

Izabela NICZYPORUK-CHUDECKA¹

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku²

izabela.niczyporuk@wp.pl



INSTYTUCJA NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH W RAMACH STANU WOJENNEGO – HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

ABSTRAKT: Współcześnie, każde państwo w swoich uregulowaniach powinno przewidywać instytucje będące gwarancją bezpieczeństwa narodowego. W Polsce jedną z takich instytucji jest Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Powyższa kwestia jest tym bardziej interesująca, gdyż była przedmiotem ostatnich decyzji podjętych przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. Dodatkowo opisywane stanowisko posiada długą tradycję. W związku z powyższym artykuł został podzielony na pewne części składowe wyznaczające dany, historyczny czasookres. Celem artykułu jest charakterystyka historyczna przedmiotowej instytucji oraz opis jej współczesnych uregulowań. Mówiąc o Naczelnym Dowódcy Sił Zbrojnych nie można pominąć przepisów dotyczących stanu wojennego. Dlatego też, część artykułu została poświęcona temu rodzajowi stanu nadzwyczajnego.

SŁOWA KLUCZOWE: Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, Prezydent, stan wojenny

THE INSTITUTION OF THE COMMANDER IN CHIEF OF THE ARMED FORCES IN PERIOD OF MARTIAL LAW – THE PAST AND THE PRESENT

ABSTRACT: Today, each state in its legal regulations should provide for the institutions which guarantee national security. In Poland one of such institutions is the Commander in Chief of the Armed Forces. This is all the more interesting because it was the subject of the recent decisions taken by President Bronislaw Komorowski. In addition, this institution has a long tradition. Therefore, the article is divided into certain components that designate a given historical period. The aim of the article is to present the historical characteristics of

¹ Izabela Niczyporuk-Chudecka – magister, doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytet w Białymstoku. W kręgu zainteresowań autorki pozostaje bezpieczeństwo państwa, w szczególności konstytucyjne stany nadzwyczajne oraz problematyka związana z treścią Wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

² The University of Białystok.

the concerned institution and to describe its modern legal regulations. Speaking of the Commander in Chief of the Armed Forces one should not forget to take into account the rules of martial law. Therefore, a part of the article was devoted to this kind of emergency.

KEYWORDS: The Commander in Chief of the Armed Forces, the President, Martial Law

WPROWADZENIE

Jedną z ostatnich decyzji podjętych przez prezydenta Bronisława Komorowskiego było mianowanie na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych gen. Marka Tomaszewskiego³. Niespodziewana nominacja została oparta o nowelizację ustawy o powszechnym obowiązku obrony⁴. Współcześnie, w państwie będącym w stanie pokoju, na terenie którego nie obowiązuje stan nadzwyczajny instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych może być marginalizowana, a przecież posiada ona bogatą historię. Dodatkowo, jej podstawą jest szereg współcześnie obowiązujących aktów prawnych. W związku z powyższym celem poniższego tekstu jest przedstawienie oraz przybliżenie na podstawie aktów prawnych i literatury przedmiotu rysu historycznego instytucji NDSZ, działającego w ramach stanu wojennego zaczynając od XIX wieku, kończąc na współczesności. Należy nadmienić, iż omawiając instytucję Naczelnego Dowódcy nie można pominąć przepisów dotyczących samego stanu wojennego. Powyższe również zostało w tekście uwzględnione.

HISTORIA – XIX WIEK

Śledząc historię instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (w historii przedmiotowe stanowisko przyjmowało różne nazwy) należy cofnąć się do początku XIX wieku – do 1809 r. Wówczas funkcjonowało Księstwo Warszawskie, którego terytorium zależne podporządkowane było pod Cesarstwo Francuskie i jego władcę, czyli Cesarza Francuzów Napoleona Bonaparte. W przywołanym okresie czasowym istniało stanowisko Naczelnego Wodza⁵. Dnia 21 marca 1809 r. ówczesny minister wojny – książę Józef Poniatowski został nominowany przez samego Napoleona na funkcję Naczelnego Wodza Sił na terenie Księstwa Warszawskiego⁶. Zmiana na

³ Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych – dalej NDSZ.

⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2015 poz. 144). Dalej jako u.p.o.o.

⁵ Naczelnny Wódz – dalej jako NW.

⁶ Za T. Kośmider, *Rola i miejsce Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w przygotowaniach obronnych państwa polskiego. Od deskrypcji do ekstrapolacji*, <http://www.klubgeneralow.pl/rola-i-miejsce-nd-sz-w-przygotowaniach-obronnych-panstwa/> (12.11.2015 r.) Szerzej na temat księcia J. Poniatowskiego jako naczelnego wodza w: L. Kania, *Sądy wojskowe w armii Księstwa Warszawskiego (prawo, struktury, praktyka)*, Studia Lubuskie Tom VII, M. Bielawska (red.), Sulechów 2011, s. 15-20.

powyższym stanowisku nastąpiła sześć lat później, gdy książe Konstanty Pawłowicz z mianowania otrzymał funkcję Naczelnego Wodza armii Królestwa Polskiego⁷.

Zaznaczenia wymaga fakt, iż w Konstytucji z 1815 r. nie przewidziano tego stanowiska⁸. Formalne usankcjonowanie instytucji Wodza Naczelnego zostało wypracowane dopiero w trakcie powstania listopadowego. Pojawiła się uchwała o władzy wodza naczelnego z 24 stycznia 1831 r.⁹. Przepisy aktu Naczelnemu Wodzowi powierzały wyłączną władzę nad wojskiem polskim. Wódz mógł np. mianować dowódców oraz oficerów do stopnia pułkownika¹⁰. Jego dodatkowym uprawnieniem była możliwość zawierania układów dotyczących zawieszenia broni. Pomimo tego, iż wódz nie był członkiem rządu jego zdanie było znaczące przede wszystkim w kwestiach wojennych. Niewątpliwym mankamentem omówionego dokumentu był brak przepisów dotyczących procedury powołania oraz odwołania NW¹¹.

XX WIEK – OKRES MIĘDZYWOJENNY

Przedstawiony wyżej stan rzeczy trwał, aż do 1 lipca 1920 r. Wówczas powołano do życia Radę Obrony Państwa¹². Rozpoczęto proces demobilizacji wojska, odbudowywano struktury pokojowe. Marszałek dążył do rozbudowania pozycji Naczelnego Wodza. Pragnął uniezależnić siły zbrojne. Zaznaczenia wymaga, iż Piłsudski sprawując obie wymienione wcześniej funkcje posiadał prawo wydawania prerogatyw. Z uprawnienia skorzystał 7 stycznia 1921 r. Wydano dekret dotyczący kształtu najwyższych władz wojskowych. Przepisy uwzględniły również funkcje NW w trakcie kierowania wojennymi przygotowaniem sił zbrojnych do działań.

Przełom w unormowaniu przepisów dotyczących NW nastąpił w 1921 r., gdy 17 marca uchwalono Konstytucję zwaną Marcową¹³. Artykuł 46 przywołanego aktu wskazywał, iż najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent Rzeczypospolitej z zastrzeżeniem, iż nie może on sprawować naczelnego dowództwa w przypadku wojny. W czasie wojny kompetencje miał otrzymywać NW. Mianowanie Wodza następowało przez głowę państwa na podstawie wniosku przygotowanego przez Radę Ministrów i przedstawionego przez Ministra Spraw Wojskowych. Dodatkowo przywołany przepis wskazywał na odpowiedzialność ponoszoną przed sejmem za dowództwo oraz wszelkie sprawy związane z kierownictwem.

⁷ Szerzej o rysie historycznym postaci w: S. Ciepłowski, L. Gocel, *Powstanie listopadowe i Wielka Emigracja: katalog zbiorów Ludwika Gocla. Tom 2*, Warszawa 1987, s. 79.

⁸ Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r., (*Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815, t. I, s. 1-103*).

⁹ Uchwała o władzy wodza naczelnego z 24 stycznia 1831 r., [https://pl.wikisource.org/wiki/Uchwa%C5%82a_Sejmu_o_bezkr%C3%B3lewiu_i_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Polski_oraz_o_powo%C5%82aniu_Rz%C4%85du_Narodowego_\(07.07.2017\)](https://pl.wikisource.org/wiki/Uchwa%C5%82a_Sejmu_o_bezkr%C3%B3lewiu_i_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Polski_oraz_o_powo%C5%82aniu_Rz%C4%85du_Narodowego_(07.07.2017)).

¹⁰ Za L. Mażewski, *O kształtowaniu się ustroju Królestwa Polskiego w 1831 roku*, „Czasopismo prawno-historyczne” 2014, Tom LXVI, Zeszyt 1, s. 284.

¹¹ Szerzej na temat uchwały o władzy naczelnego wodza 24 stycznia 1831 r. w: W. Rostocki, *Władza Wodźów Naczelnych w powstaniu listopadowym. Studium historycznoprawne*, Wrocław 1955, s. 61-68.

¹² Szerzej na temat Rady Obrony Państwa w P. K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa z 1920 r. Studium prawnohistoryczne*, Wrocław 1995.

¹³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

Przedstawiony system prawny obowiązywał do 1926 r., gdy po wydarzeniach majowych 6 sierpnia Prezydent Ignacy Mościcki wydał dekret dotyczący sprawowania dowództwa nad siłami zbrojnymi¹⁴. Akt wskazywał Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, natomiast Ministra Spraw Wojskowych obarczył obowiązkiem dowództwa. Dokument, na Naczelnego Wodza wyznaczył Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, który miał zastępować ministra. Dodatkowo Inspektor posiadał uprawnienia do opracowywania oraz kontrolowania wszelkich prac o charakterze mobilizacyjnym oraz operacyjnym. Pomimo, iż Inspektor był jedynie zastępcą ministra, w praktyce w swoich działaniach nad nim dominował. Funkcje NW w trakcie stanu wojennego szczegółowo zostały opisane w ustawie o stanie wojennym z 1928 r.¹⁵.

Kolejną, historyczną z dzisiejszego punktu widzenia ustawą zasadniczą była tzw. Konstytucja Kwietniowa z 1935 r.¹⁶. Jej artykuł 13 zezwalał Prezydentowi na mianowanie oraz zwalnianie NW oraz Generalnego Inspektora. Konstytucja uprawniła nowo powołanego wodza do całościowego dysponowania Siłami Zbrojnymi oraz wydawanie aktów niezbędnych w dowodzeniu. Artykuł 63 ust. 4 wskazywał, iż NW za swoje działania odpowiada przed Prezydentem. W tamtejszym okresie funkcję NW oraz Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych powierzono Edwardowi Śmigłemu-Rydzowi. W 1936 roku wydano szereg dekretów rozszerzających uprawnienia wodza. Niniejsze zmiany spowodowały, iż E. Śmigły-Rydz został nazwany „pierwszą osobą” po prezydencie¹⁷.

XX WIEK – OKRES PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

W dniu 1 września 1939 r. rozpoczęto działania obronne związane z II wojną światową. Tego samego dnia Prezydent Rzeczypospolitej uchwalił dekret o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi¹⁸. Akt ten przypisał Naczelnemu Wodzowi kolejne uprawnienia. Mianowicie chodzi przede wszystkim o prawo udzielania rządowi wytycznych i instrukcji dotyczących kwestii działań wojennych oraz prawo stawiania wiążących postulatów. Działania zbrojne prowadzone na terenie Rzeczypospolitej zmusiły polską elitę do emigracji, ucieczki lub poddania się. Nie przekreśliły one dotąd pierwszoplanowej roli Naczelnego Wodza. Lata 1940-1944 są okresem funkcjonowania RP w układach koalicyjnych francusko-brytyjskich oraz brytyjsko-amerykańskich. Niniejszy stan rzeczy miał niebywały wpływ na Wojsko Polskie np. do końca wojny armia miała być zarządzana przez Naczelnego Wodza Armii Francuskiej.

¹⁴ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz. U. z 1926 r. Nr 79, poz. 445).

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1928 nr 8 poz. 54).

¹⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

¹⁷ Za: T. Kośmider, *Rola i miejsce Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych...*, op. cit.

¹⁸ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych - od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz.U. 1939 nr 86 poz. 543).

Dnia 21 lipca 1944 r. nastąpiła zmiana nazewnictwa. Ustawa Krajowej Rady Narodowej instytucję Naczelnego Wodza zastąpiła Naczelnym Dowódcą Wojska Polskiego. Kolejna ustawa zasadnicza – Konstytucja PRL z 1952 r., nie przewidywała tego stanowiska¹⁹.

Przełom lat 80 i 90 XX wieku wymusiły na ówczynie panującej władzy konieczność usystematyzowania omawianej instytucji Naczelnego Wodza, Naczelnego Dowódcy. Po raz pierwszy nazwę „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych” zastosowano w uchwale Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku²⁰. Przywołana data stanowi kolejny, przełomowy czas w kwestii poruszanego tematu.

WSPÓLCZESNOŚĆ

STAN WOJENNY – PRZESŁANKI ORAZ ZASADY WPROWADZANIA

Omawiając instytucję Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie można pominąć uregulowań dotyczących stanu wojennego, z którym ta funkcja jest nierozdzielnie związana. Rozdział XI obecnie obowiązującej Konstytucji zatytułowany „Stany Nadzwyczajne” zawiera szereg interesujących nas z punktu widzenia obranej tematyki przepisów²¹.

Artykuł 228 został w całości poświęcony zasadom wprowadzania stanów nadzwyczajnych, a więc jego regulacje odnoszą się nie tylko do stanu wojennego. Przepis określa szereg zasad: ust. 1 – zasada wyjątkowości, ust. 2,3 i 4 – zasada legalności, ust. 5 – zasada proporcjonalności i celowości, ust. 6 – zasada ochrony podstaw systemu prawnego oraz ust. 7 zasada ochrony organów przedstawicielskich²². Zaznaczenia wymaga fakt, iż wprowadzenie stanu wojennego musi być zgodne ze wszystkimi, wyżej wymienionymi zasadami²³.

Zasad wyjątkowości uzależnia wprowadzenie stanu nadzwyczajnego od katalogu przesłanek, które zostały ściśle określone w Konstytucji RP²⁴. Zasad legalności wskazuje na konieczność istnienia danej podstawy prawnej, uprawniającej do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Dodatkowo ust. 2-4 art. 228. nakłada obowiązek ogłoszenia nowego reżimu prawnego w Dzienniku Ustaw. Z przywołanego przepisu wywodzony jest również obowiązek, a zarazem uprawnienie Sejmu i Senatu do uchwalenia przez obie izby aktów adekwatnych do zaistniałej sytuacji²⁵. Omawiany ustęp uwzględnia również możliwość

¹⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

²⁰ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990 nr 9 poz. 66).

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Dalej jako Konstytucja RP.

²² Katalog zasad wymieniony za: M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Wyd. 5, Warszawa 2012, s. 384-385.

²³ M. Paździor, *Stany nadzwyczajne*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 414.

²⁴ *Vide* A. Kustra, *Stany nadzwyczajne*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 698.

²⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2, s. 103.

dochodzenia roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa oraz organów jednostek samorządu terytorialnego. Kolejny ustęp art. 228. tj. ust. 5. wyraża zasadę proporcjonalności. Zgodnie z nim wszelkie działania podjęte w trakcie stanu nadzwyczajnego muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia²⁶. Przywołany ustęp wyznacza także zasadę celowości. Otóż celem wszystkich, podjętych środków oraz działań musi być przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Kolejna z zasad – ochrony podstaw systemu prawnego w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego zabrania zmiany takich aktów jak np. Konstytucja RP, ordynacja wyborcza, czy też ustawy dot. organów przedstawicielskich²⁷. Ustrojodawca w art. 228. ust. 7. wyraził zasadę ochrony organów przedstawicielskich nazywaną również zasadą kadencyjności²⁸. Oznacza ona całkowity zakaz skracania kadencji Sejmu, przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, wyborów do Parlamentu, organów przedstawicielskich oraz na stanowisko Prezydenta. W przypadku upływu kadencji w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego któregoś w wyżej wymienionych organów, zostaje ona automatycznie wydłużona do czasu przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa”.

PRZESŁANKI WPROWADZENIA STANU WOJENNEGO

Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego zostały wymienione enumeratywnie w art. 229. Konstytucji RP. Ustrojodawca przewidział trzy przypadki, w których możliwe jest zastosowanie tego stanu. Jet nimi: zewnętrzne zagrożenie państwa (również te, które zostało spowodowane działaniami terrorystycznymi), zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej oraz zobowiązanie do wspólnej agresji wynikające ze zobowiązań zawartych w umowach międzynarodowych.

Należy pamiętać, iż pierwsza z przesłanek tj. zewnętrzne zagrożenie państwa nie jest tożsama z zobowiązaniem do wspólnej obrony przeciwko agresji. Omawiając przesłanki wprowadzenia stanu wojennego niezbędne jest wskazanie definicji bezpieczeństwa. Powyższe pojęcie najczęściej utożsamiane jest ze „stanem pewności, niezagrożenia oraz poczucia zagwarantowania podstawowych praw i wolności”²⁹. Mówiąc o bezpieczeństwie należy także zwrócić uwagę na bezpieczeństwo narodowe oraz bezpieczeństwo państwa. W literaturze przedmiotu możemy spotkać ujęcie, iż przywołane bezpieczeństwo narodowe niekiedy utożsamiane jest z bezpieczeństwem państwa, które kolei składa się z bezpieczeństwa

²⁶ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 175.

²⁷ O przedmiotowej zasadzie szerzej w: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33-45; K. Działocha, „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, Katowice 1999, s. 126 oraz P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

²⁸ Za M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Wyd. 2, Warszawa 2011, s. 875-876.

²⁹ *Vide* A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s. 215 oraz A. Deryng, *Prawo w diagramach. Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Bielsko-Biała 2009, s. 230.

wewnętrzny oraz zewnętrzny. Zaznaczenia wymaga również fakt, iż pojęcie zagrożenia zewnętrznego jest niedookreślone, ponieważ brakuje jednolitej definicji legalnej lub doktrynalnej. W związku z powyższym dokonując analizy przesłanki zewnętrznego zagrożenia państwa szczególnie istotne są wyżej wymienione zasady szczegółowe z art. 228 Konstytucji RP.

Drugą przesłanką pozwalającą na wprowadzenie stanu wojennego jest zbrojna napaść na terytorium RP. Tutaj również brakuje definicji legalnej przedmiotowej przesłanki. W literaturze przedmiotu możemy odnaleźć jedynie czym charakteryzuje się zbrojna napaść oraz zbrojna agresja. Mianowicie, będzie nią „użycie środków militarnych służących pogwałceniu naruszenia integralności terytorialnej i niezależności politycznej państwa”³⁰. Z punktu widzenia opisywanej przesłanki istotna jest również definicja terytorium państwa. Najczęściej jest ono rozumiane jako „obszar lądowy oddzielony granicami państwa oraz znajdujące się pod nim wewnątrz ziemi, a także wody morskie, które obejmują pas dwunastu mil morskich”³¹.

Ostatnią przesłanką jest wynikające z umów międzynarodowych zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Zobowiązanie nie oznacza ani konieczności, ani obowiązku. Zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych każde państwo ma prawo bronić swoich interesów. Powyższe uprawnienie może przybrać charakter indywidualny lub zbiorowy³².

TRYB WPROWADZENIA STANU WOJENNEGO

Na samym początku zaznaczenia wymaga fakt, iż ogłoszenie nie jest tożsame z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Wprowadzenie cechuje konstytutywność. Z kolei ogłoszenie – deklaratoryjność.

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP organem odpowiedzialnym za wprowadzenie stanu wojennego jest Prezydent. Jak wskazuje art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej to on „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium kraju. Początkowym etapem procedury wprowadzenia stanu wojennego jest złożenie przez Prezydenta właściwego wniosku skierowanego do Rady Ministrów. Na Prezesie Rady Ministrów ciąży obowiązek przeprowadzenia konsultacji np. z ministrem odpowiedzialnym za obronę państwa, które pomogą zweryfikować czy zagrożenie mieści się w ramach przesłanek pozwalających na wprowadzenie stanu wojennego. Jeżeli cała Rada Ministrów z jakiegoś powodu nie może zebrać się na posiedzenie, właściwą decyzję może podjąć sam Premier. Na Prezesie Rady Ministrów ciąży także obowiązek przygotowania dokumentu zawierającego w swojej treści właściwe podstawy prawne, czas trwania stanu wojennego, obszar obowiązywania, a także planowane ograniczenia w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela.

³⁰ Za W. Czaplński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 50.

³¹ Patrz: J. Kaczmarek, W. Łepkowska, B. Zdrojewski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Wydanie szóste*, Warszawa 2008, s. 153.

³² K. Skubiszewski, *Uprawnienie państwa do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4, s. 116.

Następnie przygotowane dokumenty trafiają w ręce głowy państwa. Na tym etapie prezydent może odrzucić otrzymany wniosek. Należy jednak pamiętać, że w przypadku zagrożenia stan nadzwyczajny powinien zostać wprowadzony jak najszybciej, aby uniknąć strat w ludności i mieniu.

Ostatnim etapem procedury jest wydanie przez Prezydenta odpowiedniego rozporządzenia. Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akt wymaga kontrasygnaty Premiera. Finałem opisywanej procedury jest ogłoszenie stanu wojennego w Dzienniku Ustaw. Dodatkowo informacja musi zostać podana do publicznej wiadomości również za pośrednictwem innych środków np. ogłoszeń w urzędach lub w komunikatach radiowych³³. Możliwość kontroli decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego posiada Sejm. Należy pamiętać także, iż innym rodzajem kontroli wprowadzenia stanu jest odpowiedzialność konstytucyjna oraz polityczna głowy państwa³⁴.

ZASIĘG TERYTORIALNY, CZAS TRWANIA ORAZ ZAKOŃCZENIE STANU WOJENNEGO

Jak wskazuje art. 229 Konstytucji RP, Prezydent może wprowadzić stan wojenny na całym lub jedynie pewnej części terytorium państwa. Ustanawiając zasięg terytorialny władza wykonawcza nie może zapomnieć o zasadzie proporcjonalności z art. 228 ustawy zasadniczej. Wprowadzanym, nowym, szczególnym reżimem prawnym może zostać objęty jedynie zagrożony obszar. Literatura przedmiotu wskazuje, iż wybrane terytorium może zostać np. oparte o administracyjny podział kraju.

Omawiając stan wojenny równie istotny jest czas jego trwania. Jest to także istotne z punktu widzenia nieuchronnych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela. Konstytucja oraz ustawa szczegółowa wymieniają szeroki katalog praw i wolności człowieka, tych które mogą zostać ograniczone oraz tych, których ograniczenie jest zakazane np. wolność sumienia. Ze względu jednak na rozwlekłość tematyki powyższa kwestia zostanie pominięta. Ustrojodawca nie wskazał określonego czasu trwania stanu wojennego. Używając jednak określenia „czas” nakreślił, iż stan wojenny musi mieć swój początek, ale i koniec. Jego permanentne trwanie nie jest możliwe. Zatem, ile może trwać wprowadzony stan wojenny? Wszystko zależy od intensywności zagrożenia i charakteru przesłanek, które stanowiły podstawę do jego wprowadzenia.

Zakończenie stanu wojennego zgodnie z art. 8 przedmiotowej ustawy o stanie wojennym jest analogiczne do procedury jego wprowadzenia. Główną przesłanką zaprzestania szczególnych działań jest ustanie zagrożenia. Decyzję o zakończeniu podejmuje Prezydent, jednak rozporządzenie wydane przez głowę państwa może zostać uchylone przez Sejm. Zakończenie stanu wojennego utożsamiane jest z chwilą publikacji rozporządzenia w Dzienniku Ustaw oraz podaniu informacji do wiadomości publicznej.

³³ A. Szmyt, *W sprawie projektu ustawy o stanie wojennym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 73.

³⁴ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12.

WIEK XXI – INSTYTUCJA NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH

Współczesne funkcjonowanie instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych opiera się o trzy akty prawne: tj. obowiązującą Konstytucję RP, ustawę o stanie wojennym³⁵ oraz ostatnio znowelizowaną ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

W polskiej ustawie zasadniczej możemy odnaleźć jedynie jeden przepis odnoszący się swoją treścią do instytucji Naczelnego Dowódcy. Artykuł 134 ust. 4 wskazuje, iż na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów głowa państwa mianuje NDSZ³⁶. Konstytucyjny zapis narzuca analogiczną procedurę odwołania. Ostatnia część przywołanego artykułu odsyła do ustawy szczegółowej. Artykuł 16 u.s.w. powtarza uregulowania z Konstytucji RP. Przejęcie dowodzenia nad Siłami Zbrojnymi może nastąpić już w momencie mianowania NDSZ przez Prezydenta. Przepisy dopuszczają wskazanie innego terminu. Przedstawione rozwiązanie w doktrynie budziło wiele kontrowersji. Główne wątpliwości i problemy budziła skomplikowana procedura dowodzenia Siłami Zbrojnymi³⁷.

ZMIANY W ZAKRESIE KOMPETENCJI INSTYTUCJI NACZELNEGO DOWÓDCY SIŁ ZBROJNYCH WYWOŁANE OSTATNIMI NOWELIZACJAMI

Zgodnie z ostatnimi nowelizacjami przedmiotowej ustawy Naczelnny Dowódca w czasie wojny przejmie dowodzenie nie całymi Siłami Zbrojnymi, lecz jedynie nad ich pewną częścią przeznaczoną do obrony³⁸. Pozostałe zadania armii pozostają w gestii Ministra Obrony Narodowej. Szczegółowe zadania NDSZ zostały wymienione w art. 16 ust. 3 u.s.w. Oprócz dowodzenia Siłami Zbrojnymi, Dowódca w przypadku udziału sił sojuszniczych, musi zapewnić bezwzględne współdziałanie pomiędzy jednostkami uczestniczącymi w obronie danego terytorium. Kolejnym zadaniem jest wyodrębnienie, wskazanie potrzeb w kwestii tzw. pozamilitarnej obrony. Naczelnny Dowódca wyznacza również organy wojskowe, których celem będzie sprawowanie w czasie działań wojennych administracji rządowej, jak i samorządowej. Ustawa wskazuje również, iż Rada Ministrów może przekazać czy też narzucić dane kompetencje wybranym organom wojskowym. Jako uprawnienie NDSZ zostało wskazane także przedstawianie głowie państwa planów operacyjnych dotyczących użycia poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych w trakcie działań zbrojnych. Dowódca przedstawia Prezydentowi wnioski dotyczące uznania danych terenów Rzeczypospolitej za obszary objęte bezpośrednimi działaniami wojennymi.

³⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301). Dalej jako u.s.w. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dalej jako NDSZ.

³⁶ Za: K. Kubuj, *Opinia prawna na temat wykładni art. 134 ust. 4 Konstytucji RP w zakresie rozumienia zwrotu „na czas wojny”, „Zeszyty prawnicze”* 2015, nr 2(46), s. 103-110 oraz W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 7 Wydanie*, Warszawa 2013, s. 162-180.

³⁷ A. Biłgorajski, *Stany nadzwyczajne*, [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 738.

³⁸ Art. 5a ust. 1 i 2 u.p.o.o.

Przechodząc do uregulowań u.p.o.o. możemy w nich odnaleźć kolejne kompetencje Naczelnego Dowódcy. Artykuł 76 ust. 1 wskazuje, iż w czasie mobilizacji oraz wojny Dowódca będzie organem właściwym w kwestii nadawania wyższych stopni wojskowych. W przypadku nadania np. stopnia generała lub admirała niezbędny jest wniosek skierowany do Prezydenta, pozostałe nadaje Minister Obrony Narodowej lub NDSZ w drodze decyzji lub rozkazu. Jak widać, uprawnienia Naczelnego Dowódcy stanowią szeroki katalog.

W opinii publicznej oraz przedmiotowej doktrynie, do czasu powołania na stanowisko kandydata na NDSZ gen. M. Tomaszycyckiego pojawiały się opinie, iż istnieje luka prawna dotycząca braku uregulowań w sytuacji, gdy takowy dowódca nie zostanie powołany³⁹. W związku z nowelizacją u.p.o.o. wydaje się, iż niniejsza kwestia została rozwiązana. Do czasu wprowadzenia nowelizacji przywołanej ustawy pojawiały się również zarzuty odnośnie art. 10 ust. 1 mówiący, iż za działania obronne odpowiada Prezydent, który powinien współdziałać z Radą Ministrów. Zarzut dotyczył konfliktu kompetencji organów.

PODSUMWANIE

Obecnie przepisy mówią, iż Naczelnny Dowódca ma przejmować dowodzenie w czasie wojny i podlegać wtedy bezpośrednio Prezydentowi kierującemu obroną państwa wspólnie z rządem. Wydaje się, iż kwestia koordynacji obrony kraju wcale nie została uproszczona. W środowisku związanym z Siłami Zbrojnymi i obroną kraju pojawiają się głosy sugerujące utworzenie odrębnej ustawy, całkowicie poświęconej instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, która całościowo zajęłaby się poruszonym problemem i usystematyzowałaby „porozrzucane” przepisy. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oświadczyło, iż trwają prace nad całościowym uregulowaniem instytucji NDSZ⁴⁰. Propozycja ustawy została przedstawiona Sejmowi poprzedniej kadencji. W związku ze zmianą rządu prace zostały wstrzymane.

BIBLIOGRAFIA

- Bałaban Andrzej. 1997. „Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku”. Przegląd Sejmowy (nr 5): 33-45.
- Biłgorajski Artur. 2013. Stany nadzwyczajne. Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym. Warszawa: C.H. Beck.
- Cieplowski Stanisław, Gocel Ludwik. 1987. Powstanie listopadowe i Wielka Emigracja: katalog zbiorów Ludwika Gocła. Tom 2. Gdynia: Inne.

³⁹ Zarzuty zostały przedstawione już w 2002 roku na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych /nr 14/, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/31a5e0f7750d0317c1256b2900339858/7dea8ea125a6e19fc1256b9800452cad?OpenDocument> (12.11.2015).

⁴⁰ Niniejszą informację możemy odnaleźć na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego w prezentacji multimedialnej przygotowanej w kwietniu 2014 roku przez ówczesnego szefa biura. [w:] S. Koziej, *Kierowanie obroną państwa (potrzeba nowelizacji i regulacji prawnych dotyczących tej problematyki)*, <http://www.bbn.gov.pl/download/1/16027/Kierowanieobronapanstwa-prezentacja.pdf+&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (12.11.2015).

- Czapliński Władysław. 1993. Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Warszawa: Agencja Scholar.
- Deryng Anna. 2009. Prawo w diagramach. Prawo konstytucyjne. Warszawa-Bielsko-Biała: Wydawnictwo Szkolne PWN.
- Działocha Kazimierz. 1999. „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, 121-134. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Granat Mirosław. 2012. Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach. Wydanie 5. Warszawa: LexisNexis.
- Kaczmarek Julian, Łepkowski Wojciech, Zdrojewski Bogdan. 2008. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Wydanie szóste, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej Wydział Strategiczno-Obronny.
- Kania Leszek. 2011. „Sądy wojskowe w armii Księstwa Warszawskiego (prawo, struktury, praktyka)”. *Studia Lubuskie (Tom VII)*:15-48.
- Kośmider Tadeusz, Rola i miejsce Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w przygotowaniach obronnych państwa polskiego. Od deskrypcji do ekstrapolacji, <http://www.klubgeneralow.pl/rola-i-miejsce-nd-sz-w-przygotowaniach-obronnych-panstwa/>.
- Kustra Aleksandra. 2015. Stany nadzwyczajne. Prawo konstytucyjne. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji.
- Koziej Stanisław. Kierowanie obroną państwa (potrzeba nowelizacji i regulacji prawnych dotyczących tej problematyki), <http://www.bbn.gov.pl/download/1/16027/Kierowanieobronapanstwa-prezentacja.pdf+&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>.
- Kubuj Katarzyna. 2015. „Opinia prawna na temat wykładni art. 134 ust. 4 Konstytucji RP w zakresie rozumienia zwrotu „na czas wojny””. *Zeszyty prawnicze 2 (46)*: 103-110.
- Marszałek Piotr Krzysztof. 1995. Rada Obrony Państwa z 1920 r. Studium prawnohistoryczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mażewski Lech. 2014. „O kształtowaniu się ustroju Królestwa Polskiego w 1831 roku”. *Czasopismo prawno-historyczne Tom LXVI (Zeszyt 1)*: 277-294.
- Mojak Ryszard. 1997. „Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP”. *Państwo i Prawo (z. 11-12)*: 71-85.
- Odrowąż-Sypniewski Wojciech. 1997. „Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję”. *Ekspertyzy i Opinie Prawne (2)*: 103.
- Paździor Marek. 2012. Stany nadzwyczajne Instytucje bezpieczeństwa narodowego. Warszawa: C.H. Beck.
- Prokop Krzysztof. 2013. Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP. Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna, 169-196. Akademia Obrony Narodowej.
- Rostocki Władysław. 1955. Władza Wodzów Naczelnych w powstaniu listopadowym. Studium historycznoprawne. Wrocław: Zakład im. Ossolińskich.
- Sarnecki Paweł. 2002. System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło Wiesław. 2013. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 7 Wydanie, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Skubiszewski Krzysztof. 1962. Uprawnienie państwa do samoobrony. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z. 4: 109-120.
- Szmyt Andrzej. 1988. „W sprawie projektu ustawy o stanie wojennym”. Przegląd Sejmowy nr 3: 70-73.
- Zubik Marek. 2011. Konstytucja III RP w tezach orzecznicych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów. 2. Wydanie, Warszawa: C.H. Beck
- Żebrowski Andrzej. 2012. Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.