne uprzednie mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – czyli jeszcze przed wystąpieniem przesłanek uzasadniających jego mianowanie (mianowanie w warunkach pokojowych) – może mieć znaczenie dla przygotowania osoby mianowanej do pełnienia omawianej funkcji. Do czasu formalnego wprowadzenia stanu wojny osoba mianowana występowałaby więc jedynie w roli pełniącego obowiązki Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Konieczność formalnego określenia początku czasu wojny znajduje zatem uzasadnienie z tego względu, że precyzuje moment, kiedy osoba mianowana przejmuje *de iure* i *de facto* dowodzenie Siłami Zbrojnymi.