

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające
z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym s. 95–109

Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego nieookreśloności w polskim systemie prawnym

Marek Surmański

Dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia jego bezpieczeństwa, niezbędne są precyzyjne przepisy prawa regulujące tryb i sposób reagowania jego struktur oraz odpowiednie procedury postępowania. Jednakże można mieć wątpliwości, czy niektóre regulacje w tym zakresie są na tyle jednoznaczne, aby spełniły zakładaną przez ustawodawcę rolę. Problem dotyczy w szczególności używanego w polskim prawodawstwie pojęcia „czas wojny”. Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny regulacji odnoszących się do problematyki „czasu wojny” w aspekcie procesu przygotowań obronnych, podwyższania gotowości obronnej państwa i funkcjonowania państwa w warunkach wojennych.

Punktem wyjścia w rozważaniach nad poruszonym wyżej problemem są przepisy art. 134 ust. 4 oraz 175 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, które uzależniają mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz możliwość ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego od zaistnienia „czasu wojny”. Konstytucja RP posługuje się również innym, podobnie brzmiącym pojęciem „stan wojny”. Zgodnie z jej art. 116 ust. 1, „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju”. Ponadto ust. 2 tego artykułu określa warunki podjęcia uchwały o stanie wojny oraz możliwość postanowienia o stanie wojny przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Niezależnie od powyższego Ustawa Zasadnicza, w art. 228 i 229, zawiera regulacje odnoszące się do „stanu wojennego”, jako jednego ze stanów nadzwyczajnych. W konsekwencji mamy do czynienia z sytuacją, w której Konstytucja RP posługuje się trzema pojęciami odnoszącymi się do sytuacji

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

i stosunków dotyczących wojny. Pojęć tych w żadnym razie nie można utożsamiać, bowiem mają one odmienny sens merytoryczny, jakkolwiek w określonych warunkach poszczególne pojęcia mogą się odnosić do tego samego czasu (czasu astronomicznego).

Problem ten został podniesiony już w 2002 r. podczas prac legislacyjnych nad przedłożonym przez prezydenta RP projektem ustawy o stanie wojennym (druk nr 16)². Rada Ministrów w swoim stanowisku do tego projektu wskazała, że „nieodzownym wydaje się uzupełnienie projektu ustawy definicjami rozwijającymi konstytucyjne pojęcia „stanu wojny” i „czasu wojny”, określającymi w sposób jednoznaczny ich charakter prawny i relacje do stanu wojennego. Konieczność wprowadzenia powyższych definicji uzasadniona jest także potrzebą sprecyzowania sytuacji, w której możliwość mianowania przez prezydenta RP naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie obowiązywania stanu wojennego, zmienia się w obowiązek wynikający z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP”.

„Czas wojny” to termin odnoszący się zasadniczo do czasu rzeczywistych działań wojennych (konfliktu zbrojnego na dużą skalę prowadzonego na terytorium Polski). Jednocześnie jest to również pojęcie ustawowe warunkujące uruchomienie określonych reżimów prawnych, niezwykle istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, ale także wolności, praw i obowiązków obywateli. W praktyce może to rodzić szereg problemów decyzyjnych, gdyż trudno jednoznacznie stwierdzić, w którym dokładnie momencie mamy do czynienia z początkiem i końcem „czasu wojny”.

„Stan wojny” natomiast to instytucja prawna odnosząca się do szczególnego rodzaju stosunków między państwami. Informacja o podjęciu decyzji w sprawie jego wprowadzenia jest skierowana do agresora oraz społeczności międzynarodowej i niekoniecznie oznacza prowadzenie walki zbrojnej. Zasadniczo stan ten rozpoczyna się z chwilą wypowiedzenia wojny, a kończy przez zawarcie pokoju. Wprowadzenie stanu wojny „pociąga za sobą skutki wynikające z prawa międzynarodowego, a więc m.in. możliwość rozpoczęcia działań zbrojnych, zerwanie stosunków dyplomatycznych, ograniczenie praw obywateli państwa strony konfliktu itp.³. Warto jednocześnie podkreślić, że jego wprowadzenie nie rodzi istotnych skutków prawnych w stosunkach wewnątrz państwa.

² [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/80F94A70672A0C5BC1256B6600449B9B/\\$file/16-x.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/80F94A70672A0C5BC1256B6600449B9B/$file/16-x.pdf) (dostęp: 10 czerwca 2014 r.).

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 4, Warszawa 2000, s. 424.

„Stan wojenny” z kolei, jako jeden ze stanów nadzwyczajnych, może towarzyszyć „stanowi wojny” i przypadać na „czas wojny”, może być również wprowadzony przed podjęciem decyzji o „stanie wojny” i przed rozpoczęciem działań zbrojnych (przed „czasem wojny”) oraz trwać po ich zakończeniu⁴. Polega on na wprowadzeniu pewnych modyfikacji w stosunku do regulacji dotyczących funkcjonowania struktur państwa i sytuacji prawnej obywateli, oczywiście w granicach określonych przez przepisy Konstytucji RP. Wprowadzenie „stanu wojennego” tworzy warunki do różnego rodzaju działań o charakterze nadzwyczajnym, usprawniających funkcjonowanie państwa, w tym daje możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Akty prawne zawierające pojęcie „czas wojny”

W polskim prawodawstwie pojęcie „czas wojny” występuje w około 40 ustawach (łącznie z Konstytucją RP) oraz w około 70 rozporządzeniach. Warto podkreślić, że ustawy te dotyczą wielu obszarów działalności państwa. Odnoszą się bowiem nie tylko do funkcjonowania organów administracji publicznej, ale również do przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz osób fizycznych. Najliczniejsze i najważniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa są – co oczywiste – ustawy odnoszące się do spraw obronności, w tym Sił Zbrojnych RP.

Do ustaw tych należą m.in.:

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵;
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁶;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁷;
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁸;

⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 147.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 189.

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych⁹;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych¹⁰;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa¹¹;
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹²;
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³;
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹⁴.

Kolejna grupa ustaw, w których występuje pojęcie „czas wojny”, dotyczy innych, niż Siły Zbrojne RP, formacji uzbrojonych. Należą do nich m.in.:

- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹⁵;
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁶;
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin¹⁷.

W polskim ustawodawstwie funkcjonuje również szereg ustaw, które zasadniczo nie regulują problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa, jednak niektóre ich przepisy odnoszą się do „czasu wojny”. Do ustaw takich należą m.in.:

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹⁸;
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁹;

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 568, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1211.

¹¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1474, z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 666, z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 173.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 667, z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1829, z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1393, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców²⁰;
- Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach²¹.

Warto mieć również na uwadze, że niezależnie od aktów wykonawczych do wspomnianych wyżej aktów prawnych, opracowanych zostało szereg innych dokumentów odnoszących się do problematyki „czasu wojny”, takich jak strategie, doktryny, plany i programy.

Znaczenie braku definicji pojęcia „czas wojny”

Jak wcześniej wspomniano, podstawowym aktem prawnym, w którym występuje pojęcie „czas wojny” jest Konstytucja RP, a w szczególności jej art. 134 ust. 4, odnoszący się do mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz art. 175 ust. 2, warunkujący możliwość ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego od zaistnienia „czasu wojny”. Innym, szczególnie ważnym aktem prawnym w omawianym zakresie jest Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, która posługuje się terminem „czas wojny” kilkadziesiąt razy. Jej art. 3 ust. 8 przewiduje, że „w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się, z mocy prawa, częścią Sił Zbrojnych”. Art. 55 ust. 4 z kolei określa katalog osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Ponadto, cały rozdział 6 w dziale III tej ustawy reguluje problematykę służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, natomiast rozdział 3 w dziale VII określa świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

W tym kontekście należy wskazać również na przepisy Ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z jej art. 33a – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna może być objęta militaryzacją, a ponadto funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w chwili ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w „czasie wojny” i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia.

²⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.

²¹ Dz.U. z 1992 r. Nr 90, poz. 450, z późn. zm.

Równie istotne regulacje odnoszące się do „czasu wojny” zawiera ustawa – Prawo lotnicze, która w art. 4 ust. 3 upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu przekazywania ministrowi obrony narodowej funkcji zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

Warto również wspomnieć o Ustawie o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Jej art. 3 ust. 5 stanowi, iż w czasie wojny i stanu wojennego Agencja, jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi drogą powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej, staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega ministrowi obrony narodowej.

Analizując zawartość merytoryczną wspomnianych wyżej przepisów należy zauważyć, że wszystkie one mają fundamentalne znaczenie zarówno dla procesu przygotowań obronnych i funkcjonowania państwa w warunkach wojennych, jak i wolności, praw i obowiązków obywateli. Z jednej strony odnoszą się do odpowiednich struktur państwa, nadając im kompetencje adekwatne do uwarunkowań „czasu wojny”, inną podległość i usytuowanie wśród podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, z drugiej strony nakładają na obywateli (zarówno funkcjonariuszy państwowych jak i innych osób) często dolegliwe zadania i powinności (np. świadczenia na rzecz obrony, inne zasady i warunki wykonywania zadań czy pełnienia służby).

Problemy wynikające z niedookreśloności pojęcia „czas wojny”

W kwestii pojęcia „czas wojny” istnieją odmienne poglądy co do jego znaczenia. Można spotkać się z opinią, że „czas wojny” (...) rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub prezydenta) decyzji o „stanie wojny”, na warunkach i w trybie określonym w art. 116 (Konstytucji RP) i kończy się „zawarciem pokoju” zadecydowanym przez Sejm, również na podstawie tego samego przepisu²².

Niemniej spotykany jest inny pogląd, w myśl którego „czas wojny” utożsamiany jest z rzeczywistymi działaniami wojennymi, bez precyzowania,

²² P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Wydanie pierwsze, Warszawa 1999, Rozdział V, s. 3.

jakie działania możemy nazwać wojennymi. Oczywiście takie rozumienie tego pojęcia jest dopuszczalne i w pewnych sytuacjach uzasadnione czy też wygodne. Należy jednak zauważyć, że jest to przede wszystkim pojęcie prawne, które powinno posiadać ściśle określone znaczenie, zwłaszcza gdyby brać pod uwagę jego wpływ na funkcjonowanie państwa w warunkach zagrożenia jego bezpieczeństwa i podwyższania gotowości obronnej.

Aby zobrazować ewentualne problemy z interpretacją i praktycznym zastosowaniem przepisów zawierających pojęcie „czas wojny” można się posłużyć wieloma przykładami przepisów ustaw, w których ustawodawca użył tego terminu. Najważniejsze z nich zawiera oczywiście Konstytucja RP. W szczególności chodzi o art. 134 ust. 4, dotyczący mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz art. 175 ust. 2, odnoszący się do możliwości ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego. W przypadku przyjęcia interpretacji tych przepisów, w myśl której „czas wojny” oznacza w praktyce to samo co „stan wojny”, należałoby wnioskować, że mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych powinno nastąpić dopiero po formalnym uchwaleniu przez Sejm (lub po wydaniu stosownego postanowienia przez prezydenta RP) „stanu wojny”, przy czym stanowisko to powinno być obsadzone aż do formalnego zawarcia pokoju. Wspomniany artykuł dotyczący mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych ma charakter obligatoryjny, a więc w „czasie wojny” stanowisko to musi funkcjonować w porządku prawnym. Faktem jednak jest, że zgodnie z Ustawą o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, istnieje możliwość mianowania tego dowódcy przez prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów, jeszcze przed zaistnieniem „czasu wojny” (tj. w czasie stanu wojennego), co jest rozwiązaniem ze wszech miar słusznym. Pozwala ono bowiem na przejęcie przez ten organ dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w celu ich przygotowania do odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykonywanie innych zadań związanych z obroną państwa, jeszcze przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu „stanu wojny” przez Sejm (lub prezydenta RP). Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 116 ust. 2 Konstytucji RP, „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 (...)”. Zatem możliwa jest sytuacja, w której Polska udzieli pomocy wojskowej innemu

państwu w ramach zobowiązań sojuszniczych, wypowiadając wojnę agresorowi. W konsekwencji Polska formalnie może pozostawać w „stanie wojny” z agresorem, jednak działania wojenne będą prowadzone poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku powstaje zasadnicza wątpliwość co do potrzeby i prawnej możliwości powoływania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Jego kompetencje są bowiem ukierunkowane na odparcie zbrojnej napaści na polskie terytorium.

Ponadto, funkcjonowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych aż do zawarcia pokoju nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Znane są bowiem przypadki, że państwa pozostają formalnie w stanie wojny przez całe dziesięciolecia, mimo że nie prowadzą między sobą żadnych działań wojennych, czego przykładem są stosunki między Japonią a Rosją. W takim przypadku brak jest jakichkolwiek powodów dla funkcjonowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, którego kompetencje zostały dostosowane do potrzeb wynikających z konieczności faktycznej obrony państwa. Odmienne rozumienie tego zagadnienia oznaczałoby, że ustawodawca dopuszcza do sytuacji, w której dowódca ten posiada rozliczne kompetencje (spośród których najważniejsze dotyczą dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP) i wykonuje zadania z nich wynikające podczas normalnego funkcjonowania państwa, a w szczególności gdy nie występuje konieczność jego obrony, którą przecież kieruje prezydent RP.

Odnosząc się do interpretacji omawianego pojęcia, zgodnie z którą „czas wojny”, to czas, w którym prowadzone są rzeczywiste działania wojenne, należy wskazać, że taka wykładnia z prawnego punktu widzenia może skutkować szeregiem problemów. Skoro pojęcie to występuje w Konstytucji RP i kilkudziesięciu ustawach zwykłych, nie może ono być interpretowane w sposób tak abstrakcyjny i nieprecyzyjny, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego znaczenie dla funkcjonowania państwa w tak trudnych dla jego bezpieczeństwa warunkach.

W tym kontekście powstaje szereg pytań:

- co należy rozumieć przez „rzeczywiste działania wojenne”?
- jakie powinno być natężenie tych działań, aby można było uznać, że mamy do czynienia z „czasem wojny” i czym mierzyć to natężenie?
- jaki organ jest właściwy do uznania danego okresu za „czas wojny”?

Bez udzielenia precyzyjnych odpowiedzi na te pytania nie sposób określić, co należy rozumieć pod pojęciem „czas wojny”, czyli kiedy należy, a kiedy już nie, stosować przepisy prawa przygotowane do funkcjonowania

w tym szczególnym czasie. Oczywiście to nie wystarcza. Konieczne jest bowiem takie prawne uregulowanie tego zagadnienia, aby wyeliminować pole do różnej interpretacji omawianego terminu.

Niezależnie od problemów z interpretacją przepisów konstytucyjnych dotyczących „czasu wojny”, występuje cały szereg innych ustaw operujących tym pojęciem, a dla których ustalenie czasu ich zastosowania może budzić wątpliwości i problemy. Do najważniejszych z nich należy niewątpliwie Ustawa o powszechnym obowiązku obrony. Dla przykładu, jej art. 3 ust. 8 stanowi, że w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się, z mocy prawa, częścią Sił Zbrojnych. Analizując ten przepis warto zastanowić się nad momentem praktycznego jego zastosowania. Istnieje duża doza prawdopodobieństwa, że powstaną wątpliwości, w którym momencie SKW i SWW stają się integralną częścią Sił Zbrojnych lub do którego jeszcze nie są. O ile wątpliwości takich nie byłoby w przypadku ogłoszenia mobilizacji, bowiem ta – zgodnie z art. 136 Konstytucji RP – jest zarządzana przez prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów, w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, to trudno jednoznacznie stwierdzić, od którego dnia obydwie wspomniane wojskowe służby specjalne wchodzi w struktury armii, co przecież wpływa na zmianę wojennego systemu dowodzenia.

Podobnie rzecz się ma z art. 55 ust. 4 ww. ustawy, określającym katalog osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, który rozciąga ten obowiązek na osoby podlegające kwalifikacji wojskowej, osoby przeniesione do rezerwy, żołnierzy pozostawionych w czynnej służbie wojskowej oraz inne osoby zgłaszające się do tej służby w ramach zaciągu ochotniczego.

W konsekwencji norma ta kształtuje bardzo istotną z punktu widzenia obywateli powinność, polegającą na obowiązku pełnienia służby wojskowej przez osoby, które podczas normalnego funkcjonowania państwa i braku zewnętrznego zagrożenia nie są do niej angażowane. Zatem dla obywateli niezwykle istotne jest precyzyjne określenie, w jakim okresie ciąży na nich ten obowiązek. Analogicznie jak w przypadku dotyczącym włączenia SKW i SWW w skład Sił Zbrojnych, nie ma wątpliwości co do ram czasowych obowiązku służby wojskowej po ogłoszeniu mobilizacji, natomiast może zaistnieć problem z precyzyjnym wytyczeniem tych ram w „czasie wojny”.

Równie istotne kwestie zostały uregulowane w rozdziale 6 działu III omawianej ustawy, odnoszącym się do służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Przepisy te w odmienny bowiem sposób kształtują zasady powoływania do służby wojskowej, odraczania, reklamowania i zwalniania z czynnej służby wojskowej. Zatem i w tym zakresie powinny funkcjonować precyzyjne przepisy regulujące te zagadnienia, a w szczególności określać zakres czasowy ich stosowania.

Na szczególne potraktowanie zasługują również przepisy rozdziału 3 w dziale VII Ustawy o powszechnym obowiązku obrony, regulujące problematykę świadczeń w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z art. 216 tej ustawy, osoby podlegające obowiązkowi świadczeń osobistych mogą być w każdym czasie, w razie ogłoszenia mobilizacji, i w czasie wojny powołane do wykonania różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz Sił Zbrojnych, obrony cywilnej lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, przy czym czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo siedmiu dni. Z kolei w myśl art. 217, organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa.

Z treści tych przepisów wynika, że wkraczają one w sposób bardzo wyraźny w sferę wolności, praw i obowiązków obywatelskich. Również z tego powodu konieczne jest precyzyjne określenie zakresu czasowego, w którym możliwe jest nakładanie tego rodzaju powinności na obywateli i inne podmioty. W tym kontekście warto przytoczyć treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa (...). Zatem Konstytucja RP pozwala na pewne obniżenie standardów w omawianym zakresie, ale tylko przez stosowną ustawę, przy czym jedną z przesłanek tych ograniczeń jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jednak regulacja ustawowa powinna ściśle precyzować zarówno istotę ograniczeń jak również ich wymiar czasowy. Zarówno obywatel, jak i organ stosujący ograniczenia praw i wolności powinni dysponować przejrzystymi przepisami co do okresu,

w którym ograniczenia te mogą być stosowane. Tymczasem Ustawa o powszechnym obowiązku obrony posługuje się terminem „czas wojny”, który w istocie nie wiadomo kiedy się zaczyna i kiedy kończy. Należy zauważyć, że obydwie wcześniej wspomniane interpretacje tego pojęcia nie uwzględniają dyrektyw wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl bowiem pierwszej interpretacji możliwe byłoby np. nakładanie świadczeń osobistych i rzeczowych w okresie od podjęcia decyzji o stanie wojny aż do zawarcia pokoju. Trzeba jednak uwzględnić, że zawarcie pokoju może nastąpić wiele lat od zakończenia działań wojennych, kiedy nie występuje żadne zewnętrzne zagrożenie państwa²³. Stosując zatem taką wykładnię, zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy mogłyby być nakładane tego rodzaju obowiązki, mimo że brak byłoby merytorycznego uzasadnienia do ich nakładania. Taka praktyka – znajdująca podstawy prawne w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony – ewidentnie stałaby w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji RP.

Również druga z wspomnianych interpretacji pojęcia „czas wojny” budzi zasadnicze wątpliwości. Zakładając, że termin ten będzie utożsamiany z rzeczywistymi działaniami wojennymi, mogą powstawać różnego rodzaju problemy z jednoznacznym określeniem momentu, od którego podmioty będą zobowiązane do świadczeń na rzecz obrony w tym okresie. Bardzo prawdopodobne będą sytuacje, w których organy nakładające takie obowiązki zastosują odmienną wykładnię wspomnianych przepisów niż podmioty zobowiązane do ich świadczenia. Może to skutkować wielce niepożądaną w takim okresie niejednoznacznością i doprowadzić do obniżenia skuteczności procesu podwyższania gotowości obronnej państwa i możliwości funkcjonowania w „czasie wojny”. Nie bez znaczenia pozostaje również niebezpieczeństwo powstawania sporów w omawianym obszarze między organami państwowymi a podmiotami zobowiązanymi (obywatele, przedsiębiorcy, organizacje społeczne), zarówno o charakterze administracyjno-prawnym, jak i cywilno-prawnym. Tego rodzaju zjawisko również negatywnie wpływałoby na proces podwyższania gotowości obronnej i prowadzenia ewentualnej wojny z agresorem.

Kolejnymi przepisami Ustawy o powszechnym obowiązku obrony, bardzo ważnymi z punktu widzenia obywateli są przepisy karne (dział VIII

²³ Formalnie w stanie wojny pozostaje Japonia i Rosja, jako że dotychczas nie zawarły odpowiedniego traktatu pokojowego po drugiej wojnie światowej.

rozdział 1). Niektóre z nich regulują odpowiedzialność karną obywateli w „czasie wojny”. Zgodnie z jej art. 242, „kto, w czasie mobilizacji lub wojny, wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy lub przepisów wydanych na jej podstawie:

- 1) uchyla się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub rzeczowego,
- 2) nie zawiadamia właściwego organu o rozporządzeniu nieruchomością lub rzeczą ruchomą przeznaczoną na cele świadczeń rzeczowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Tej samej karze podlega, kto w czasie mobilizacji lub wojny utrudnia lub uniemożliwia wykonanie świadczenia osobistego lub rzeczowego”.

Z kolei, w myśl art. 244, „w czasie mobilizacji lub wojny osoby pełniące służbę w obronie cywilnej lub w jednostkach zmilitaryzowanych albo do niej powołane ponoszą odpowiedzialność karną za przestępstwa popełnione w związku z tą służbą, według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej”.

Odpowiedzialność karna to sfera bardzo głęboko ingerująca w prawa i wolności obywatelskie. Stąd też niedopuszczalne jest, aby regulacje prawne dotyczące tej sfery mogły być różnorako interpretowane. Zarówno sądy jak i obywatele powinni mieć pełną jasność w jakim okresie obowiązują przepisy karne dotyczące „czasu wojny”. Tymczasem lektura tych przepisów rodzi szereg wątpliwości co do ich czasowego obowiązywania.

Podobne wątpliwości budzi treść art. 247 omawianej ustawy. Ust. 1 tego artykułu stanowi, że „w czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli Prezydent RP wprowadzając stan wojenny nie postanowi inaczej”.

W myśl natomiast ust. 2, „w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego stosuje się w zakresie obowiązku służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz w zakresie świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli organ wprowadzający stan wyjątkowy nie postanowi inaczej”.

W praktyce oznacza to możliwość stosowania w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego i stanu wyjątkowego) reżimów prawnych jakie można stosować w „czasie wojny”. Trudność jednak w tym, że nie można w sposób autorytatywny stwierdzić, kiedy mamy do czynienia z tym czasem. Warto jednak zauważyć, że wspomniane przepisy stanowią

pewnego rodzaju próbę zrównania (oczywiście tylko w pewnym zakresie i tylko w przypadku jeżeli taka będzie wola prezydenta RP) „czasu wojny” z czasem obowiązywania stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

W tym kontekście warto przywołać art. 154 Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, regulujący zasady zwalniania żołnierzy ze służby m.in. w „czasie wojny”. Analiza tego przepisu wskazuje, że żołnierz zawodowy i żołnierz pełniący służbę kandydacką w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w „czasie wojny”, nie może zostać zwolniony ze służby na swój wniosek. Zwolnienie takie możliwe jest jedynie w przypadku:

- 1) niewywiązywania się z obowiązków służbowych, potwierdzonego w opinii służbowej;
- 2) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego;
- 3) zaistnienia potrzeb Sił Zbrojnych;
- 4) prawomocnego orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej;
- 5) prawomocnego orzeczenia środków karnych w postaci pozbawienia praw publicznych lub degradacji albo wydalenia z zawodowej służby wojskowej lub zakazu wykonywania zawodu żołnierza zawodowego;
- 6) skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności (aresztu wojskowego) bez warunkowego zawieszenia jej wykonania.

Należy jednocześnie zauważyć, że żołnierz zawodowy i żołnierz pełniący służbę kandydacką zwolniony w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny z zawodowej służby wojskowej lub służby kandydackiej pełni nadal czynną służbę wojskową na zasadach określonych w przepisach Ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 154 ust. 2 Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych).

W kontekście potencjalnych problemów ze stosowaniem regulacji dotyczących „stanu wojny” należy wskazać również na przepisy Ustawy o Straży Granicznej. W myśl art. 33a tej ustawy – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna może być objęta militaryzacją, natomiast funkcjonariusze tej formacji pozostający w stosunku służbowym w chwili ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w „czasie wojny” i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia. Również i w tym przypadku powstaje pytanie, w jakim przedziale czasowym będą miały zastosowanie przytoczone przepisy.

Termin „czas wojny” stosowany jest nie tylko w odniesieniu do spraw związanych ze służbą wojskową czy służbą funkcjonariuszy. Funkcjonuje

on również w wielu innych obszarach, budząc podobne do wspomnianych wyżej, wątpliwości. Przykład w tym zakresie stanowi ustawa – Prawo lotnicze, której art. 4 ust. 3 upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu przekazywania ministrowi obrony narodowej funkcji zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na „czas wojny”, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. O ile nie ma wątpliwości co do zakresu czasowego „stanu wojennego” i „stanu wyjątkowego”, to brak jest takiej pewności w odniesieniu do „czasu wojny”.

Analogiczne wątpliwości dotyczą Ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Art. 3 ust. 5 tej ustawy stanowi bowiem, iż w „czasie wojny” i „stanu wojennego” Agencja, jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega ministrowi obrony narodowej.

Podsumowanie

Funkcjonujące w Polsce ustawodawstwo regulujące problematykę dotyczącą „czasu wojny” budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, szczególnie w kontekście możliwości stosowania (lub nie) przepisów uwarunkowanych „czasem wojny”. Wpływa to na praktyczne i poprawne stosowanie tych przepisów, co szczególnie uzewnętrzniło się podczas ćwiczeń dotyczących kierowania państwem w sytuacjach szczególnego zagrożenia. Z szerokiej analizy poruszonego problemu jednoznacznie wynika, że „czas wojny” nie jest tożsamy zarówno ze „stanem wojny” jak i „stanem wojennym”.

W konsekwencji istnieje potrzeba precyzyjnego określenia, co w praktyce oznacza ten termin, bowiem ma to fundamentalne znaczenie w przypadku konieczności podwyższenia gotowości obronnej państwa i prowadzenia wojny oraz realizacji kompetencji poszczególnych jego organów, a także praw i obowiązków obywateli. Powstaje bowiem podstawowe pytanie – który organ albo jakie okoliczności przesądzają, że dany przedział czasowy uznaje się za „czas wojny”?

W celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości w tym zakresie za konieczne należy uznać jednoznaczne prawne zdefiniowanie tego pojęcia, pozwalające na określenie jego wymiaru czasowego. Przyczyniłoby się to do wprowadzenia mających obowiązywać w tym czasie precyzyjnych i oczywi-

stych dla wszystkich zainteresowanych tym zagadnieniem podmiotów rozwiązań legislacyjnych.

Biorąc za podstawę treść art. 126 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, wyrażającą konstytucyjno-ustrojową funkcję prezydenta RP, jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, należałoby rozważyć możliwość i potrzebę jego umocowania do wydania, w ramach funkcji związanych z kierowaniem obroną państwa, postanowienia określającego daty rozpoczęcia „czasu wojny” i jego zakończenia. Należy podkreślić, że nie byłoby to autonomiczne uprawnienie głowy państwa, bowiem postanowienie w tej sprawie podlegałoby kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że realizacja tej procedury powinna następować w czasie „stanu wojennego”, czyli po wcześniejszym wydaniu przez prezydenta RP, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzenia o jego wprowadzeniu.

Wprowadzenie tego przepisu pozwoliłoby w sposób jednoznaczny wskazać przedział czasowy, w którym do podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz realizacji kompetencji poszczególnych jego organów, a także praw, obowiązków i powinności obywateli, będą stosowane przepisy mające obowiązywać w „czasie wojny”.

Propozycja ta wpisuje się w treść rekomendacji przeprowadzonego w latach 2010–2012 Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP, zainicjowanego przez prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Rekomendacje te wskazują bowiem na potrzebę m.in. doprecyzowania roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, doprecyzowania roli i kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz przeprowadzenia reformy systemu dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP.

Wprawdzie 1 stycznia 2014 r. weszła w życie zasadnicza reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP (Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej oraz niektórych innych ustaw²⁴), jednak przyjęte zmiany nie objęły problematyki związanej z „czasem wojny”. Stąd też istnieje potrzeba wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustawy, która w przejrzysty sposób uregułuje to zagadnienie.

²⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 852.