

Zbigniew Witkowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Katarzyna Witkowska-Chrzczonek

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**„Gotujcie się do wojny, skoroście
pokoju ścierpieć nie potrafili”
– kategorie „stan wojny”
i „czas wojny” oraz ich rozumienie
w świetle Konstytucji RP z 1997 r.**

725

1. Uwagi wprowadzające

Od czasów starożytności przywódcy licznych państw dla zapewnienia kontynuacji posiadania swojej władzy, ale i jej obrony oraz obrony swoich poddanych, budowali oraz utrzymywali silnie uzbrojone armie. Czynili to w obliczu wcale nie teoretycznego jedynie ryzyka pojawienia się chętnych do powiększenia terytoriów własnych państw i żądnych wojennych podbojów konkurentów politycznych.

Wojna wprawdzie bywała od dawien dawna i to wielokrotnie rzewnie opiewana w literaturze, muzyce, malarstwie i w pieśniach (także w Polsce – „Wojenka, wojenka, cożeś Ty za pani, że za Tobą idą, że za Tobą idą, chłopcy malowani”), to jednak od zawsze społeczeństwom na całym świecie towarzyszył strach przed nią i świadomość tragizmu jej społecznych konsekwencji indywidualnych i zbiorowych. Nieprzypadkowo w starożytnym Rzymie wielokrotnie politycy, pisarze polityczni i historycy odnosili się do zjawiska wojny, konstruując jakby przy okazji szereg *sui generis* standardów jej dotyczących. Prawie zawsze przy tym wypowiedzi takie wskazywały na tragizm, negatywne następstwa i rozmaite ryzyka wojny (utrata życia, zdrowia albo majątku).

Najsłynniejszą przez całe wieki bodaj wypowiedzią, czy frazą tego rodzaju, jest znana sentencja łacińska: *Si vis pacem, para bellum*, czyli: „Jeśli chcesz pokoju, gotuj się do wojny”. Bardziej wyrafinowane tłumaczenie tej frazy brzmi: „Gotujcie się do wojny, skoroście pokoju ścierpieć nie potrafili”. Wskazana sentencja stanowi sparafrazowane zdanie z Prologu do dzieła *O sztuce wojennej* dedykowanego prawdopodobnie cesarzowi Teodozjuszowi przez Wegecjusza, historyka rzymskiego z IV w. n.e.¹ Przy okazji wypowiedzania myśli na temat wojny albo związanych z jej istotą eksponowano zwykle cnotę męstwa, kunsztu wojennego i wiedzy militarnej, chociaż nie zapominano o przeciwieństwie wojny, czyli o pokoju jako o stanie najbardziej pożądanym dla jego obywateli w państwie. Mówiono zatem, że wprowadzie *Vim vi repellere omnia iura permittunt*, czyli „Na odparcie siły siłą, wszystkie prawa pozwalają”, to jednak uważano jednocześnie, że *Pax melior est quam iustissimum bellum* – „Pokój jest lepszy od najślusniejszej wojny”. Tak miał stwierdzić historyk Tytus Liwiusz (59 p.n.e.–17 n.e.). Wprowadzie wpajano żołnierzom cnotę męstwa i nakazywano ojczyznę swoją *Diligere ex toto corde, et in tota anima*, a więc „Miłować z całego serca i z całej duszy” i umacniano wizję męstwa wyrażaną równie szeroko znaną przez wieki frazą *Dulce et decorum est pro patria mori* – „słodko i szlachetnie jest umierać za ojczyznę”, to jednak Pliniusz Młodszy, prawnik i urzędnik rzymski² w *Liście do Trajana* trafnie rzecz ujął, pisząc taką oto przestrożę: *Bellum nec timendum, nec provocandum* – „Nie trzeba ani bać się wojny, ani jej prowokować”.

Od zawsze przeto bano się wojny jako „zorganizowanej przemocy”³, a więc jako niezwykle niebezpiecznego i ostatecznego instrumentu polityki zewnętrznej, ale jednocześnie nie wahano się jej wywoływać dla osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych i określonych korzyści. Potworności wojen z czasem jednak sprawiły, że i sami politycy zaczęli rozumieć konieczność ograniczania przywódców państw oraz samoograniczania się w podejmowaniu ostatecznych środków umożliwiających militarne czy siłowe rozwiązywanie naturalnie obecnych przecież w społeczności międzynarodowej sporów. Rozróżnienie tytułowego stanu wojny i czasu wojny przypada na 1628 r., gdy za czasów Karola I uchwalono w Anglii tzw. Petycję o prawo (*Petition of Right*)⁴.

Także w Polsce myślenie o uregulowaniu kwestii wypowiedzania wojny i zawieraniu pokoju ma swoją dość długą tradycję konstytucyjną ujętą

¹ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wegecjusz> (dostęp: 3.06.2022). Właśc. Publius Flavius Vegetius Renatus albo krócej: Flavius Vegetius Renatus, znany jako Wegecjusz.

² 61–ok. 113 r. n.e.

³ K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 101.

⁴ *Ibidem*, s. 98 i n.

w pewne wzorce. Oto w Konstytucji 3 Maja 1791 r. decyzje w ww. zakresie spoczęły w rękach Izby Poselskiej (art. VI i VII). Izba Poselska uzyskała prawo podejmowania uchwał m.in. co do „wojny , pokoju [...] wszelkich dyplomatycznych aktów i umów do prawa narodów”, a jednocześnie odmówiono władzy wykonawczej prawa, by ta mogła „wojny wydawać, pokoju ani traktatu i żadnego aktu dyplomatycznego definitive zawierać. Wolno jej tylko będzie tymczasowe z zagranicznymi prowadzić negocjacje oraz tymczasowe i potoczne dla bezpieczeństwa i spokojności kraju wynikające potrzeby załatwiać, o których najbliższemu zgromadzeniu sejmowemu donieść winna”⁵. Był to dowód docenienia roztropności parlamentu i wyeksponowania jego roli jako zbiorowego zgromadzenia.

Formalne i faktyczne znaczenie głowy państwa w sferze militarnej zwykle zależne staje się od kompetencji, które wpisane zostają w jej funkcję ustrojową wobec sił zbrojnych w konkretnych systemach ustrojowych i aktach rangi konstytucyjnej⁶. W tym zakresie dokonała się częściowa zmiana w Konstytucji z 17 marca 1921 r., w której prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju złożono w ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, ale akt ten jeszcze wymagał uzyskania uprzedniej zgody Sejmu (art. 50), przez co utrzymano nić więzi z parlamentem i zachowano jego już tylko formalne dowartościowanie. Kolejna Konstytucja kwietniowa z 1935 r. zerwała z tym bardzo symbolicznym dowartościowaniem Sejmu i decydowanie o stanie wojny i pokoju złożyła w ręce Prezydenta RP, czyniąc z tej kompetencji jego osobistą prerogatywę (art. 12 lit. f). Odpowiadało to przekonaniu, pokutującemu często zresztą do dzisiaj, że „z punktu widzenia szybkości działania” władza wykonawcza jest lepiej przystosowana do reagowania na zagrożenia”⁷.

Po II wojnie światowej na krótko powróciło rozwiązanie znane Konstytucji marcowej z 1921 r. przejęte ponownie przez ustawę konstytucyjną z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej w jej art. 13 (tzw. mała konstytucja). W Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w wersjach z 1983 (art. 33 ust. 4) i z 1989 r. (art. 26) podejmowanie decyzji o stanie wojny złożono w ręce Sejmu, a gdyby Sejm nie obradował, kompetencję tę przejmowała Rada Państwa, czyli ówczesna kolegiatna głowa państwa⁸.

⁵ *Konstytucja 3 Maja 1791 roku*, Warszawa 2021, s. 47 i 50.

⁶ Z. Witkowski, M. Szewczyk, M. Serowaniec, *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2018, s. 28.

⁷ K. Wójtowicz, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawnonoporównawcza)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 124.

⁸ P. Grzebyk, *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz*, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 441 i n.

2. Stan wojny

Do tego ostatniego rozwiązania nawiązuje obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. W jej art. 116 ust. 2 wskazano bowiem, że „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”. W sytuacji gdy kompetencja Prezydenta RP ma tu ewidentnie zastępczy albo rezerwowy charakter⁹, uprawnione jest skonstatowanie jednoznacznie priorytetowego proceduralnie uprawnienia Sejmu. Trafne i celowe wydaje się być podkreślenie, że omawiane uprawnienie Sejmu ma jednak jedynie „proceduralnie priorytetowy” charakter. Materiałnie rzecz biorąc bowiem, pomimo pozornego podniesienia rangi Sejmu jako elementu struktury ciała ustawodawczego i uznania oraz docenienia jego tej kompetencji w sferze polityki zagranicznej, to jednak trafnie ocenia się w doktrynie, że powyższa szczegółowa kompetencja Sejmu ma *de facto* „znikome znaczenie”¹⁰. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji w jej zderzeniu z jednoznacznym konstytucyjnie określeniem Rady Ministrów jako tego właśnie podmiotu, „który prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP” (por. art. 146 ust. 1 Konstytucji). Poza wszystkim dostrzegalne jest zawsze większe ryzyko opieszałości w działaniu ciała kolegialnego jakim jest Sejm, gdy tymczasem decyzja o wejściu w stan wojny musi być podjęta zazwyczaj z odpowiednią szybkością. W tym celu w różnych odmianach rządów parlamentarnych realizowane są różne normatywne scenariusze przewidujące konieczność współpracy pomiędzy legislatywą a egzektywą we wprowadzaniu stanu wojny, a także stanów nadzwyczajnych¹¹.

Z treści omawianego przepisu widać ponadto jego zawężający charakter, bowiem, jak widać, regulacja art. 116 ust. 1 Konstytucji ma jedynie za swój przedmiot rozstrzygnięcie w imieniu RP o ogłoszeniu stanu wojny i o zawarciu pokoju.

Nie sposób również nie dostrzec, że twórcy Konstytucji sytuują w treści jej artykułu 116 ust. 2 odwołanie się do międzynarodowych standardów prawa przeciwwojennego (m.in. domyślnie do Karty Narodów Zjednoczonych) ograniczających możliwość używania siły w stosunkach między państwami, jednakże przy uznawaniu niepodważalnych praw własnych

⁹ K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 245.

¹⁰ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 441.

¹¹ K. Prokop, *Modele stanu...*, s. 356.

takich jak strzeżenie niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz bezpieczeństwa swoich obywateli (art. 5 i 26 Konstytucji), używanie własnej siły zbrojnej i korzystanie z pomocy sił zbrojnych swoich sojuszników, co może być przedmiotem decyzji władz państwa, ale zawsze winno mieć swoją pierwotną podstawę w ratyfikowanych umowach międzynarodowych lub w ustawach (użycie Sił Zbrojnych poza granicami RP, zasady pobytu obcych wojsk na terytorium RP oraz zasady przemieszczania się obcych wojsk na terytorium RP – art. 117 Konstytucji).

Nie sposób, analizując postanowienia Konstytucji dotyczące możliwych współcześnie konfliktów wewnętrznych i zewnętrznych, nie mieć wrażenia pewnej nieprzystawalności używanej tam terminologii czy nomenklatury do przemian, jakie już wtedy zaszły i nadal zachodzą w przestrzeni nieuchronnych konfliktów militarnych. Mówimy wszak od dawna już o cyberatakach, cyberwojnach, o wojnach hybrydowych, o tzw. nowych wojnach o niskiej intensywności, o wojnach asymetrycznych z zaangażowaniem podmiotów zewnętrznych, o wojnach terrorystycznych itp.¹² Na tym tle użycie pojęć „wojna”, „stan wojny”, „czas wojny” w polskiej Konstytucji musi być uznane za mało fortunne, a nawet za posługiwanie się terminologicznymi archaizmami i anachronizmami oraz za działanie będące świadectwem niedostrzegania już wówczas lawinowo zachodzących zmian, jakie faktycznie dokonały się i nadal przecież się dokonują w sferze nieuchronnych konfliktów zbrojnych¹³. Dodatkowo warto zauważyć, że termin „wojna” w dokumentach międzynarodowych był systematycznie zastępowany od lat 60. XX w. przez terminy „konflikt zbrojny” czy „działania zbrojne”¹⁴.

Dla porządku jedynie trzeba tu wskazać, że stan wojny w dzisiejszej rzeczywistości konstytucyjnej nie stanowi stanu nadzwyczajnego, który można by *de iure* rozszerzająco przypisywać do treści rozdziału XI Konstytucji¹⁵. Warto też od razu skonstatować, że pojęcie „stanu wojny” z art. 116 Konstytucji nie pokrywa się z pojęciem „czasu wojny” z art. 134 ust. 4 Konstytucji. Założenie racjonalności działania ustrojodawcy nakazuje tu przyjąć, że skoro rozróżnienie takie zostało przezeń dokonane, to miało ono swoje uzasadnienie merytoryczne¹⁶.

¹² P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 442; por. też K. Dobrzeński, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością*, Toruń 2018, s. 180 i n.

¹³ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 442 i 444.

¹⁴ *Ibidem*, s. 443.

¹⁵ Tak w pełni poprawnie K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 63. Inny pogląd w tej sprawie prezentował swego czasu J. Repel, twierdząc, że „w doktrynie stan wojny kwalifikowany jest jako jeden z rodzajów stanu nadzwyczajnego”, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 196.

¹⁶ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2018, s. 223.

Skoro więc stan wojny nie jest stanem nadzwyczajnym, wypada za-
pytać, czym jest w istocie. Tutaj doktryna prawa konstytucyjnego i prawa
międzynarodowego publicznego jednolicie kwalifikuje stan wojny jako
stan prawny trwający pomiędzy dwoma albo kilkoma państwami, pole-
gający na zerwaniu między nimi stosunków pokojowych i przejściu do
stanu stosunków wojennych, polegających na prowadzeniu walk zbroj-
nych i dokonywaniu aktów wrogich nakierowanych przeciwko jednemu
albo większej ilości innych państw¹⁷. Uchwalony stan wojny wywołuje
liczne dalekosiężne konsekwencje w prawie międzynarodowym, a więc
w sferze skutków zewnętrznych dla państw wojujących, w tym zerwanie
stosunków dyplomatycznych i konsularnych oraz np. zawieszenie obo-
wiązywania umów międzynarodowych¹⁸.

O ile zatem stan wojny określa sytuację prawną będącą następstwem
wojny toczącej się pomiędzy stronami konfliktu (dwa albo więcej państw),
o tyle tzw. wypowiedzenie wojny definiuje realnie relacje pomiędzy woju-
jącymi stronami, będące następstwem zaistniałego stanu wojny¹⁹.

Uchwała o stanie wojny (uchwała proklamująca zaistnienie stanu
wojny) może w naszym stanie prawnym zostać podjęta jedynie w razie
zbrojnej napaści na terytorium RP albo gdy z umów międzynarodowych
wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 116
ust. 2 zd. 1 Konstytucji). Ustanowienie ww. przesłanki uzasadniającej
możliwość proklamowania stanu wojny otwiera więc dopuszczalność
podjęcia działań wojennych tylko o charakterze samoobronnym i tylko
w odpowiedzi na uprzedni atak, czyli wykluczono w ten sposób w samej
Konstytucji aprobatę dla rozwinięcia przez nasz kraj wojny napastniczej,
agresywnej, ofensywnej, czy inaczej mówiąc w jakimkolwiek sensie za-
czepnej wobec innego państwa²⁰. Co więcej, takie sformułowanie aktu
o randze konstytucji państwa winno być odczytywane wręcz jako wy-
rzeczenie się wojny agresywnej czy napastniczej jako środka rozwiązy-
wania sporów międzynarodowych, a nawet pośrednio jako zobowiąza-
nie do unikania członkostwa w sojuszach polityczno-wojskowych, które
nie miałyby wyłącznie defensywnego charakteru²¹. Uważa się też, że
Konstytucja RP uniemożliwia skorzystanie z siły zbrojnej dla zapobie-
gnięcia atakowi, nawet jeśli byłby on bliski i nieuchronny (preempcja),

¹⁷ *Ibidem* oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 116 (uwaga 6)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, s. 4.

¹⁸ A. Kustra, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 705.

¹⁹ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 224.

²⁰ K. Nowak, *Kompetencje głowy...*, s. 244.

²¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 252.

a nawet zniszczenia potencjału militarnego przeciwnika dla uniknięcia ryzyka ataku (prewencja)²².

Niektóre konstytucje współczesne, odstępując już dość dawno od używania pojęcia „wojny” i dla uwypuklenia swojego całkowicie pokojowego nastawienia w relacjach międzynarodowych, posługują się już konsekwentnie terminem „stan obrony”. Czynią tak przykładowo: Ustawa Zasadnicza Niemiec z 1949 r. i Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. oraz Konstytucja Republiki Litwy z 1992 r.

Konstytucyjna przesłanka dla podjęcia uchwały o stanie wojny w postaci stwierdzenia dopuszczalności zaistnienia określonego stanu prawnego (wkroczenie na drogę stosunków wojennych przez nasze państwo wobec innego państwa lub państw, opiewa na realne i faktyczne zaistnienie zbrojnej napaści na terytorium RP, a więc gdy w następstwie takiej zbrojnej napaści konieczne jest danie odporu podjętej realnie agresji, czyli napadu (to pojęcie pojawia się także *expressis verbis* w Konstytucji – art. 116 ust. 2 zd. 1 *in fine*, jednak ani Konstytucja, ani jakakolwiek ustawa *ex iure* nie definiują tego pojęcia). Oczywiście ustalenie to dotyczy też sytuacji, gdy taka zbrojna napaść, czyli realna agresja, dotknęła naszego sojusznika. Wówczas uchwała wojenna jest ukierunkowana na wykonanie zobowiązania do wspólnej sojuszniczej obrony.

Wydaje się, że trafnie regulacja stanu wojny pozostawiona została przez twórców ustawy zasadniczej na pewnym poziomie ogólności, bez wskazywania w szczególności okoliczności i wydarzeń towarzyszących trwaniu tego stanu. Słusznie przeto zwraca się w literaturze uwagę na to, że działania zbrojne w stanie wojny mogą przybierać różne formy. Mogą one (jak zresztą pokazuje to praktyka) realnie trwać mimo braku formalnego wypowiedzenia stanu wojny (przykładami spektakularnymi były tu Polska w 1939 r. i Związek Sowiecki w 1941 r., napadnięte w ten sposób przez III Rzeszę hitlerowską). Mogą także realnie nie być wcale prowadzone żadne działania wojenne, jednak państwo napadnięte i państwo-agresor faktycznie pozostają w stanie wojny (np. obecnie Korea Północna i Korea Południowa oraz Polska i Niemcy po zakończeniu działań wojennych w okresie II wojny światowej)²³. Wskazane przykłady, ale także wiele innych, dowodzą, że brak oznaczenia limitu czasowego dla trwania stanu wojny w naszej Konstytucji ma także swoje logiczne i bardzo pragmatyczne uzasadnienie.

²² Ciekawie na ten temat pisze P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 450.

²³ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 224 oraz K. Nowak, *Kompetencje głowy...*, s. 244. Obaj autorzy zwracają trafnie uwagę na to, że stan wojny z Niemcami dla Polski zakończył się na mocy jednostronnie podjętej uchwały przez Radę Państwa z 18.02.1955 r. w sprawie zakończenia stanu wojny między PRL a Niemcami (M.P. z 1955 r. Nr 17, poz. 172).

Trafnie stale przywoływany jest tutaj zresztą przykład Polski i Niemiec, które wyszły z prawnego stanu wojny po dziesięciu latach od faktycznego zaprzestania wszelkich działań wojennych w 1945 r., tj. dopiero w 1955 r.²⁴

Także działania obronne państwa zbrojnie napadniętego mogą mieć formę samoobrony indywidualnej, jak i zbiorowej. Wobec braku w prawie wewnętrznym, ale i w prawie międzynarodowym, jednoznacznych definicji pojęć użytych w naszej Konstytucji dla określenia wrogich zachowań państwa-agresora wobec państwa napadniętego, tj. wojny i agresji, czyli napaści zbrojnej, pojęcia te zmuszeni jesteśmy rekonstruować z dokumentów Narodów Zjednoczonych (dalej: NZ) np. z art. 39 Karty NZ oraz pomocniczo z dokumentów w postaci konwencji NZ²⁵, a nawet z rezolucji i załączników do nich Zgromadzenia Ogólnego NZ, jak choćby z takiego załącznika nr 3314/XXIX z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji.

W świetle art. 1 i 3 tego ostatniego załącznika do wspomnianej rezolucji ZO NZ pod pojęciem agresji należy rozumieć „użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą NZ, jak to określono w niniejszej definicji”²⁶. W powyższym dokumencie znajduje się też przykładowe, a więc niewyczerpujące, wymienienie aktów uznawanych za równoznaczne z aktami agresji. Są to m.in.: okupacja militarna, aneksja terytorium, bombardowanie albo użycie jakiejkolwiek broni przez jedno państwo przeciwko terytorium innego państwa, blokada portów lub wybrzeża jednego państwa przez siły zbrojne drugiego państwa, atak dokonany przez siły zbrojne jednego państwa na jakiejkolwiek siły zbrojne drugiego państwa, użycie sił zbrojnych jednego państwa legalnie przebywających na terytorium drugiego państwa w sposób sprzeczny z warunkami pobytu i przedłużenie ich pobytu po wygaśnięciu umowy, udostępnienie terytorium jednego państwa drugiemu państwu w celu wykorzystania go jako bazy do napaści na państwo trzecie, wysłanie najemników lub nieregularnych oddziałów zbrojnych”. Rada Bezpieczeństwa NZ może tę listę uzupełnić przez wskazanie także innych aktów, które stanowić mogą akty agresji²⁷.

²⁴ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 224.

²⁵ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 443, gdzie są wymienione np. Konwencja wiedeńska z 18.04.1961 r. o stosunkach dyplomatycznych, Konwencja wiedeńska z 24.04.1963 r. o stosunkach konsularnych, Konwencja z 16.12.1969 r. o misjach specjalnych oraz Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23.05.1969 r.

²⁶ *Międzynarodowe prawo wojenne. Zapobieganie konfliktom zbrojnym. Odpowiedzialność za przestępstwa wojenne. Zbiór dokumentów*, wyd. M. Flemming, Warszawa 1978, s. 352.

²⁷ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 227.

W tym stanie rzeczy zbrojną napaść na terytorium naszego państwa²⁸ mogą stanowić ww. formy aktywności zbrojnej agresora dokonywane na niepodzielne, nienaruszalne oraz nietykalne terytorium RP, a więc na przestrzeń, w której legalnie funkcjonuje państwo oraz ewentualnie inne podmioty prawa międzynarodowego²⁹. Państwo, które spełnia ww. cechy wobec swojego terytorium, dysponuje zwierzchnictwem nad nim albo, inaczej mówiąc, posiada nad nim (terytorium) suwerenność³⁰.

Kolejna przesłanka wprowadzenia stanu wojny dotyczy sytuacji, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przez sygnatariuszy takich umów wobec aktów agresji w stosunku do któregośkolwiek z nich (uprawnienie państwa do samoobrony zbiorowej³¹). Typowym przykładem zobowiązującym RP do stosownej akcji jest tutaj obecność art. 5 i art. 6 Traktatu NATO. Jednocześnie Traktat ten nie wymienia form agresji, co sprawia, że pomocniczo można by sięgać do ww. załącznika do rezolucji ZO NZ nr 3314/XXIX z 1974 r.³² Należy zwrócić jednak uwagę, że przystąpienie do samoobrony zbiorowej przez państwo uczestniczące w zbiorowym sojuszu obronnym nie następuje automatycznie. Jest tu konieczne, by państwo dotknięte agresją (będące zatem ofiarą naruszenia prawa międzynarodowego i samodefiniujące się jako ofiara naruszenia) w sposób oficjalny i wyraźny o pomoc sojuszniczą poprosiło pozostałe państwa i w ten sposób potwierdziło zaistnienie naruszenia o charakterze ataku zbrojnego na nie³³. Z prawa

²⁸ W literaturze uważa się, że atak na polskie statki powietrzne czy morskie rozumiane jako statki państwowe, a więc nie na wszelkie statki, a jedynie na te składające się na flotę morską lub flotę lotniczą państwa, jest równoznaczny z atakiem na terytorium RP – por. P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 449.

²⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 53–54.

³⁰ P. Grzebyk trafnie zauważa, że większość doktryny prawa międzynarodowego wciąż uważa, że stronami wojny mogą być jedynie państwa. Państwo zbrojnie napadnięte zatem odpowiada aktem samoobrony na ową napaść państwa-agresora. Jednocześnie autorka ta zauważa, że jest już teraz możliwe przyjęcie, iż wykształciła się w ostatnim czasie norma prawa zwyczajowego na mocy której państwo napadnięte jest uprawnione do podjęcia działań obronnych także wobec „niepaństwowego uczestnika przynajmniej jeśli chodzi o działania określane jako terrorystyczne, nawet jeśli to oznacza operację zbrojną na terytorium innego państwa bez jego zgody, jeśli nie jest ono w stanie lub nie chce zapobiec działaniom terrorystycznym”. Przykładami takich niepaństwowych podmiotów mogą być Al-Kaida, tzw. Państwo Islamskie i inne grupy terrorystyczne – P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 448.

³¹ K. Skubiszewski, *Uprawnienie państw do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4, s. 116.

³² M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 228 i K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 53.

³³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 55. Warto w tym kontekście pamiętać o obecności i treści oraz interpretacji art. 51 Karty NZ – por. na ten temat *ibidem*.

do samoobrony trzeba skorzystać niezwłocznie po zaistnieniu napaści, a podejmowane środki dla odparcia napaści zbrojnej muszą być adekwatne i odpowiadać zasadom proporcjonalności i konieczności³⁴. Nie ulega jednak wątpliwości, że droga do uruchomienia takiej akcji sojuszniczej zawsze wiedzie i wieść musi przez stosowne, przyjęte w prawie konstytucyjnym i w pełni z konstytucją zgodne, procedury prawne, uruchamiane i zatrzymywane przez instytucje ustrojowe wewnątrz krajowe, a nie jakiegokolwiek czynniki zewnętrzne³⁵. W naszym wypadku oczywiście chodzi o stosowne kompetencje Sejmu RP albo zastępczo wykonywane przez Prezydenta RP, i trzeba dodać, że ich ewentualne wykorzystanie lub nie musi mieć jednoznacznie fakultatywny charakter, i to niezależnie od przyjętych przez nasz kraj zobowiązań międzynarodowych³⁶. Jest bowiem możliwe, że państwo bezpośrednio dotknięte agresją innego państwa samodzielnie odeprze wroga, a dodatkowo konflikt toczyć się może daleko od granic Polski³⁷. Jest także możliwe, że działania sojuszników podejmowane w ramach zobowiązania do udziału we wspólnej obronie nie będą musiały przybrać formy działań o militarnym charakterze, co może oznaczać, że formy udziału poszczególnych sojuszników w odparciu napaści na kraj sojuszniczy zostaną określone w stosownym momencie pomiędzy państwami sojusznikami. Akcje podjęte w takiej sytuacji uzgodnione z podmiotem/ami napadniętym/y, i zaaprobowane przez sojuszników będą mieć charakter taki, jaki zostanie uznany za konieczny, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, chociaż ten środek winien być wykorzystywany raczej w ostateczności. Na koniec i jakby na marginesie warto zauważyć, że współcześnie „państwa niechętnie ogłaszają stan wojny, gdyż samo słowo «wojna» wiąże się z pewnym odium”³⁸. Nieprzypadkowo Konstytucja w swoim art. 116 ust. 2 *in principio* przewiduje, że „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny”, kształtując jedynie dlań taką możliwość, a nie nakładając nań z góry obowiązek w tym zakresie. Powzięcie bowiem takiej uchwały może okazywać się w określonych okolicznościach faktycznych niekoniecznie korzystne dla państwa³⁹.

Warto też skonstatować, że prawo Unii Europejskiej nie zawiera regulacji prawnych dotyczących stanu wojny i zawarcia pokoju. Kwestie

³⁴ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 450.

³⁵ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 57. *Notabene* także art. 11 Traktatu o NATO zakłada jednoznacznie konieczność wprowadzenia jego postanowień w życie przez jego strony „zgodnie z ich procedurami konstytucyjnymi”.

³⁶ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 57.

³⁷ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 444.

³⁸ *Ibidem*, s. 443.

³⁹ *Ibidem*, s. 446.

prawa do ogłoszenia stanu wojny i zawarcia pokoju pozostawiono dla wyłącznych rozstrzygnięć w prawie krajowym państw członkowskich UE. Istnieje wprowadzie art. 42 ust. 7 Traktatu o UE, ale dotyczy on tylko sytuacji, gdy jakieś państwo z grupy państw członkowskich UE zostanie zaatakowane na własnym terytorium i taka sytuacja sprawia, że inne państwa członkowskie UE winny napadniętemu członkowi „udzielić pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych”. Wydaje się uzasadnione przyjąć, że sytuacja wskazana w art. 42 ust. 7 TUE odpowiada opisowi przesłanki dotyczącej ogłoszenia stanu wojny w art. 116 ust. 2 polskiej Konstytucji z 1997 r.⁴⁰

Pozostaje jeszcze do rozważenia treść zdania drugiego, w ustępie drugim art. 116 Konstytucji. Brzmi ono następująco: „Jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”. Doktryna jednoznacznie trafnie interpretuje ten przepis i dostrzega się tu dwa aspekty wskazanej „niemożności zebrania się na posiedzenie przez Sejm”⁴¹.

W świetle *stricte* formalnego podejścia do treści tego przepisu i w następstwie przyjętego w Konstytucji permanentnego trybu (art. 109 ust. 1 Konstytucji) trwania prac sejmowych (rezygnacja z instytucji sesji sejmowych), wprowadzie „Sejm pozostaje zawsze gotowy”, to jednak realnym czasem jego decyzji są zawsze zwoływane w określonym terminie jego „posiedzenia”, trwające jeden dzień albo kilka dni. W dobie realnej agresji i toczących się działań napastniczych na terytorium RP może się zdarzyć, że Sejmowi faktycznie nie uda się zebrać na posiedzenie zwołane w określonym terminie, by rozpocząć zaplanowane obrady dotyczące zdecydowania o wejściu w stan wojny z agresorem. I ów brak możliwości rozpoczęcia posiedzenia w określonym terminie z rozmaitych zresztą powodów faktycznych (także np. z braku kworum) uzasadnia zastępcze przejęcie kompetencji do wydania postanowienia przez Prezydenta RP. Jednak może się zdarzyć i taka sytuacja, że oto mimo toczących się zbrojnych działań wojennych do Sejmu dotarła wystarczająco liczna grupa posłów (tzn. że istnieje kworum) i wprowadzie posiedzenie może się odbyć, ale realnie nie jest możliwe podjęcie uchwały sejmowej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sytuacja taka jest jednak możliwa przy tak dalekiej dyspersji głosów podczas głosowań, że uzasadnione jest stwierdzenie o rzeczywistym braku istnienia możliwości spełnienia przez Sejm jego funkcji uchwałodawczej (art. 120

⁴⁰ *Ibidem*, s. 443.

⁴¹ Szeroko na ten temat i bardzo trafnie pisze M. Szewczyk, *Najwyższe zwierchnictwo...*, s. 228–230.

Konstytucji). W takich sytuacjach w grę wchodzić może zaktualizowanie funkcji zastępczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, zgodnie z dyspozycją art. 116 ust. 2 zd. 2 *in fine* Konstytucji, i taka pozostaje uzasadniona konkluzja doktryny⁴². Ta rola Prezydenta RP, nawet jeśli ma rezerwowy charakter, pozostaje w zgodzie z jego rolą wyznaczoną przez przyznane mu w ustawie funkcje ustrojowe „strażnika państwa, jego suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 ust. 2 Konstytucji).

Nie może być wątpliwości co do tego, że nawet działając w roli siły rezerwowej prezydent postanawia o stanie wojny na podstawie takich samych kryteriów czy przesłanek, na jakich musiałaby zapaść sejmowa uchwała w tej sprawie, gdyby Sejm mógł się zebrać na posiedzenie, ale do tego zebrania się Sejmu nie dochodzi⁴³. Decyzja prezydenta przybiera formę prawną postanowienia, co wynika z treści art. 116 ust. 2 Konstytucji, bo słowo „postanawia” dotyczy formy decyzji głowy państwa, ale i formy aktu prawnego w jakiej rozstrzygnięcie takie zostaje określone⁴⁴. Nie ma wątpliwości co do tego, że postanowienie prezydenta o stanie wojny wymaga dla swej ważności współpodpisu premiera⁴⁵, co jest następstwem niewymienienia tej decyzji w grupie tzw. prerogatyw prezydenckich, czyli uprawnień osobistych niewymagających tzw. kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Premier wprowadzie składa swój współpodpis na postanowieniu prezydenckim, to jednak Konstytucja nie wymaga od niego, by to on był inicjatorem działań prezydenckich, gdy sam Sejm nie był w stanie zebrać się na posiedzenie dla podjęcia stosownej uchwały w przedmiotowej sprawie⁴⁶. Dokładniej mówiąc, także żaden inny organ państwa nie posiada w tym zakresie jakiegokolwiek inicjatywy. Takie rozwiązanie spotyka się z aprobatą w doktrynie, bowiem w takiej sytuacji szczególnego zagrożenia wojennego, państwu musi zależeć na maksymalnym przyspieszeniu i uproszczeniu procedur decyzyjnych⁴⁷.

Sprawą, która natomiast wywołuje dyskusję w debacie o stanie wojny, jest nieprzewidzenie przez twórców Konstytucji jakiegokolwiek procedury

⁴² *Ibidem*, s. 229.

⁴³ K. Nowak, *Kompetencje głowy...*, s. 245.

⁴⁴ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 230 oraz por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 116...*, przyp. 12, s. 10.

⁴⁵ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 446. Kontrasygnata tego postanowienia prezydenckiego oznacza więc także ewentualną odpowiedzialność polityczną premiera przed Sejmem, a w razie naruszenia konstytucji w grę może wchodzić także odpowiedzialność konstytucyjna obu tych organów przed Trybunałem Stanu.

⁴⁶ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 230.

⁴⁷ *Ibidem*.

sprawdzającej czy kontrolnej i niezaprojektowanie procedury następczego zatwierdzania postanowienia prezydenta o stanie wojny ze strony Sejmu czy Trybunału Konstytucyjnego, chociaż doniosłość skutków prawnych, politycznych, ekonomicznych i społecznych uzasadniałaby zasadność przyjęcia takiego rozwiązania⁴⁸.

Paradoksem jest prawdziwa, jak się zdaje, konstatacja, że współcześnie konstytucje zwykle wskazują, kto może zdecydować o wejściu państwa w stan wojny, ale już dość powszechnie nie ma w nich odniesień do procedury zawierania pokoju⁴⁹.

Zawarcie pokoju, a więc zakończenie stanu wojny, Konstytucja składa już wyłącznie „w ręce” Sejmu decydującego i tutaj na podstawie jej art. 120. Nie dopuszcza się tu zastosowania procedury zastępczej z udziałem prezydenta, chyba że sejmowa uchwała o zawarciu pokoju celowo poprzedzać będzie podpisanie z natury bardziej szczegółowego traktatu pokojowego, czyli specjalnej umowy międzynarodowej dotyczącej ustanowienia pokoju. Trafnie jednak uważa się, że nie jest to żaden dodatkowy tryb rozstrzygania przez państwo o związaniu się treścią traktatów pokojowych, istnieją tu bowiem w istocie dwie rozdzielne od siebie procedury prawne, które jedynie mogą się ze sobą i to w ściśle ustalonej kolejności uzupełniać czy koegzystować, ale nie muszą (jeśli to potrzebne, to sejmowa uchwała o zawarciu pokoju zapadać winna jako pierwsza, a traktat pokojowy jako drugi, nigdy odwrotnie, bo odwrócenie kolejności takich decyzji staje się nielogiczne, bowiem treść traktatu pokojowego zawsze „skonsumuje” treść sejmowej uchwały o zawarciu pokoju)⁵⁰. Warto zauważyć, że sejmowa uchwała o zawarciu pokoju będzie musiała odgrywać rolę bazowej decyzji politycznej, którą będą musiały czuć się związane wszystkie władze cywilne i wojskowe państwa, gdy tymczasem przygotowywany i negocjowany z udziałem rządu a nawet prezydenta w związku z sejmową uchwałą o zawarciu pokoju traktat pokojowy, będący umową międzynarodową wymagającą specjalnej procedury wynikającej z art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, będzie zawarty nieco później. Jego skutki jednak dosięgać będą jego strony, w istocie obce podmioty międzynarodowe, uwikłane wcześniej w stan wojny przechodzący teraz do stanu pokojowego pomiędzy nimi⁵¹.

Nie ma w naszej Konstytucji żadnych wyraźnie wskazanych warunków zakończenia stanu wojny. Najogólniej można by założyć pewne *minimum minimorum* polegające na tym, że w takiej sytuacji nie istnieje, czy

⁴⁸ Tak trafnie moim zdaniem *ibidem*.

⁴⁹ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 443.

⁵⁰ Także trafne uwagi *ibidem*, s. 451.

⁵¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 251 i n.

raczej zaprzestały istnieć przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu wojny, co kwalifikuje formalnie nadal istniejący stan wojny do jego zakończenia i zawarcia pokoju⁵². Należy podkreślić jednak, że taka minimalistyczna i mająca negatywny wydźwięk definicja pokoju (brak przemocy) w doktrynie, ale i w licznych dokumentach społeczności międzynarodowej, uznawana jest za niewystarczającą. Nie tylko bowiem brak konfliktu determinuje zaistnienie pokoju, ale przesądza także o spełnianiu jego przesłanek istnienie woli dialogu, gotowość do rozwiązywania sporów na drodze współpracy i dążenia do wzajemnego zrozumienia, gotowość współpracy z wszystkimi państwami i ludami, poszanowanie wolności, niepodległości, narodowej suwerenności, równości, poszanowanie praw człowieka, sprawiedliwa i równa dystrybucja zasobów, w odpowiedzi na potrzeby ludów⁵³.

Zawarcie pokoju i wyjście ze stanu wojny może nastąpić nawet po wielu latach od zaprzestania prowadzenia działań wojennych, na co wskazuje przywoływany już tutaj przykład kazusu PRL i Niemiec po II wojnie światowej, gdy stan wojny pomiędzy tymi państwami zakończono po 10 latach od finału działań wojennych (maj 1945 r.) na mocy jednostronnej deklaracji w tej sprawie ze strony Rady Państwa PRL w dniu 18 lutego 1955 r. Inną formą zakończenia wojny i przejścia do stanu pokojowego przez dawne wojujące strony może być też faktyczne nawiązanie przez te strony stosunków pokojowych⁵⁴.

Zwykle jednak zakończenie wojny i przejście do stanu pokojowego następuje w konsekwencji zawarcia, a więc podpisania i wejścia w życie stosownego traktatu pokojowego. Obecnie Konstytucji RP z 1997 r. przewiduje, że ratyfikacja przez nasz kraj umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeśli umowa dotyczy m.in. pokoju (art. 89 ust. 1 pkt. 1). Wprowadzenie ustawy upoważniającej jako podstawy prawnej dla procedury ratyfikacyjnej oznacza, że zaangażowane w jej uchwalenie muszą być obie izby, tj. Sejm i Senat. Partycypuje też w tym procesie prezydent, bo do niego należy ratyfikacja, oraz premier, bo to on będzie kontrasygnował ratyfikacyjny akt prezydencki.

Akty prawne dotyczące ustanowienia stanu wojny oraz zawarcia pokoju jako szczególnie doniosłe prawnie i społecznie wymagają ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP⁵⁵.

⁵² M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 231.

⁵³ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 445.

⁵⁴ M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo...*, s. 231.

⁵⁵ Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523).

3. Czas wojny

Poza pojęciem „stanu wojny” Konstytucja RP posługuje się także pojęciem „czasu wojny” w art. 134 i 175 ust. 2. Trafnie uważa się, że pojęcia te dotyczą zdarzeń o znaczeniu z perspektywy prawa międzynarodowego, i wprawdzie mogą one powodować akcję ze strony organów władzy krajowej, to nie zawsze i niekoniecznie pociągają za sobą zmiany w istniejącym, wewnętrznym porządku krajowym⁵⁶. O ile stan wojny, jak to już omówiono, stanowi stan prawny, o którego wprowadzeniu przesądza co do zasady Sejm, o tyle „czas wojny” oznacza czas efektywnego trwania działań wojennych⁵⁷. Jest jasne, że pojęcia te nie są tożsame. Winniśmy założyć i tutaj, że twórca Konstytucji był racjonalny i wobec tego świadomie dążył do rozróżnienia pojęć czasu i stanu wojny. Gdyby było inaczej, nie różnicowałby terminologii i najprościej postępując zastosowałby terminologię ujednoliconą⁵⁸. Do ww. dwóch terminów dochodzi jeszcze obecny w art. 134 ust. 2 Konstytucji termin „czas pokoju”. Jeśli w kontekście pojęcia „czasu pokoju” z art. 134. ust 2 Konstytucji „czas wojny” z art. 134 ust. 4 tejże Konstytucji jest jego antonimem⁵⁹, to znaczy, że czas pokoju stanowi okres, w trakcie którego nie są prowadzone żadne działania zbrojne z wykorzystaniem Sił Zbrojnych wiążące się z trwaniem czasu wojny, chociaż w tym czasie Siły Zbrojne mogą być używane do działań zbrojnych, np. podczas misji pokojowych z mandatu ONZ⁶⁰. I odwrotnie rzecz ujmując, w czasie wojny prowadzone są działania zbrojne z wykorzystaniem Sił Zbrojnych. Wprowadzenie do Konstytucji pojęcia „czasu wojny”, dokładniej zresztą niecharakteryzowanego, chociaż ważnego w życiu każdego państwa z uwagi na obejmowanie w istocie czasu dlań szczególnego oznacza, że ustrojodawca pragnął całkiem świadomie uwypatnić różnice terminologiczne w odniesieniu do zastosowanych wcześniej (art. 116) i później (art. 228) w Konstytucji pojęć „stanu wojny” oraz „stanu wojennego”. Czas wojny zatem to „czas wojowania”⁶¹, czyli okres, w którym realnie, faktycznie i praktycznie prowadzone są już działania zbrojne, a więc okres obiektywnie związany z istniejącym konfliktem zbrojnym i z koniecznością odparcia obcej agresji⁶². To oznacza zresztą, że

⁵⁶ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 418.

⁵⁷ P. Grzebyk, *Konstytucja RP...*, s. 447.

⁵⁸ Tak słusznie B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 756 oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 252.

⁵⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 755.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Akcentuje to *ibidem*.

⁶² M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 418.

czas wojny nie musi się pokrywać ze stanem wojny i może trwać krócej od stanu wojny. To na taki faktyczny „czas wojowania”, a więc na taki „czas wojny”, niezbędny jest Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych (dalej: NDSZ), kierujący działaniami zbrojnymi i koordynujący je. Podkreśla się trafnie, że mianowanie NDSZ winno być postrzegane jako konstytucyjny obowiązek ze strony głowy państwa. Komentatorzy dodają jednak przy tym, że „sam akt powołania (postanowienie Prezydenta) może być wydany w czasie pokoju, z zastrzeżeniem, że swoją moc uzyska dopiero w momencie zaistnienia czasu wojny zgodnie z art. 116 ust. 1 i 2 Konstytucji”⁶³. Trudno się z taką tezą, bardzo pragmatycznie postrzegającą rytm przygotowywania upatrzonego, zdolnego generała do wykonywania w razie potrzeby obowiązków NDSZ, nie zgodzić. Zatem na ów czas wojny prezydent ma sprawować swoje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem NDSZ w formach dostosowanych do nadzwyczajnej sytuacji. Konstytucja nie powtarza w kontekście zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi na czas wojny frazy znanej z ust. 2 art. 134, gdzie przewiduje, iż w czasie pokoju zwierzchnictwo takie sprawowane jest „za pośrednictwem” Ministra Obrony Narodowej. Może to być *a contrario* interpretowane jako dopuszczenie na czas wojny sprawowania takiego zwierzchnictwa bezpośrednio przez prezydenta wobec NDSZ, a dodatkowego impulsu dla poprawności takiego ewentualnego rozumowania dodaje ostatnie zdanie ust. 4 art. 134 Konstytucji, który przewiduje, że „Kompetencje NDSZ i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa” i wzmacnia treść ust. 6 tegoż artykułu, który także dopowiada, że „Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa”⁶⁴. Tą ustawą jest ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach NDSZ i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP⁶⁵.

By nastąpiło powołanie przez Prezydenta RP NDSZ, jak tego chce Konstytucja, ma być on mianowany i może zostać odwoływany zawsze na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 133 ust. 4).

Konstytucja odwołuje się dodatkowo do kategorii „czasu wojny” w art. 175 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając, by na ten czas mogły być powoływane sądy wyjątkowe oraz by było możliwe ustanawianie trybu dołącznego, rozumianego jako istniejąca legalnie w tym okresie specjalnie uproszczona procedura sądowa z ograniczeniem prawa do obrony.

⁶³ P. Czarny, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 404.

⁶⁴ W podobnym duchu zdawał się wypowiadać w literaturze P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 292.

⁶⁵ Zob. t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.

Chociaż istniejące przepisy prawne nie definiują precyzyjnie, kiedy mamy do czynienia z czasem wojny, to wydaje się uzasadnione przyjąć, że czas ten trwa od chwili zapoczątkowania prowadzenia działań zbrojnych do ich „faktycznego lub formalnego (np. przez rozejm) zaprzestania”⁶⁶.

Warto na koniec dodać, że także ustawodawstwo zwykłe w Polsce odwołuje się do pojęcia „czasu wojny”. Odnajdujemy bowiem w nim takie sytuacje jak np. w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷. Z ustawy tej wynika, że Prezydent RP posiada kompetencję do wydawania na wniosek Rady Ministrów postanowienia, określając w nim datę rozpoczęcia i końca czasu wojny toczonej na terytorium naszego państwa (art. 4a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy). Ma rację M. Zubik, konkludując, że zapewne doszło tu do niezrozumiałego utożsamienia pojęć „stanu” i „czasu wojny”⁶⁸.

⁶⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 756.

⁶⁷ Zob. Dz.U. z 2019 r., poz. 1541 ze zm.

⁶⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 418.