

**mgr Izabela Niczyporuk-Chudecka**

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

# **Konstytucyjna regulacja funkcji ochrony państwa**

Praca doktorska napisana pod kierunkiem naukowym

dr. hab. Grzegorza Kryszenia, prof. UwB

Białystok 2021



## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
---------------------------	---

### Rozdział I

#### **Funkcja ochrony państwa w systemie konstytucyjnych funkcji państwa**

1. Uwagi wstępne .....	16
2. Pojęcie państwa .....	18
3. Pojęcie funkcji państwa i ich konstytucyjny katalog .....	38
4. Istota funkcji ochrony państwa.....	50
5. Funkcja ochrony państwa jako materia konstytucyjna.....	55

### Rozdział II

#### **Ewolucja regulacji funkcji ochrony państwa w polskim konstytucjonalizmie**

1. Uwagi wstępne .....	66
2. Konstytucje XVIII i XIX wieku .....	67
2.1 Konstytucja z dnia 3 maja 1791 roku .....	71
2.2. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 roku.....	74
2.3. Konstytucja Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 roku.....	75
3. Konstytucje międzywojenne .....	77
3.1. Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 roku.....	79
3.2. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 roku .....	81
3.3. Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 roku.....	86
4. Okres Polski Ludowej .....	91
4.1. Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 roku.....	92
4.2. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku.....	95
5. Mała Konstytucja z dnia 17 października 1992 roku .....	105
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.....	109

## Rozdział III

### Wartości ustrojowe chronione przez funkcję ochrony państwa

1.	Uwagi wstępne.....	114
2.	Niepodległość państwa .....	115
3.	Suwerenność państwa .....	118
4.	Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz jego wewnętrzny porządek .....	125
5.	Bezpieczeństwo jednostki.....	130
6.	Sprawność i rzetelność państwa .....	136

## Rozdział IV

### Zadania organów państwa w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa

1.	Uwagi ogólne.....	148
2.	Problematyka ochrony państwa w działalności Sejmu i Senatu.....	152
	2.1. Funkcje ustrojowe polskiego parlamentu a realizacja zadań z zakresu ochrony państwa.....	155
	2.2. Sejm a stan wojny i stany nadzwyczajne.....	176
	2.3. Rola komisji parlamentarnych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa...	182
3.	Zadania organów władzy wykonawczej .....	188
	3.1. Zadania Prezydenta.....	188
	3.1.1. Kompetencje ustrojowe.....	190
	3.1.2. Prezydent jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.....	197
	3.1.3. Kompetencje szczególne .....	203
	3.1.4. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP powiązane z funkcją ochrony państwa .....	206
	3.1.5. Organy doradcze Prezydenta RP.....	209
	3.2. Zadania Rady Ministrów oraz administracji rządowej.....	216
	3.2.1. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa.....	217
	3.2.2. Zadania oraz kompetencje wynikające z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP .....	220
	3.2.3. Kompetencje związane z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych.....	228

3.2.4. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa przez Ministra Obrony Narodowej oraz wojewodów .....	231
4. Zadania władzy sądowniczej .....	237

## **Rozdział V**

### **Konstytucyjny status Sił Zbrojnych**

1. Uwagi wstępne .....	246
3. Zasada neutralności politycznej Sił Zbrojnych .....	252
4. Cywilna kontrola Sił Zbrojnych jako konstytucyjna zasada ustroju RP .....	259
5. Rola Sił Zbrojnych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa .....	271
6. Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.....	277

## **Rozdział VI**

### **Stany nadzwyczajne jako instrument realizacji funkcji ochrony państwa**

1. Uwagi wstępne .....	280
2. Zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych .....	282
3. Stan wojenny .....	288
3.1. Przesłanki wprowadzania.....	290
3.2. Tryb wprowadzania oraz czas trwania.....	295
3.3. Skutki wprowadzenia.....	300
4. Stan wyjątkowy .....	302
4.1. Przesłanki wprowadzenia.....	303
4.2. Tryb wprowadzania oraz czas trwania.....	308
4.3. Skutki wprowadzenia.....	310
5. Stan klęski żywiołowej.....	312
5.1. Przesłanki wprowadzenia.....	313
5.2. Tryb wprowadzenia oraz czas trwania.....	316
5.3. Skutki wprowadzenia.....	318
<b>Wnioski końcowe .....</b>	<b>320</b>

**Bibliografia**

Monografie .....	334
Artykuły. ....	346
Akty normatywne.....	367
Orzecznictwo.....	376
Źródła internetowe .....	378

## Wprowadzenie

Współcześnie państwo jest podstawową i zarazem najważniejszą formą organizacji społeczeństwa: polityczną, hierarchiczną, przymusową, terytorialną oraz suwerenną. Jego cechą charakterystyczną jest także fakt, iż konstytucyjnie unormowane materie zobowiązują go do realizowania określonych funkcji. Funkcje te wyznaczają: główne kierunki i cele działalności, kompetencje przypisane organom władzy państwowej, uwarunkowania polityczne, a także społeczne i ekonomiczne państwa. Ich źródłem są normy konstytucyjne, z których funkcje wynikają wprost.

W doktrynie prawa krajowego i międzynarodowego najczęściej wyróżnia się następujący katalog funkcji państwa: ochronną, ekonomiczną, kulturalną i niekiedy z uwagi na przystąpienie państwa do Unii Europejskiej opisywana jest także funkcja europejska. Wszystkie one mają zróżnicowany charakter i obejmują inny zakres konstytucyjnych norm. Analizując literaturę przedmiotu doszłam do wniosku, iż proponowany katalog nie dostrzega niezwykle istotnej funkcji dotyczącej samego bezpieczeństwa państwa i jednostek zamieszkujących jego teren, tj. funkcji ochrony państwa. W doktrynie utożsamiana jest ona z funkcją ochronną, jednak - co ważne i wymaga podkreślenia - nie jest jej tożsama. Różni je zakres przedmiotowy.

Funkcja ochrony państwa jest szczególna. Ma kluczowe znaczenie dla samego funkcjonowania państwa oraz jednostek je zamieszkujących. Funkcja ta jest płaszczyzną realizacji działań poszczególnych organów, instytucji państwa oraz formacji, ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony oraz obrony społeczeństwa, a także samego państwa będącego zorganizowaną strukturą. Określa również środki gwarantujące niwelację powstałego, szczególnego, nadzwyczajnego zagrożenia.

Istotę funkcji ochrony państwa determinują podstawowe, ustrojowe, konstytucyjnie gwarantowane wartości. Zgodnie z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wartościami chronionymi przez przedmiotową funkcję są: niepodległość, suwerenność, bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzny porządek oraz bezpieczeństwo jednostki uosobione w postaci jej godności, wolności oraz równości. Na ich straży stoją właściwe organy władzy państwowej. W przypadku Rzeczypospolitej jest to Sejm i Senat

(jako organy władzy ustawodawczej), Prezydent oraz Rada Ministrów z jej Prezesem na czele (przedstawiciele władzy wykonawczej) oraz sądy (w tym także trybunały). Ustrojodawca przypisał im w zakresie realizacji funkcji ochrony określone uprawnienia. Gwarantem wypełnienia wszystkich wyżej wymienionych wartości jest także działalność formacji mundurowych (Siły Zbrojne, policja) i paramilitarnych. Organy władzy oraz poszczególne instytucje, poprzez środki, którymi dysponują poprzez realizację funkcji ochrony państwa, zapewniają bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Ich działalność (będąca przedmiotem funkcji) ukierunkowana jest również na ochronę porządku konstytucyjnego. Należy zaznaczyć, że aktywność o której mowa, powinna być oparta o rzetelność oraz sprawność działania. Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony państwa nie może bowiem nosić znamion nierzetelności i opieszałości przeprowadzonych działań. Jedynie sprawne i rzetelne wykonywanie konstytucyjnie powierzonych zadań gwarantuje wypełnienie w pełni pożądanej ochrony.

Należy wskazać, że funkcję ochrony państwa charakteryzują także konstytucyjne stany nadzwyczajne. W państwie demokratycznym są one reżimami prawnymi, które wprowadza się w chwili wystąpienia zagrożenia o szczególnym charakterze. Jego usunięcie możliwe jest jedynie za pomocą wyjątkowych, nadzwyczajnych środków. Reżimy te cechuje również możliwość wprowadzenia ograniczenia określonych praw i wolności jednostki oraz przekazanie władzy kompetencji oraz uprawnień, którymi mogą się posłużyć w chwili powstania szczególnego zagrożenia. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją stanami nadzwyczajnymi, o których mowa, są: stan wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Prawnie zagwarantowane funkcjonowanie instytucji stanów nadzwyczajnych daje władzy instrumenty ochrony i obrony państwa w chwili wystąpienia zagrożenia o szczególnym charakterze. Oczywiście, wprowadzenie danego stanu obwarowane jest określonymi przez Konstytucję zasadami, które muszą być bezwzględnie przestrzegane pod rygorem wadliwości wprowadzenia stanu. Są nimi następujące zasady (art. 228): wyjątkowość, legalizm, proporcjonalność, ochrona systemu prawnego oraz ochrona organów przedstawicielskich. Dla bezpieczeństwa państwa nie bez znaczenia pozostaje także stan wojny i czas wojny, który to nie jest jednak tożsamy ze stanami nadzwyczajnymi.

Zakres przedmiotowy funkcji ochrony państwa normują w szczególności przepisy konstytucyjne. Ustawodawstwo zwykle uszczegóławia jej poszczególne aspekty.



Należy zaznaczyć, że regulacja przedmiotowej funkcji stanowi uniwersalną materię konstytucyjną. Oczywiście, na przestrzeni lat jej uregulowanie zmieniało się w różnym zakresie. Różne były też metody jej realizacji, jednak każda z historycznych (ze współczesnego punktu widzenia) polskich ustaw zasadniczych swoją treścią normowała kwestie związane z funkcją ochrony państwa. Już od samego początku polskiego konstytucjonalizmu ustrojodawca kładł duży nacisk na przepisy warunkujące zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Mając przekonanie o wadze funkcji ochrony państwa podjęłam się w niniejszej rozprawie zadania przeprowadzenia analizy tej istoty oraz jej regulacji prawnej w polskim prawie konstytucyjnym. Nie ulega wątpliwości, że współczesna rola funkcji ochrony jest niezwykle istotna, bowiem bezpieczeństwo kraju i jego obywateli jest jednym z najważniejszych, kluczowych zadań państwa.

W badaniach i analizach przeprowadzonych do tej pory przez doktrynę prawa konstytucyjnego próżno szukać materiału, który w sposób wyczerpujący, kompleksowy ujmuje wybrany przeze mnie temat. Istniejące opracowania obrany obszar badawczy traktują jedynie w cząstkowy, niekiedy wręcz marginalny sposób. Monografie oraz artykuły naukowe wykorzystane w rozprawie zawierają jedynie opis poszczególnych elementów funkcji ochrony, np. zasad ustrojowych czy też zadań poszczególnych organów władzy państwowej. Powyższe utwierdziło we mnie przekonanie, że obrany w rozprawie temat „Konstytucyjna regulacja funkcji ochrony państwa” jest nowatorski i oryginalny.

Pomijanie w dotychczas opublikowanych opracowaniach, analizach i badaniach przedmiotowej funkcji jest zdecydowanym uchybieniem i nie może mylnie sugerować braku znaczenia tejże tematyki. Wspomniany niedosyt opracowań tworzy lukę doktrynalną, która ze względu na swoją powagę i istotność problemu wymaga wypełnienia.

W rozprawie przyjąłam, że zadeklarowana funkcja ochrony państwa stanowi ważny aspekt polskiego prawa konstytucyjnego, który wywiera ogromny wpływ na byt całego państwa. Jego realizacja oddziałuje nie tylko na aspekty wewnętrznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej ale i na jej usytuowanie na arenie międzynarodowej.

Podstawowym założeniem badawczym pracy jest określenie istoty oraz dokonanie charakterystyki konstytucyjnej funkcji ochrony państwa. W literaturze przedmiotu pojawiają się liczne trudności definicyjne kluczowych dla tej pracy pojęć, a doktryna przejawia

sprzeczne poglądy co do kategoryzacji funkcji państwa i ich specyfiki. W tej sytuacji, należało się zastanowić, jak należy rozumieć pojęcia: „państwo”, „funkcja”, „bezpieczeństwo”? Jaka jest ich geneza, istota, odniesienie do funkcjonujących regulacji prawnych? Jak jest istota funkcji ochrony państwa? Czy funkcja ta ma uniwersalny charakter? W jaki sposób jest powiązana ona z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania organów państwa? Jak kształtuje się jej rys historyczny (biorąc pod uwagę polskie ustawy zasadnicze)? W celu ukazania istoty funkcji, o której mowa jest niezbędna charakterystyka wartości ustrojowych chronionych przez omówioną funkcję, tj.: niepodległości państwa, jego suwerenności, bezpieczeństwa zewnętrznego i jego wewnętrznego porządku oraz bezpieczeństwa jednostki. Celem badawczym pracy jest również analiza kompetencji poszczególnych organów władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa. W dalszej kolejności konieczne będzie pochylenie się nad normami regulującymi działalność Sił Zbrojnych, które mają pełnić swoistą rolę „tarczy całego narodu”, a także opis konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych, które są najważniejsze z punktu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony państwa w przypadku wystąpienia zagrożenia o szczególnym charakterze.

Mając powyższe na uwadze, zasadniczym, założonym celem rozważań stało się więc kompleksowe opisanie regulacji krajowych dotyczących funkcji ochrony państwa, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych norm.

Rozprawa jest podzielona na sześć rozdziałów stanowiących odrębny byt, ale w połączeniu z innymi dającymi możliwość realizacji założonych wcześniej celów rozprawy. Dotyczą one zagadnień wprowadzających, ewolucji regulacji funkcji ochrony państwa w polskim konstytucjonalizmie, wartości ustrojowych chronionych przez funkcję, zadań organów państwa w zakresie jej realizacji, roli Sił Zbrojnych oraz stanów nadzwyczajnych będących jednym z instrumentów realizacji funkcji. Rozprawę wieńczą wnioski końcowe oraz obszerna bibliografia.

Pierwszy rozdział, zatytułowany „Funkcja ochrony państwa w systemie konstytucyjnych funkcji państwa”, zawiera zagadnienia wprowadzające, ogólne. Na początku wyjaśniam pojęcie „państwo”, które jak już wcześniej wspomniałam, jest terminem trudno definiowalnym, wieloznacznym. Chcąc przybliżyć obroną tematykę,

opisuję liczne, wypracowane przez filozofów koncepcje „państwa”, poczynając od naturalistycznej, kończąc na koncepcji psychologicznej i marksistowskiej. Kluczowe miejsce w pierwszej części rozdziału poświęciłam definicjom najbardziej upowszechnionym w nauce prawa konstytucyjnego: Niccollo Machiavellego, Georga Jellinka, Eugeniusza Jarry oraz tej, która została zawarta w Konwencji z Montewideo z 1933 roku.

W tej części rozważań przedstawiam także pojęcie funkcji państwa, które także jest złożonym terminem. Prezentuję najczęściej przyjmowany przez doktrynę konstytucyjny katalog funkcji, tj.: funkcję ochronną, ekonomiczną, kulturalną i europejską. Uznając, iż jest on niepełny, rozszerzyłam go o przedmiotową funkcję ochrony państwa. W celu wzbogacenia zawartości treści pierwszego rozdziału w ostatniej z jego części analizuję przepisy trzynastu konstytucji państw europejskich dotyczące tej funkcji. Ich porównanie pozwoliło mi na wyciągnięcie kluczowego wniosku o uniwersalnym charakterze funkcji. W każdym z omówionych w pierwszym rozdziale aktów można bowiem odnaleźć pewne odniesienia do funkcji ochrony państwa. Główne różnice regulacyjne wynikają z przyjętego w danym państwie typu ustroju. Wpływ na to mają również uwarunkowania historyczne danego kraju.

Drugi rozdział pracy pt. „Ewolucja regulacji funkcji ochrony państwa w polskim konstytucjonalizmie” w całości poświęciłam rozwojowi i zmianom, jakim ulegała regulacja funkcji ochrony państwa na gruncie norm zawartych w poszczególnych polskich ustawach zasadniczych. W celu lepszego zrozumienia sytuacji geopolitycznej kraju, która miała istotny wpływ na ostateczną treść poszczególnych aktów konstytucyjnej rangi. Analizę przeprowadziłam w oparciu o podział na następujące okresy historyczne, tj.: wiek XVIII-XIX, okres międzywojenny XX wieku, okres Polski Ludowej, czas transformacji ustrojowej w latach 1989-1997 oraz okres od 1997 r., który został zapoczątkowany uchwaleniem obowiązującej Konstytucji. W części pierwszej drugiego rozdziału opisuję Konstytucję z dnia 3 maja 1791 r., Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz Królestwa Polskiego z 1815 r. Następnie charakteryzuję uregulowania zawarte w tzw. Małej Konstytucji z 1919 r., Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz kwietniowej z 1935 r. Przechodząc do okresu funkcjonowania Polski Ludowej opisuję Konstytucję z PRL 1952 r. oraz jej nowelizacje uchwalone w latach 80 i 90-tych XX wieku. W ostatniej części

przechodzę do norm zawartych w Małej Konstytucji z 1992 r. oraz dokonuję ogólnej charakterystyki współcześnie obowiązującej ustawy zasadniczej uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. Zamiarem i założeniem analizy przeprowadzonej w rozdziale drugim jest potwierdzenie faktu uniwersalności funkcji ochrony państwa w ewolucji krajowego ustawodawstwa konstytucyjnego oraz wykazanie, iż funkcję tę można uznać za jedną z materii konstytucyjnych. Wprawdzie jej pewne elementy, np. takie jak chociażby zadania władz na przestrzeni lat ulegały zmianie, to jednak ustrojodawca polski zawsze przywiązywał bardzo dużą wagę do regulacji zapewniających ochronę i bezpieczeństwo państwa.

W rozdziale trzecim, „Wartości ustrojowe chronione przez funkcję państwa”, szczegółowo analizuję obowiązujące konstytucyjne przepisy dotyczące ustrojowych wartości chronionych przez funkcję ochrony państwa. Przyjęłam, iż niezbędne jest odniesienie się do tak zasadniczych i kluczowych dla ustroju państwa wartości jak: niepodległość państwa, jego suwerenność, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzny porządek oraz bezpieczeństwo jednostki. Wszystkie powyższe wartości wymagały przedstawienia ich definicji oraz wykazania istoty. Dodatkowo, z uwagi na to, iż jednym z głównych celów uchwalenia w 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej było zapewnienie rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych, uznałam za zasadne opisanie także tej właśnie zasady. Uważam bowiem, że powyższy postulat ustrojodawca *de facto* odniósł również do rzetelnego i sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego (w tym do gwarancji głównych zasad ustrojowych, wyposażenia poszczególnych władz w instrumenty służące ochronie państwa, co realnie wpływa na realizację funkcji ochrony państwa), a nie jedynie do jego pewnych części składowych. Dodatkowym argumentem przemawiającym za uwzględnieniem w pracy tejże zasady jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dotyczący ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. W trakcie prezentacji stanowiska sądu konstytucyjnego sędzia sprawozdawca wielokrotnie podkreślał wagę rzetelności oraz sprawności państwa z punktu widzenia obywatela, a także całego państwa. Zasadnicza treść przywołanego wyroku (w chwili wskazywania zaskarżonych przepisów, które TK uznał za niezgodne z Konstytucją) zawiera następujące uzasadnienie: „przepisy są niezgodne [...] przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne

i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego”. W wyroku pojawia się również określenie „zasada państwa rzetelnego i sprawnego” co podkreśla istotność kwestii, którą opisuję. Rzetelność i sprawność państwa są wartościami, które wkomponowują się w aksjologię polskiej ustawy zasadniczej tworząc jej integralne ogniwo. Rzetelność i sprawność są równocześnie swoistym spoiwem pomiędzy naczelnymi wartościami ustrojowymi. Dopełnia je oraz tworzy warunki niezbędne do ich urzeczywistnienia. W związku z powyższym przyjmuję, że zasadne jest połączenie rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych z konstytucyjną funkcją ochrony państwa.

Czwarty rozdział „Zadania organów państwa w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa” poświęciłam opisowi szczegółowych zadań organów państwa w zakresie realizacji funkcji jego ochrony. Zgodnie z trójpodziałem władzy omawiam w nim kolejno konstytucyjne kompetencje, uprawnienia i zadania organów władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów na czele z premierem) oraz władzy sądowniczej, związane z tą funkcją. W pierwszej kolejności analizuję zadania organów władzy ustawodawczej stosując podział na funkcje: ustawodawczą, kontrolną, związaną z określaniem zasadniczych kierunków państwa oraz współudziałem w prowadzeniu polityki, a także funkcję związaną z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych. W dalszej części opisuję zadania organów władzy wykonawczej: Prezydenta oraz Rady Ministrów wraz z administracją rządową. Z uwagi na złożoność tematyki uprawnienia głowy państwa podzieliłam na grupy kompetencji: ustrojowe, związane ze sprawowaniem zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, szczególne nazywane inaczej nadzwyczajnymi oraz pozostałe kompetencje. Za zasadne uznałam także omówienie zasad funkcjonowania organów doradczych (z zakresu ochrony i bezpieczeństwa kraju) głowy państwa: Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Rady Gabinetowej oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Przechodząc do zadań Rady Ministrów oraz administracji rządowej w pierwszej kolejności omawiam prowadzenie przez nią polityki zewnętrznej oraz wewnętrznej państwa. Następnie skupiam się na art. 146 ust. 4 Konstytucji RP, który zobowiązuje Radę m.in. do: zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych, zawierania stosownych umów czy też sprawowania kierownictwa

w dziedzinie obronności kraju. Przybliżam także kompetencje związane z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych.

W rozdziale piątym, „Konstytucyjny status Sił Zbrojnych”, dokonuję analizy i opisu roli jaką one sprawują. Omawiam dwie główne zasady ich funkcjonowania: neutralności politycznej oraz cywilnej nad nimi kontroli, traktowane jako jedne z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Dalszą część rozdziału poświęciłam roli Sił Zbrojnych w zakresie realizacji przez nie funkcji ochrony. W przeciwieństwie do organów poszczególnych władz, które opisuję we wcześniejszym rozdziale, Siły Zbrojne sprawują fizyczną i „najbardziej widoczną” ochronę państwa. Można także pokusić się o stwierdzenie, że są „realną tarczą obronną” kraju. Przedmiotem rozważań w ostatniej części tego rozdziału jest także konstytucyjna instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Ostatni rozdział pracy, „Stany nadzwyczajne jako instrument realizacji funkcji ochrony państwa”, obejmuje problematykę konstytucyjnych przepisów związanych ze stanami nadzwyczajnymi. Stan wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej jest wprowadzany w celu niwelowania skutków szczególnych zagrożeń. Bez wątplenia są one istotnymi instytucjami będącymi wyrazem funkcji ochrony państwa. W początkowej części rozdziału wyjaśniam wszystkie zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Reguluje je art. 228 Konstytucji RP. Opisuję zasadę: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich. Następnie szczegółowej analizie poddaję konstytucyjne stany nadzwyczajne, tj.: stan wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Charakterystykę każdego z nich celowo dokonuję w przyjętym analogicznym schemacie: pierwszej kolejności omawiam przesłanki wprowadzenia danego stanu, następnie przechodzę do procedury, trybu wprowadzenia oraz czasu trwania, by na końcu przejść do skutków wprowadzenia. Taka analiza pozwala na dostrzeżenie istotnych różnic pomiędzy konkretnymi rozwiązaniami przyjętymi przez polskiego ustrojodawcę. Omówienie poszczególnych instytucji dopełnia i zamyka całość przeprowadzonych rozważań i toczonych przeze mnie analiz.

Rozprawę wieńczą wnioski końcowe oraz bibliografia, która została podzielona na monografie, artykuły, akty normatywne, orzecznictwo oraz źródła internetowe.

W zasadniczej większości pracy zastosowałam dogmatyczno-prawną metodę badań, polegającą na analizie obowiązującego prawa krajowego, opisie i systematyzacji norm

prawnych, wykładni prawa oraz ustalaniu i definiowaniu kluczowych dla pracy pojęć. W części rozważań poświęconej porównaniu aktualnych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z historycznymi już polskimi ustawami zasadniczymi niezbędne okazało się skorzystanie również z komparatystyki prawniczej. Metoda porównawcza była ona pomocna również w części pracy poświęconej badaniu uniwersalności funkcji ochrony państwa na gruncie obcych ustaw zasadniczych. Dodatkowo przeprowadziłam niereaktywne studia literatury przedmiotu z zakresu prawa konstytucyjnego, politologii i historii ustroju państwa. W większości fragmentów rozprawy korzystałam z metody analizy oraz krytyki wykorzystanego piśmiennictwa doktryny. Ponadto, w rozprawie korzystałam także z statystyki opracowane przez właściwe organy. W wąskim zakresie badania oparłam na gruncie politologicznym i socjologicznym. W rozważaniach przyjął dedukcję, będącą podstawowym typem wnioskowania.

W pracy wykorzystałam ponad 100 aktów prawnych (w tym akty prawa krajowego, międzynarodowego oraz konstytucje państw obcych), prawie 240 opracowań książkowych, monografii z zakresu przedmiotowego tematu, około 230 artykułów naukowych oraz kilkadziesiąt orzeczeń sądowych (w tym orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wyroki oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, czy też Naczelnego Sądu Administracyjnego). Dodatkowo we fragmentach pracy o charakterze statystycznym pomocne były strony internetowe (poświęcone poszczególnym, omawianym w danej części organom władzy publicznej) zawierające dane liczbowe. Rozprawa wraz z bibliografią obejmuje 380 stron.

Ogół wykorzystanych źródeł pozwolił na usystematyzowanie podjętej problematyki oraz zebranie w całość rozważań właśnie z uwagi na funkcję ochrony państwa.

Stan regulacji prawnych omawianych w rozprawie datowany jest na styczeń 2021 roku.

## **Rozdział I**

# **Funkcja ochrony państwa w systemie konstytucyjnych funkcji państwa**

### **1. Uwagi wstępne**

Dokonując jakiegokolwiek analizy, w celu zrozumienia sedna problemu, niezbędne jest pozyskanie wiedzy dotyczącej kluczowych pojęć z punktu widzenia obranej tematyki. W przypadku niniejszej rozprawy przed przejściem do prezentacji szczegółowych zagadnień należy scharakteryzować sieć powiązanych ze sobą zagadnień ogólnych.

W pierwszej kolejności zostanie przedstawione pojęcie państwa. „Państwo” jest terminem trudno definiowalnym. Określenie to charakteryzuje się semantyczną wieloznacznością rozciągniętą na cały historyczny wymiar. Ewoluowało ono wraz z rozwojem społeczeństwa. Na jego rozumienie wpływ miała również dynamika nawiązywania relacji pomiędzy krajami oraz rozwój poszczególnych, głównie europejskich kultur. Nie bez znaczenia pozostawał także język panujący na danym terytorium. Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, iż państwo zawsze było utożsamiane z pewną formą organizacji społeczeństwa, w pierwszym rozdziale zostanie zaprezentowana ewolucja tego pojęcia. Poczynając od starożytnego, greckiego *polis* przez średniowieczne *regnum*, francuskie *estat*, czy też słowiańskie *gosudarstwo*. W Polsce na przestrzeni wieków funkcjonowały natomiast takie pojęcia jak: „królestwo”, „korona” czy też „rzeczypospolita”. Obecnie stosowany termin „państwo” pojawił się na naszych terenach dopiero w XIX wieku.

Na treść definicji „państwa” duży wpływ miał również rozwój nauk społecznych. Liczne teorie filozoficzne na przestrzeni wieków wypracowały wiele propozycji rozumienia



znaczenia tegoż terminu. Powstały mnogie koncepcje. Należy wymienić następujące: naturalistyczną, teologiczną, patriarchalną, patrymonialną, umowy społecznej, podboju i przemocy, solidarystyczną, psychologiczną oraz marksistowską. Wszystkie powyższe teorie zostaną omówione pod kątem kluczowych założeń oraz przedstawicieli nurtu.

Dodatkowo w poniższym rozdziale zaakcentowane zostaną kluczowe dla współczesnych nauk definicje państwa. Pierwsza została stworzona przez Nichollo Machiavellego. Nazywana jest abstrakcyjną definicją państwa. Druga jest autorstwa Georga Jellinka, który wskazał na trzy elementy rozstrzygające o tym, czy dany „twór” może zostać uznany za państwo. Chodzi mianowicie o ludność (rządzących i rządzonych), określone terytorium oraz władzę zwierzchnią. Opisana zostanie również definicja zaproponowana przez wybitnego polskiego socjologa Eugeniusza Jarzę. Kluczowe znaczenie w ewolucji pojęcia „państwa” miało jednak przyjęcie definicji legalnej pojęcia, które zostało zaproponowane w Konwencji z 1933 r. podpisanej w Montevideo. Ten akt rangi międzynarodowej wskazał na następujące elementy państwa: stała ludność, suwerenna władza, określone terytorium, zdolność relacji międzynarodowych oraz określone zasady prawne.

Kolejnym, istotnym zadaniem początkowej części pracy, jest zaprezentowanie definicji pojęcia funkcji państwa. Powyższe również nie jest zadaniem łatwym, gdyż termin ten również cechuje wieloznaczność. Pojęcie „funkcja” występuje nie tylko w naukach społecznych, ale i np. naukach ścisłych, chociażby w matematyce. Dodatkowym problemem jest jego abstrakcyjność. Dokonując analizy pod uwagę należy brać bowiem wszystkie struktury, które wykształciły się w ramach struktury danego państwa. Oprócz samej definicji pojęcia, kluczowe jest także wykazanie różnorodnych kategoryzacji funkcji państwa. Na przestrzeni wieków wykształciły się bowiem liczne klasyfikacje zaprezentowane przez różne filozoficzne nurty oraz doktryny. Przy ustaleniu kategoryzacji funkcji państwa istotne jest kryterium, jakie przyjmujemy. Najpopularniejszym podziałem jest rozdzielenie funkcji na zewnętrzne i wewnętrzne. Powyższe ujęcie uznaje się jednak za nazbyt ogólne.

Idąc w ślad za Ryszardem Małajnym i Grzegorzem Kryszeniem, którzy podzieli funkcje, biorąc pod uwagę bardziej szczegółowe czynniki związane z działalnością państwa, zostanie przyjęta kategoryzacja najlepiej wpasowująca się w obrany temat pracy. Wyróżnili oni takie funkcje jak: ochronna, kulturalno-wychowawcza, socjalno-ekonomiczna

czy też europejska. W tej części pracy zostaną pokrótce scharakteryzowane wszystkie wyżej wymienione funkcje. Powyższe będzie stanowiło bazę wyjściową do opisu funkcji ochrony państwa, która jest jednym z elementów funkcji ochronnej państwa jednak nie jest jej tożsama.

Z punktu widzenia obranej koncepcji pracy niezbędne jest także wykazanie, iż funkcja ochrony państwa należy do ścisłej, konstytucyjnej materii, co nie jest właściwe wyłącznie dla polskiego konstytucjonalizmu. Celem przeprowadzonej analizy jest wykazanie jej uniwersalności. W części pracy poświęconej tejże problematyce zostaną przeanalizowane wybrane ustawy zasadnicze państw Europy Środkowo-Wschodniej.

## 2. Pojęcie państwa

„Państwo” jest pojęciem trudno definiowalnym. W literaturze przedmiotu od lat kwestią sporną pozostaje rozumienie tegoż określenia. Problem stanowi jego semantyczna wieloznaczność oraz złożony historyczny wymiar. Kolejną trudność wywołują liczne definicyjne różnice. Na rozumienie „państwa” nie mniejszy wpływ mają również mnogie teorie powstania państwa, które związane są z różnymi światopoglądami oraz z różnymi ideologicznymi fascynacjami badaczy.

Już od zarania dziejów instytucja państwa stanowiła główną formę organizacji społeczeństwa<sup>1</sup>. Państwo było jednocześnie przedmiotem szczególnego zainteresowania myśli społecznej. Obecnie w literaturze teoretyczno-prawnej istnieje wiele koncepcji dotyczących definicji państwa. Ich usystematyzowanie wymaga rozpoczęcia analizy od samego terminu „państwo”, idąc poprzez teorię powstania państwa, aż do jego celów oraz charakterystycznych elementów będących bazą definicji państwa.

Jak zostało zaznaczone, na przestrzeni wieków termin „państwo” przeszedł znaczącą ewolucję. Współcześnie w Europie znane są takie określenia jak np. z języka angielskiego - *the state*, z niemieckiego - *der Staat*, z francuskiego - *l'Etat*, z włoskiego - *lo stato*.

---

<sup>1</sup> Jak wskazuje Wacław Makowski: „społeczeństwo rozumiane w sposób syntetyczny, jako zbiorowość ludzi podległa trwałym procesom zespalającym jest obszerniejsze i historycznie wcześniejsze aniżeli państwo”. W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa. Reprint z 1939 r.*, Warszawa 2014, s. 65.

Wszystkie one wywodzą się jednak z języka łacińskiego, w którym istniało pojęcie *status*<sup>2</sup> - „państwo”.

Mając na uwadze kolejność chronologiczną, należy cofnąć się do czasów starożytnych Rzymian oraz Greków. W Grecji używano wówczas określenia *polis*. Rozumiano je jako niewielką wspólnotę terytorialną o danym ustroju politycznym<sup>3</sup>. W pewnych okresach dziejowych oznaczało ono również wsie funkcjonujące w ramach jednej niezależnej wspólnoty lub w obrębie wspólnoty administracyjnej. Przykładami greckiego *polis* były Ateny czy też Sparta<sup>4</sup>. Rzymianie z kolei używali takich określeń jak *civitas* oraz *res publica*<sup>5</sup>. Pierwsze z pojęć stosowano w celu określenia małej gminy pełnoprawnych obywateli. Natomiast drugie wyrażenie charakteryzowało wspólnotę członków danej gminy, w ramach której wybierano danych urzędników. Pełnię praw obywatelskich posiadały jedynie te osoby, które zostały przyjęte do *res publicae* jako członkowie gminy. Obywatele zamieszkujący Rzym byli określani mianem *civis romanus*. W miarę, gdy rzymska władza zaczęła się powiększać, państwo uzyskało status *imperium*, tj. obszaru pod władzą Rzymian<sup>6</sup>. W konsekwencji dynamicznych zmian termin *res publica* został wyparty przez słowo *status* oznaczające ustrój. Odtąd Rzym uzyskał miano *Status Romanus*<sup>7</sup>. W terminologii rzymskiej dla oznaczenia państwa stosowano również takie pojęcia jak *populus* oraz *gens*. Należy je tłumaczyć jako lud<sup>8</sup>.

Okresem burzliwych, historycznych wydarzeń było średniowiecze (przyp. V-XV w.). Wówczas nastąpił silny rozwój wielu języków. W konsekwencji doprowadziło to do powstania licznych nazw określenia państwa. Najczęściej utożsamiano je z krajem oraz konkretną ziemią, tj. *terra*. W przywołanym czasookresie państwo było kojarzone głównie z instytucją władcy. W związku z powyższym powszechnie stosowano termin *regnum*, który był równoznaczny z królestwem, księstwem lub monarchią. Panowanie określano mianem

<sup>2</sup> J. Pieńkos, *Słownik łacińsko-polski. Wydanie II*, Warszawa 1996, s. 391.

<sup>3</sup> L. Gromka, *Podstawowe zagadnienia o państwie*, [w:] *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, pod red. A. Korybskiego, Bydgoszcz 2012, s. 9.

<sup>4</sup> W. Szczerba, *Koncepcja wiecznego powrotu w myśli wczesnochrześcijańskiej i jej greckie źródła*, Toruń 2014, s. 74-75.

<sup>5</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2010, s. 39.

<sup>6</sup> Zob. E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 1997, s. 23 oraz E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>7</sup> M. Bankowicz, *Demokracje, Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 17.

<sup>8</sup> F. Bobrowski, *Lexicon Latino-Polonicum. Słownik Łacińsko-Polski*. Na wzór słownika Jakoba Faccidati, Wilno 1822, s. 984.

*regne, regno, reign*. Łacińskiemu *regnum* odpowiada wyraz *Recht*, wywodzący się z języków germańskich. W łacinie używano również wyrażenia - *imperium*, które w późniejszym okresie rozwinęło się jako *imperio* oraz *empire*<sup>9</sup>. W średniowieczu wspomniane już terminy *civitas* oraz *res publica* stosowano praktycznie zamiennie w odniesieniu do całych państw, jak i małych gmin miejskich.

W XIV wieku, gdy zwierzchnictwo zachodniego cesarza rzymskiego chyliło się ku upadkowi, we Włoszech określenie *res publica* zostało niejako zarezerwowane w celu określania wyłącznie republik miejskich. W kolejnych, dwóch wiekach, we Włoszech stosowano pojęcie *status* oraz *stato*. Pierwszy termin dotyczył wyłącznie władzy, zaś drugi państwa jako pewnej całości. Powyższe pojęcia zostały ugruntowane również przez Niccolò Machiavellego, który w swoim dziele „Księżę”, państwo określał właśnie nazwą *stato*. Język włoski był również podstawą, inspiracją dostosowania pojęcia „państwo” w innych europejskich językach. We Francji pojawił się termin *estat*, a w późniejszym czasie *etat*<sup>10</sup>. Jean Bodin w swoim dziele „Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej” w kontekście pojęcia „państwo” posługiwał się określeniem *republique*<sup>11</sup>. Przywołany termin *etat* J. Bodin traktował jako daną formę państwa. W Anglii wykorzystywano określenie *state*. Posługiwał się nim np. William Shakespeare. Z kolei w Hiszpanii i Portugalii stosowano określenie *estado*. Niemiecki *Recht* natomiast został zastąpiony wyrażeniem *staat*<sup>12</sup>. Powyższego terminu używał między innymi przedstawiciel niemieckiego pozytywizmu prawniczego Georg Jellinek w swoim dziele „Ogólna nauka o państwie”<sup>13</sup>. Przywołane wyrażenie (nawet do dziś) obrazuje prowincję lub kraj o szczególnym ustroju.

Na przestrzeni wieków również języki słowiańskie wypracowały własne, konkretne określenia stosowane terminu „państwo”. W języku rosyjskim występuje *gosudarstwo*, w serbskim *država*, w czeskim oraz słowackim *stat*. W Polsce na terminologię związaną z państwem ogromny wpływ miał język łaciński oraz panująca przez wiele lat demokracja

<sup>9</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, op. cit., s. 39.

<sup>10</sup> Jak wskazuje Adhemar Esmein, francuski konstytucjonalista – „Państwo zawdzięcza swoją nazwę (Estat), temu, że zwierzchnictwo jest ową pełnią i szczytem potęgi, na którym państwo zatrzymuje się i utwierdza”. Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne. Wydanie II. Poprawione i uzupełnione, według VI wydania oryginału*, przeł. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 1

<sup>11</sup> J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.

<sup>12</sup> Za M. Bankowicz, *Demokracje...*, op. cit., s. 17.

<sup>13</sup> G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, tłum. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924.

szlachecka<sup>14</sup>. Pierwotnie państwo określano terminem *regnum*. W miarę upływu lat język polski wypracował rodzime odpowiedniki. Stosowano takie pojęcia jak: *królestwo*, *korona* oraz *rzeczypospolita*. Ostatni termin był używany wobec państwa rządzonego przez przedstawicieli narodu. Współcześnie funkcjonujący termin *państwo* pojawił się w Polsce w XIX wieku. Wywodzi się od słowa *pan* oznaczającego gospodarza. Wskazuje on także na zdolności panowania i sprawowania władzy<sup>15</sup>.

Jak zostało wykazane, pojęcie państwa przebyło długą, ewolucyjną drogę. Dynamika rozwoju przedmiotowego terminu była uzależniona przede wszystkim od wpływów danego kraju, ówczesnej kultury oraz od panującego w danym okresie języka. Określenie „państwo” jest również ściśle związane z teoriami powstania państwa oraz jak wskazał w 1939 r. Wacław Makowski, także z rozwojem porządku prawnego<sup>16</sup>. Liczne koncepcje są uzależnione jednak głównie od okresu historycznego, w którym były głoszone oraz od obecnego w konkretnym wieku nurtu filozoficznego.

W tym miejscu na uwagę zasługuje podejście zaprezentowane przez wybitnego politologa Klause von Beyme, który w swoim dziele „Współczesne teorie polityczne” opisując historię terminu „państwo” podkreśla, że dla teoretyków nauki o państwie było ono bez wątpienia pojęciem fundamentalnym<sup>17</sup>. Jak wskazuje, w teoriach skoncentrowanych na socjologii i zachowaniach ludzkich (tak też np. Max Weber) szczególny nacisk kładziono na rozumienie pojęcia „władza”, analizowano także modele panującego ładu. Teorie powstające w drugiej połowie XIX wieku odrzuciły znany dotąd „harmonijny model ładu”. Zaczęto natomiast analizować państwo pod kątem występujących w społeczeństwie konfliktów, sprzeczności. Zdaniem K. von Beyme’a „teorie ładu rzadko bywały tak nieelastyczne, aby w ogóle nie uwzględniały konfliktów”<sup>18</sup>. Mowa np. o teoriach związanych z podziałem władz, walkach grup, czy też przypisywaniem konfliktom centralnej roli. Co ważne, uczony ten zwraca także uwagę na to, że pomimo powyższego wszelkie głoszone teorie nieustannie dążyły do odnalezienia modelu równowagi.

---

<sup>14</sup> Szerzej o polskiej demokracji szlacheckiej w: M. Nieć, *Komunikowanie polityczne w nowoczesnym państwie*, Warszawa 2013, s. 47-48.

<sup>15</sup> G. Jellinek, *Ogólna nauka...*, op. cit., s. 18.

<sup>16</sup> Zob. W. Makowski, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 67.

<sup>17</sup> Szerzej o ewolucji pojęcia „państwo” w: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 158-170.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 159.

Idąc w ślad za Zdzisławem Murasem i przyjmując przedstawiony przez niego podział można wyróżnić (w kolejności chronologicznej), następujące doktryny, teorie powstania państwa: naturalistyczną, teologiczną, patriarchalną, patrymonialną, umowy społecznej, podboju i przemocy, solidarystyczną, psychologiczną, marksistowską, katolickiej nauki społecznej oraz funkcjonalną<sup>19</sup>. Powyższe teorie próbują przedstawić oraz sprecyzować różne koncepcje początków powstania państwa. Tłumaczą one również ich istotę. Prezentują genezę państwa z perspektywy spekulacji doktrynalnych oraz nurtu danej filozofii. Niektóre z nich posiadają wiele cech mitycznych.

Naturalistyczna teoria państwa powstała najwcześniej. Opiera się ona na założeniu, że człowiek posiada wrodzoną cechę pozwalającą na egzystowanie mu w zbiorowości. Autorem powyższej koncepcji jest Arystoteles, który twierdził, iż człowiek z natury jest istotą polityczną, jego celem jest życie w grupie, w związku z czym tworzy liczne związki. Jak wskazywał, pierwszym zawierany przez ludzi związkiem jest rodzina. W dalszej kolejności takowe rodziny tworzą osady, a te z kolei przeradzają się w miasta-państwa, czyli *polis*<sup>20</sup>. Filozof ten jako cel tworzenia powyższych związków wskazywał chęć osiągnięcia przez ludzi jedności rodzin i osad. W konsekwencji miało to prowadzić do doskonałego życia. Taką aktywność uzasadniał naturalnym zachowaniem jednostki. Państwo w naturalistycznej teorii jest najwyższą formą zorganizowania ludzi wolnych, którzy w chwili powstania państwa nabywali status obywatela. W „Polityce”, słynnym dziele Stagiryty<sup>21</sup> możemy przeczytać: „Państwo powstaje w drodze naturalnego rozwoju, podobnie jak i pierwsze wspólnoty. Jest bowiem celem, do którego one zmierzają, natura zaś jest osiągnięciem celu”<sup>22</sup>. Arystoteles odrzucał teorię umowy społecznej. Naturalistyczna koncepcja stanowiła istotną bazę do wypracowania w późniejszych wiekach nowych teorii.

Twórcą kolejnej koncepcji – teologicznej - opierającej się na boskim pochodzeniu władzy był św. Augustyn, wskazujący, iż to Bóg stworzył państwo, które jest ziemskim objawieniem jego woli. Powyższa myśl została zawarta w jego traktacie „O państwie

<sup>19</sup> M. Muras, *Podstawy prawa*, 3. Wydanie, Warszawa 2015, s. 63.

<sup>20</sup> Szerzej o miastach-państwach w: W. Sochacki, *Starożytność*, Warszawa 2016, s. 52.

<sup>21</sup> Arystoteles był nazywany również Stagirytą. Określenie wywodzi się od miejsca urodzenia filozofa zob. M. Kuziak, S. Rzepczyński, T. Tomasiak, D. Sikorski, T. Sucharski, *Słownik myśli filozoficznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 71.

<sup>22</sup> Arystoteles, *Polityka (reprint)*, Warszawa 2002, s. 16.

bożym”<sup>23</sup>. Św. Augustyn powstanie państwa wywodził wprost z woli Boga, która według niego została objawiona w Piśmie Świętym<sup>24</sup>. Powstanie państwa tłumaczył koniecznością dyscyplinowania ludzi, którzy popełniają błędy oraz grzechy. Miało ono utrzymywać powszechny pokój oraz gwarantować bezpieczeństwo. Augustyn wskazywał również, że w przypadku „braku złej strony ludzkiej”, państwo byłoby zbędne<sup>25</sup>. Rozkwit teologicznej teorii powstania państwa nastąpił w średniowieczu. Jej zagorzałym zwolennikiem był również św. Tomasz z Akwinu oraz Marsyliusz z Padwy. W XIII-XIV wiecznej Europie nadal uważano, iż źródłem władzy jest Bóg, jednak daną władzę oraz samo jej powstanie przypisywano twórcom ludzkim. Państwo ustanowione przez człowieka (który zmuszony jest do życia w społeczeństwie) ma stanowić czynnik zapewniający swoisty ład. Dodatkowo ma ono gwarantować zbawienie. Św. Tomasz rozważał także nad władzą źle nabytą oraz posłuszeństwem wobec niej. Twierdzenia teologa stały się podstawą współcześnie obowiązującej, katolickiej teorii państwa określanej mianem neotomizmu<sup>26</sup>.

Patriarchalna teoria państwa bazuje na rodzinie. Jej twórcą był żyjący na przełomie XV – XVI wieku angielski teoretyk polityczny Robert Filmer, który prowadził studia nad „Starym Testamentem”. Dowodził on, iż władza monarchy wywodzi się z formy patriarchy nad narodem, a władca jest swoistym spadkobiercą biblijnego Adama. W patriarchalnej koncepcji państwo tworzone jest w wyniku łączenia się rodzin, które w późniejszym etapie tworzą większe struktury, czyli państwo. W myśl powyższej teorii władza ojcowska była traktowana jako pierwowzór władzy państwowej, bowiem głowę rodziny utożsamiano z patriarchą.

W XVIII wieku dzięki twórczości Karla Ludwiga von Hallera rozwinęła się patrymonialna teoria powstania państwa. Zgodnie z głównymi założeniami tej koncepcji początek państwa jest związany z prawem własności do ziemi nazywanym inaczej *patrimonium*<sup>27</sup>. Wspomniany uczony dowodził, iż odwieczną podstawą władzy państwowej

---

<sup>23</sup> Św. Augustyn, *O państwie Bożym. Przeciw poganom ksiąg XXII, t. I*, przełożył i opracował W. Kornatowski, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> „Państwem Bożym zwiemy państwowość poświadczoną przez to Pismo, która nie przez przypadkowe odruchy myśli, lecz wprost przez rządzenie najwyższej Opatrzności, przewyższając swoją boską powagą wszystkie pisma wszystkich narodów, podbiło wszelkie odmiany ludzkiej umysłowości”. Ibidem, s. 9.

<sup>25</sup> Zob. E. Sienkiewicz, *Koncepcja państwa według św. Augustyna*, „Studia Paradyskie” 2015, t. 25, s. 201-220.

<sup>26</sup> Szerzej o neotomizmie w: P. Chojnacki, *Filozofia tomistyczna i neotomistyczna*, Poznań 1947 oraz H. Piluś, *Antropologia filozoficzna neotomizmu*, Warszawa 2010.

<sup>27</sup> Zob. S. Macheta, *Podstawy nauk politycznych: dokumenty i materiały. Tom 2*, Warszawa 1972, s. 85.

jest prawo własności księcia do danej ziemi. W związku z powyższym lud cechuje pełna poddańczość wobec dzierżawcy ziemi. Karl L. von Haller uznawał, iż państwo jest dziedziczną własnością dynastii panującej<sup>28</sup>.

Twórcą kolejnej teorii był Epikur, grecki filozof, twórca nurtu zwanego epikureizmem. Jego koncepcja powstania państwa bazuje na umowie społecznej zawartej pomiędzy ludźmi, którzy do czasu jej ukształtowania funkcjonowali w stanie pierwotnym nazywanym również stanem natury, naturalnym. Gwałtowny rozwój tej teorii nastąpił na przełomie XVII-XVIII wieku. W nowożytnej Europie zwolennikami umowy społecznej był holender Hugo de Groot nazywany również Grocjuszem, angiłk Tomasz Hobbes oraz John Locke, niemiecki filozof Samuel Pufendorf, a także francuz Jean Jacques Rousseau<sup>29</sup>. Grocjusz żyjący w latach 1583-1645 r. wskazywał, iż umowa społeczna wynika z naturalnych skłonności człowieka idących w kierunku zaspokajania oraz zabezpieczenia indywidualnych interesów jednostki<sup>30</sup>. Tomasz Hobbes urodził się pięć lat po Grocjuszu. Według niego naturę ludzką cechuje egoizm oraz antyspołeczność, co w efekcie prowadzi do chęci posiadania jak największej władzy oraz wszelkich innych dóbr. Hobbes dowodził, iż stan pierwotny ludzkości był czasem wielkich walk oraz chaosu (*Bellum omnium contra omnes*, tj. wojna wszystkich przeciwko wszystkim)<sup>31</sup>. Konsekwencją ludzkich ambicji jest nieustanna walka o władzę. Tomasz Hobbes w swoim dziele „Lewiatan” zaznaczył, że wyłącznie silna władza państwowa może stanowić opór, aby powstrzymać chaos<sup>32</sup>. Jej działania będą skuteczne, gdy zostaną oparte o przymus. Ludzie widząc panujące zagrożenie zaczną naturalnie tworzyć państwo, zrzekając się jednocześnie w ten sposób swojej wolności. Tomasz Hobbes wielokrotnie wskazywał również, iż ludzie w stanie natury nie posiadają moralności, w związku z czym nie potrafią odróżnić dobra od zła<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym, Wydanie 2 rozszerzone*, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>29</sup> D. Pietrzyk-Reeves, *Podstawy zgody i dyskursu publicznego w koncepcji umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa. Tom 3*, pod red. W. Uruszczaka, D. Malca, M. Mikuły, Kraków 2010, s. 335.

<sup>30</sup> Por. J. Justyńska, J. Justyński, *Historia myśli socjologiczno-ekonomicznej*, Warszawa 2013, s. 56; W. Tatariewicz, *Historia filozofii. Filozofia nowożytna od roku 1830. Wydanie 8*, Warszawa 1978, s. 30; R. Tokarczyk, *Klasyka prawa natury*, Lublin 1988, s. 185.

<sup>31</sup> A. X. Fellmeth, M. Horwitz, *Guide to latin in international law*, Oxford, New York 2009, s. 44.

<sup>32</sup> T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, wstęp i przypisy J.C.A. Gaskin, Warszawa 2005.

<sup>33</sup> W.J. Korab-Karpowicz, *Historia filozofii politycznej. Od Turkydyesa do Locke'a. Tradycje klasyczne i jej krytycy*, Kęty 2010, s. 285.



Tak zwany okres przedpaństwowy inaczej określał John Locke. Uczony nazywał go epoką pomyślności. Każdy z ludzi bronił swoich naturalnych praw. Samodzielnie karał osoby, które takie prawa naruszały. Zdaniem Locka ludzie byli sędziami we własnej sprawie. Rodzina nie pomagała w skomplikowanych relacjach. Powyższe było powodem zawarcia umowy społecznej. Jej podstawą były dwa akty. Po pierwsze, jednostki tworząc społeczeństwo rezygnowały z posiadanej bezgranicznej wolności. Po drugie, warunkiem koniecznym funkcjonowania społeczeństwa było powołanie właściwych władz, co w konsekwencji prowadziło do powstania państwa. Zdaniem filozofa umowa społeczna nie musiała oznaczać zrzeczenia się praw naturalnych. Wręcz odwrotnie, ponieważ gwarantowały one ochronę jednostki przed złem. John Locke wskazywał, iż głównym celem umowy społecznej było zacieśnienie stosunków międzyludzkich.

Kolejny z uczonych, Samuel Pufendorf, nieco odbiegł od poglądów Grocjusza oraz T. Hobbesa. Niemiecki profesor optował za koncepcją idealnego władcy, którego najważniejszym zadaniem jest zagwarantowanie poddanym bezpieczeństwa oraz spokoju. Samuel Pufendorf wskazał również trzy akty, które miały składać się na umowę społeczną stanowiącą prąródło powstania państwa<sup>34</sup>. Są nimi: po pierwsze, umowy zrzeszania się jednostek w społeczeństwo, po drugie, akty nadające społeczeństwu ustrój konstytucyjny, po trzecie, akty poddania się społeczeństwa władzy panującego suwerena, które zostają ustanowione w umowie zawierającej w swojej treści legalne, konstytucyjne formy władzy.

Jean Jacques Rousseau stan pierwotny ludzi charakteryzował jako czas pomyślności, dobrobytu, wolności, harmonii oraz równości wszystkich. Według niego, państwo zostało stworzone przez ludzi, którzy nie potrafili sobie radzić z nękającymi ich żywiołami. Zaczęto zakładać większe skupiska, a wewnątrz nich istniały rodziny. Nieunikniony rozwój cywilizacyjny przyniósł ze sobą podział klasowy, co prowadziło do wojen. Państwo było konsekwencją powstałej umowy społecznej. Miało gwarantować ład. W myśl koncepcji J.J. Rousseau obywatele przystępowali do umowy nieprzymuszenie. Warunkiem było zrzeczenie się przez nich wolności na rzecz wszystkich<sup>35</sup>. Zdaniem tego myśliciela pierwotna umowa społeczna została zachwiana z powodu działań despotycznych bogaczy. W związku

---

<sup>34</sup> Za A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Wydanie VI rozszerzone, Warszawa 2007, s. 186.

<sup>35</sup> Poglądy Rousseau wobec wolności w stanie natury w: I. Barwicka-Tylek, *Portrety wolności. Studium z historii idei i postmodernizmu „stosowanego”*, Warszawa 2009, s. 135.

z powyższym, konieczne było zawarcie nowej umowy rozumianej jako umowa pomiędzy ludźmi o zrzeszenie (tj. *pactum unionis*) oraz jako umowy dotyczącej podporządkowania się władzy (tj. *pactum subiectionis*)<sup>36</sup>. Powyższa teoria odegrała w historii szczególną rolę. Za jej pośrednictwem walczono z feudalną ideologią związaną z boskim pochodzeniem władcy. Koncepcja umowy społecznej przyczyniła się również do powstania idei suwerenności narodu. Jej entuzjastami byli w szczególności Benedykt Spinoza, John Locke, Hugo de Groot, Aleksandr Nikołajewicz Radiszczew, a także Hugo Kołłątaj. Współcześnie, powyższą teorię określa się mianem kontraktualizmu<sup>37</sup>.

Koncepcja podboju i przemocy narodziła się w starożytnej Grecji. Jej zwolennikami był Kalikles oraz Tranzymach. Koncepcja ta zakłada, że państwo powstaje poprzez podbicie słabszych plemion przez plemiona silniejsze. Podboje służą zatem powiększeniu przede wszystkim terytorium danego państwa. Rozwój tej teorii nastąpił jednak dopiero w XIX stuleciu dzięki pracom polskiego socjologa i prawnika Ludwika Gumplowicza, który dowodził, iż walka ras, w trakcie której stosowana jest przemoc z zewnątrz, jest główną przyczyną powstania państwa<sup>38</sup>. W powyższej koncepcji walka utożsamiana jest ze starciami ras, które prowadzą do podporządkowania jednego plemienia wobec drugiego. Przywilejem wygranej grupy jest ustanowienie i sprawowanie władzy<sup>39</sup>. Jedną z odmian teorii podboju i przemocy jest tzw. normanistyczna teoria powstania państwa<sup>40</sup>. Jej zwolennikiem był m.in. polski prawnik Franciszek Piekosiński.

Kolejna teoria, solidarystyczna, rozwinęła się na przełomie XIX-XX wieku. Jej twórcami byli Francuzi: Émile Durkheim oraz Leon Duguit. Podstawą tej koncepcji jest założenie, iż państwo jako organizacja synchronizująca, solidaryzująca równoważy interesy różnych grup społecznych. W solidarystycznym państwie obowiązuje rozłożenie pracy na wszystkich jego członków. Funkcjonuje również powszechny podział na rządzących i rządzonych. Dzięki wrodzonym cechom pewna część ludzi przejmuje przewagę nad

---

<sup>36</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 39.

<sup>37</sup> R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010, s. 72.

<sup>38</sup> L. Gumplowicz, *Rodzina i naród*, „Prawda” 1888, nr 3, s. 26.

<sup>39</sup> O rozumieniu rasy wg L. Gumplowicza w: J. Kojkoł, *Ludwika Gumplowicz społeczno-filozoficzne myślenie o religii*, „Galicja. Studia i Materiały” 2016, nr 2, s. 53.

<sup>40</sup> Szerzej o normanizmie w: A. Brückner, *Mitologia słowiańska i polska*, Warszawa 1985, s. 111.

pozostałymi członkami grupy. Jak wskazują twórcy tej teorii, przykładem przywódczych cech może być np. posiadana wiedza jednostki oraz jej zdolności organizacyjne.

Jednym z zasłużonych przedstawicieli doktryny, którzy wpisali się na trwałe w prezentację różnych teorii powstania państwa, jest Leon Petrażycki. Uczony na przełomie XIX i XX wieku sformułował psychologiczną teorię powstania państwa i prawa<sup>41</sup>. Podstawą tej koncepcji jest funkcjonowanie państwa i prawa w psychice człowieka. Bodźcem determinującym powstanie państwa w takiej formie są przede wszystkim przeżycia psychologiczne ukształtowane w toku działalności ludzi. Państwo zostało zrównane z projekcją psychologiczną, przypisującą pewnym jednostkom władzę oraz kierującą losami większej zbiorowości, a jego genezę wyznaczała wyłącznie ludzka świadomość. Zgodnie z teorią głoszoną przez L. Petrażyckiego władza powstaje w wyniku szczególnych przeżyć, które powodują poczucie konieczności okazania posłuszeństwa wobec konkretnym osobom funkcjonującym w społeczeństwie<sup>42</sup>. Według tego uczonego powyższa forma państwa jest w stanie zaspokoić takie potrzeby jednostki jak np. bezpieczeństwo, czy chociażby jej afiliację. Z punktu widzenia teorii psychologicznej terytorium nie ma znaczenia dla pojęcia państwa<sup>43</sup>. Z teorią psychologiczną związane są badania teorii naśladownictwa prowadzone przez Jamesa Geорга Fraznera oraz Gabriela Tarde'a. James G. Frazer powstanie władzy państwowej łączył z magiczną mocą kapłanów, czarodziei oraz przywódców. Z kolei G. Tarde wykształcenie się państwa przypisywał psychicznym procesom związanym z naśladownictwem oraz z naturalną potrzebą podporządkowania się jednostki.

Ostatnia z wymienionych we wstępie tegoż podrozdziału teorii powstania państwa związana jest z Fryderykiem Engelsem, niemieckim filozofem i socjologiem. W literaturze przedmiotu nazywana jest ona teorią marksistowską. Jej wyznawcy powstanie państwa łączyli przede wszystkim z funkcjonowaniem klas społecznych. Genezą państwa miał być podział klasowy powodujący pojawienie się własności prywatnej, co w konsekwencji prowadzi do rozpadu pierwotnej wspólnoty. Zdaniem F. Engelsa klasowe pochodzenie

---

<sup>41</sup> Szczegółowy opis o psychologicznej teorii prawa i państwa wg Leona Petrażyckiego w: J. Kowalski, *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963.

<sup>42</sup> A. Kalisz-Prakopik, P. Pęczak, E. Prokop-Perzyńska, *Materiały pomocnicze ze wstępu do prawoznawstwa. Schematy i tabele*, Lublin 2005, s. 16.

<sup>43</sup> L. Dubel, *O pojęciu i istocie państwa*, [w:] *Elementy nauki o państwie i polityce*, pod red. L. Dubla, J. Kostrubca, G. Ławnikowicza, Z. Markwarta, Warszawa 2011, s. 60.

państwa przesądzało o jego charakterze. Według marksistów państwo jest narzędziem panowania uprzywilejowanych klas. Jego cechą jest przede wszystkim przymus oraz powszechna siła. Wykorzystując powyższe aspekty dana klasa panująca jest zdolna narzucić społeczeństwu swoją wolę i władzę. Kluczowym zagadnieniem teorii marksistowskiej było pojęcie „typu państwa”. W związku z powyższym, marksiści wyróżniali państwo: niewolnicze, feudalne, kapitalistyczne oraz socjalistyczne. Fryderyk Engels swoje twierdzenia opublikował w dziele „O pochodzeniu rodziny, własności prywatnej i państwa”<sup>44</sup>. W książce tej wskazywał trzy przyczyny powstania państwa. Według niego były nimi: wzrost wydajności pracy, powstanie własności prywatnej, powstanie klas społecznych oraz sprzeczności ekonomicznych między nimi. Omówiona teoria była rozwijana w kolejnych latach m.in. przez Karola Marksa, Włodzimierza I. Lenina oraz Józefa Stalina.

Jak zostało wcześniej zaznaczone, przedstawiony katalog teorii państwa nie jest jedynym<sup>45</sup>. W tym miejscu warto przybliżyć inny zaproponowany przez brytyjskiego politologa Andrew Heywooda. Analizując naturę władzy i zastanawiając się nad tym czemu/komu służy państwo, uczony ten przedstawił tzw. „konkurencyjne teorie państwa”, do których zaliczył: państwa pluralistyczne, kapitalistyczne, państwa-Lewiatany oraz patriarchalne<sup>46</sup>.

Jako źródło pluralistycznej teorii wskazuje się liberalne poglądy. Zgodnie z ich założeniami państwo funkcjonuje w społeczeństwie, przyjmując swoistą rolę sędziego, rozjemcy czy też arbitra. Andrew Heywood zarzuca temu podejściu ujmowanie takich instytucji jak np. sądy lub armia jako niezależnych organów, a nie jako swoistych elementów państwa. Jego zdaniem „państwo można ignorować jedynie wtedy, gdy postrzega się je jako bezstronnego arbitra, na którego aktualny rząd może wpływać zgodnie ze swoją wolą”<sup>47</sup>. Najważniejszymi przedstawicielami teorii pluralistycznej byli już wcześniej wspomniani,

---

<sup>44</sup> F. Engels, *O pochodzeniu rodziny, własności prywatnej i państwa: w związku z badaniami Lewisa H. Morgana*, Warszawa 1977.

<sup>45</sup> Np. Wacław Makowski, który oprócz teorii głoszonych przez takich uczonych jak: Platon, Arystoteles, Seneka, Aureliusz, św. Augustyn i św. Tomasz z Akwinu, Bodin, Grocjusz, Hobbes, Lock, Puffendorf, Monteskiusz, Rousseau, Kant, Hegel oraz Fichte wyróżnił także następujące teorie: reprezentowana przez szkołę historyczną; empiryzm społeczny; państwo jako organizm; socjologii pozytywnej; socjologii emocjonalnej, porządku prawnego; instytucji; relatywizmu; integracji oraz pluralizmu. Szerzej o powyższych teoriach w W. Makowski, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 78-132.

<sup>46</sup> Zob. A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 111-119.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 112.

siedemnastowieczni teoretycy i zwolennicy umowy społecznej tj. T. Hobbes i J. Locke. Dla przypomnienia należy podkreślić, że ich twierdzenia opierają się analizie szacunku obywateli wobec państwa, które powstało na zasadzie dobrowolnego porozumienia, swoistej umowy społecznej. Jak podkreślali, wyłącznie państwo zapewnia ład, chroni ludność, a obowiązujące w nim prawo gwarantuje prawa i wolności. Zdaniem J. Locka państwo może stanowić zagrożenie dla praw naturalnych, jednak formą ochrony przed tym jest funkcjonowanie rządu konstytucyjnego, czy też reprezentatywnego. W XX wieku opisywany pluralizm istniał w państwach liberalnych. Władzę dzielono wówczas powszechnie i równomiernie. Dążono do tego, aby samo państwo było neutralne, nie sprzyjało jakimkolwiek jednostkowym interesom, ale było swoistą „sługą” społeczeństwa<sup>48</sup>. Współcześnie pluraliści prezentują krytyczny stosunek do przedstawionego wyżej historycznego ujęcia teorii. Nową koncepcję nazwano neopluralistyczną teorią państwa. Jej przedstawicielami są m.in.: Robert Dahl, Charles Lindblom i John Kenneth Galbraith. Ich zdaniem państwa, które funkcjonują w obecnych czasach (w przeciwieństwie do wcześniejszych wieków) są bardziej podatne na naciski, np. ze strony biznesu niejednokrotnie posiadającego uprzywilejowaną pozycję wobec panującego rządu. Neopluraliści podkreślają także, że państwo kształtuje jednocześnie partykularne interesy.

Jako kolejną koncepcję konkurencyjnej teorii państwa A. Heywood opisuje państwa kapitalistyczne. Ujęcie prezentowane przez marksistów jest bez wątpienia alternatywą do opisanej wyżej teorii pluralistycznej. Teoria ta była już wcześniej przeze mnie opisana, jednak warto przypomnieć, że zdaniem jej zwolenników państwo jest narzędziem wykorzystywanym do ucisku klas. Dla Karola Marksa państwo równa się dyktaturze proletariatu, dyktaturze klas. Co ważne, jego zdaniem państwo nie jest niezbędne, aby w społeczeństwie trwała jakaś trwała formacja. Przewidywał, że z chwilą zniknięcia walki klas, państwo również przestanie istnieć. W przypadku zaniku funkcjonującego dotąd systemu klasowego, będącego przecież postawą istnienia państwa, „straci ono powód swego istnienia”<sup>49</sup>. Rozwój marksizmu nazywany neomarksizmem spowodował dalsze analizy władzy państwowej. Twierdzono, iż dominacja klasy rządzącej możliwa jest jedynie poprzez wykorzystanie manipulacji ideologicznej. Współcześnie zwolennicy tej teorii uznają, że

---

<sup>48</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 115.

klasycznie zaproponowany podział klas na burżuazję i proletariat jest zbyt uproszczony. Zdaniem np. Boba Jessopa państwo jest zbiorem instytucji, ale nie należy traktować go jako „instrumentu”, lecz jako „jednostkę dynamiczną”.

Andrew Heywood w dalszej kolejności opisuje państwo-Lewiatana. Utożsamiane jest ono z mitycznym potworem zabiegającym o własne interesy, dążącego do stałej ekspansji i nieustającego rozrostu. Teoria ta przypisywana jest Nowej Prawicy, tj. ruchowi, który powstał na przełomie lat 70-80-tych XX wieku. Za jego podstawę uznaje się klasycznie rozumiany liberalizm ekonomiczny, a także konserwatyzm społeczny. Zwolennicy tego ruchu odrzucają wizję państwa jako arbitra, ale optują za ingerencją państwa w niemal każdy aspekt życia człowieka. Państwo-Lewiatan dąży przede wszystkim do osiągnięcia własnych celów, a nie interesów reprezentowanych przez społeczeństwo. Powyższe możliwe jest do osiągnięcia jedynie poprzez nieustanny rozrost państwa oraz jego roli. Przedstawiciele Nowej Prawicy tłumaczą dynamizm działań państwa i jego władzy przede wszystkim wpływem popytu oraz podaży.

Ostatnią teorią zaprezentowaną przez A. Heywooda jest państwo patriarchalne, o którym również już wspominałam. Współcześnie wizja ta jest konsekwencją feminizmu. Konsekwencją tego jest przekonanie, że w państwie wszyscy mają równy dostęp do władzy. Państwo interweniuje wyłącznie w celu wyrównania nierównego traktowania. Radykalny feminizm przemawia za władzą, która odwzorowuje swoistą strukturę ucisku skupioną w formie patriarchy<sup>50</sup>.

Wielość przedstawionych teorii potwierdza, iż od lat trwają poszukiwania nad wykazaniem ról państwa, jego obowiązków, ale i pełnionych funkcji. Odpowiedzią na powyższe kwestie, jak wskazuje A. Heywood, są różne formy państwa. Uczony wyróżnił państwo: minimalne, rozwojowe, socjaldemokratyczne, skolektywizowane oraz totalitarne.

Państwo minimalne uznawane jest przez liberałów za ideał i wzór wszystkich form. Jego celem jest zagwarantowanie jednostkom szerokiej sfery wolności, z jednoczesnym powstrzymaniem ich przed możliwymi naruszeniami prawa. Główną jego funkcją jest zapewnienie powszechnego porządku i społecznego spokoju. Jako współczesne przykłady państw minimalnych wskazuje się państwa azjatyckie, np. Malezję czy Singapur. Państwa rozwojowe silnie ingerują w życie gospodarcze (np. XIX wieczna Wielka Brytania,

---

<sup>50</sup> Ibidem, s. 118.

czy też Japonia). Budują partnerstwo pomiędzy sobą a interesami gospodarczymi ludności. Celem rozwoju i postępu ekonomicznego takich państw jest praktyka powszechnego interwencjonizmu. W przeciwieństwie do powyższego stoją państwa solidarystyczne, np. Austria, czy też Belgia. Przeprowadzana przez nie restrukturyzacja społeczeństwa odbywa się na takich zasadach jak powszechna równość, uczciwość czy też sprawiedliwość społeczna. Ich głównym priorytetem jest rozwój oparty o socjaldemokratyczne wartości. Takie państwa poszerzają wszelkie wolności. Promują także powszechną sprawiedliwość. Zdaniem swoich zwolenników państwo socjaldemokratyczne poprzez swoją aktywność jest pomocne zwłaszcza w celu przywrócenia równowagi oraz zmniejszenia istniejących nierówności społecznych. Jak wskazuje A. Heywood, „państwo socjaldemokratyczne jest „państwem umożliwiającym”, oddanym zasadzie indywidualnego upodmiotowienia”<sup>51</sup>. Kolejną formą państwa, którą wyróżnia ten politolog, są państwa kolektywizowane (przykładami są państwa komunistyczne np. ZSRR). W przeciwieństwie do już opisanych form, charakteryzuje je kontrola państwa nad życiem gospodarczym rozumianym całościowo. Cechą charakterystyczną takich państw jest likwidacja sektora prywatnego oraz utworzenie gospodarki centralnie planowanej. Podstawą tej idei państwowej kolektywizacji było „upodobanie” własności wspólnej kontrolowanej przez najwyższe organy państwowe, a nie własności prywatnej. Najbardziej „ekstremalną” formą państwa są państwa totalitarne (np. hitlerowskie Niemcy). Cechuje je wywieranie wpływu na praktycznie każdy aspekt życia społeczeństwa. Panuje w nich powszechna inwigilacja lub wręcz terroryzm. Podstawą ich działania jest system ideologicznej manipulacji. Jak podkreśla A. Heywood, państwa totalitarne skutecznie niszczą społeczeństwo obywatelskie oraz niszczą funkcjonującą indywidualną tożsamość<sup>52</sup>.

Wykazałam, iż w literaturze przedmiotu głoszonych jest wiele teorii powstania państwa. Przyjęte i szczegółowo omówione kategoryzacje (choć nie jedyne z dostępnych) najlepiej oddają różnorodność zagadnienia oraz charakteryzuje jego ewolucję na przestrzeni kilkunastu wieków. Dokonanie analizy genezy pojęcia państwa oraz przedstawienie licznych koncepcji powstania państwa pozwala przejść do zdefiniowania państwa. Już na wstępie należy przypomnieć, iż zadanie to nie jest łatwe ze względu na szerokie pole znaczeniowe

---

<sup>51</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 124.

wskazanego pojęcia. Dodatkowym utrudnieniem są rozmaite dyscypliny naukowe, w ramach których próbowano dokonać ustalenia istoty przedmiotowego pojęcia. Są nimi m.in. prawo, geografia polityczna, doktryny polityczno-prawne, nauka o polityce oraz socjologia.

Należy zaznaczyć, że wszystkie zaprezentowane wyżej dyscypliny łączy kategoryzacja definiowania państwa zaproponowana przez Stanisława Sagana i Viktorię Serzhanovą. Uczni wyróżnili podejście idealistyczne, funkcjonalistyczne oraz organizacyjne<sup>53</sup>. Analogiczne perspektywy rozumienia pojęcia „państwo” proponował również wspomniany już wcześniej A. Heywood<sup>54</sup>.

Jak sama nazwa wskazuje, koncepcje idealistyczne, idealizują państwo. W niektórych twierdzeniach jest ono wręcz utopią. Zwolennikami takiego sposobu definiowania państwa był Platon oraz Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Pierwszy z nich, państwo uznawał za czystą utopię, która dominuje nad obywatelami. Kieruje ich moralnością, a także wszelakimi ideami. Potrzeby jednostek nie miały znaczenia. Z kolei F. Hegel w swoich pracach wyróżnił tzw. „momenty egzystencji społecznej”, tj. rodzinę, społeczeństwo posiadające cechy obywatelstwa oraz państwo. Wskazywał monarchię pruską jako przykład państwa idealnego. Państwo utożsamiał z etyczną wspólnotą. Jej podstawą miał być powszechny altruizm, wzajemna solidarność. Wadą powyższej koncepcji jest bezkrytyczny stosunek do państwa<sup>55</sup>. A. Heywood krytykując koncepcję F. Hegla, wskazał także brak jasnego rozróżnienia między instytucjami będącymi częścią państwa oraz tymi, które funkcjonują poza jego ramami.

W podejściu funkcjonalistycznym państwo jest definiowane w oparciu o swoje cele oraz funkcje. Głównym składnikiem definicji jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz społecznej stabilności. Państwo utożsamiane jest z instytucjami (w szczególności ich rolą i celem działania), które spełniają niniejszą funkcję. Prekursorami powyższego podejścia byli marksiści. Przedstawiciele tej doktryny polemizowali w swoich twierdzeniach. Karol Marks państwo utożsamiał wyłącznie z organem nacisku jednej klasy nad drugą. Dla wspomnianego już wcześniej F. Engelsa państwo również było równoznaczne z maszyną ucisku sprawującą władzę, stosującą

---

<sup>53</sup> S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 36.

<sup>54</sup> A. Heywood, *Politologia...*, op. cit., s. 108-109.

<sup>55</sup> G.L. Seidler, *Przedmarksowska myśl polityczna*, Kraków 1974, s. 626.



niejednokrotnie przemoc, działającą dodatkowo w interesie i na potrzeby panującej klasy<sup>56</sup>. Władza ta była równoznaczna z aparatem przemocy przybierającym różne formy, np. formacje zbrojne lub instytucje stosujące nacisk. Z kolei, Włodzimierz Lenin przekonywał, że władza państwowa stoi ponad prawem, ponieważ prawo to jest nakazem tych jednostek będących u władzy. Twierdził, że filarem państwa jest bezpośrednia siła oraz osoby posiadające władzę polityczną, ponieważ to oni mogą obejść się bez prawa, a ich nakazy nie wymagają formy prawnej. Państwo w teorii W. Lenina było instytucją pokrewną armii, a nie pewną strukturą prawną. Do funkcjonalistycznego podejścia definicji państwa zalicza się również twierdzenia zaprezentowane przez niemieckiego socjologa Franza Oppenheimera. W jego ujęciu państwo jest organizacją, której głównym celem jest egzekwowanie podatków. Wspomniany uczony dzielił społeczeństwo na podatników oraz tych, którzy z owych podatków się utrzymują. Podobnie wypowiadał się amerykański ekonomista Murray Rothbard. Co prawda, był on zwolennikiem wolnego rynku, ale w jego mniemaniu państwo jest organizacją posiadającą monopol tworzenia, a także egzekwowania prawa. Elementem wspólnym wszystkich zaprezentowanych definicji jest założenie występowania sprzeczności interesów państwa oraz jego obywateli.

Ostatnie podejście nazywane jest organizacyjnym, gdyż państwo utożsamiane jest z aparatem rządowym i zbiorem instytucji, których głównym zadaniem jest organizacja życia społeczeństwa. Działania instytucji finansowane są z podatków. Zwolennicy takiego rozumienia państwa jako cechę pozytywną definicji wskazują odróżnienie państwa od społeczeństwa obywatelskiego. Organizacyjne podejście pozwala także na analizę aktywności i ograniczeń państwa w zakresie obowiązków państwa oraz jego instytucji. Prekursorami takiego ujęcia państwa są Andrzej Sylwestrzak i Zygmunt Bauman. A. Sylwestrzak osadził państwo w doktrynie społeczeństwa przemysłowego. Z kolei, Z. Bauman pojęcie „państwo” rezerwuje wyłącznie dla społeczeństw posiadających aparat państwowy. Ku przedstawionemu podejściu skłania się również kilkakrotnie przywoływany A. Heywood. Biorąc pod uwagę założenia organizacyjnego ujęcia państwa politolog

---

<sup>56</sup> „Państwo powstało z potrzeby utrzymania w korbach przeciwieństw klasowych, a jednocześnie powstało wśród konfliktów tych klas, z reguły jest ono państwem klasy najsilniejszej, ekonomicznie panującej, która przy jego pomocy staje się również klasą panującą politycznie i w ten sposób zdobywa nowe środki do ciężeń i wyzyskiwania klas uciśnionych”. Za F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*, Warszawa 1948, s. 197-198.

wyróżnił pięć cech głównych. Wskazał na: suwerenność oraz funkcjonowanie absolutnej i nieograniczonej władzy (nawiązanie do T. Hobbesa); posiadanie przez państwowe instytucje cechy „publiczności”; państwo jako wyraz praktykowania legitymizacji i instrument dominacji; państwo jako terytorialne stowarzyszenie. Ponadto politolog ten, porównując „państwo” i „rząd” podkreślił znaczące różnice występujące pomiędzy tymi pojęciami, np. rząd jest częścią państwa, państwo w przeciwieństwie do rządu trwa nieprzerwanie, rząd realizuje politykę państwa, z kolei państwo sprawuje władzę bezosobowo i reprezentuje dobro wspólne oraz wolę powszechną<sup>57</sup>.

Dokonując analizy sposobów definicji państwa, nie można pominąć następujących, kluczowych dla współczesnej nauki poglądów: tzw. abstrakcyjnej definicji państwa sformułowanej w XVI wieku przez Niccollo Machiavellego; trójelementowej definicji z przełomu XIX-XX w. zaproponowanej przez Georga Jellinka; definicji sformułowanej w 1922 r. przez polskiego uczonego Eugeniusza Jarzę oraz prawnego zdefiniowania państwa, które nastąpiło dopiero w latach trzydziestych XX wieku.

Abstrakcyjna definicja państwa wywodzona jest z jednych z najślawniejszych dzieł N. Machiavellego – „Księżę”<sup>58</sup> oraz „Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięciem historii Rzymu Liwiusza”<sup>59</sup>. Oba utwory, zważając na czas, w którym powstały, były nowatorskie. Wyróżniającym je elementem było kategoryczne odrzucenie boskiego pierwiastka. Uczony utożsamiał państwo ze zbiorem jednostek ściśle podporządkowanych władcy. Dobre państwo to takie, w którym władca czuje się bezpiecznie i jest pewny swojej władzy. Jego elementem jest także dobre wojsko oraz dobre prawo. I w takiej, a nie odwrotnej kolejności. Znaczną część swoich rozważań N. Machiavelli poświęcił zagadnieniu sprawowania władzy, a nie samemu społeczeństwu. Już w pierwszym rozdziale „Księcia” możemy również przeczytać o podziale państw. Zdaniem filozofa wszystkie państwa dzielą się na rzeczypospolite i księstwa, które mogą być dziedziczne lub powstają w nowy sposób. Te drugie - „nowe”, mogą być „całkiem nowe” lub są przyłączone do dziedzicznego państwa księcia<sup>60</sup>. Na gruncie „Księcia” możemy przeczytać, iż władanie księstwem dziedzicznym

<sup>57</sup> A. Heywood, *Politologia...*, op. cit., s. 110.

<sup>58</sup> N. Machiavelli, *Księżę*, tłum. W. Rzymowski, Warszawa 1917.

<sup>59</sup> N. Machiavelli, *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięciem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1984.

<sup>60</sup> Jak pisze dalej N. Machiavelli „nowo nabyte państwa bywają poprzednio wdrożone do życia pod rządami księcia, albo też poprzednio używały wolności; zdobywa się je zaś orężem cudzym lub własnym, szczęśliwym zrzędzeniem losu, albo męstwem”. N. Machiavelli, *Księżę...*, op. cit., s. 5.

jest łatwiejsze, ponieważ nie wymaga użycia wojska. W przypadku zdobycia państwa przyzwyczajonego do wcześniejszej wolności istnieją trzy rozwiązania: można je zniszczyć, zamieszkać w nim lub zostawić zastane prawa i utworzyć wewnętrzny, oligarchiczny rząd. W zakresie abstrakcyjnej definicji państwa, szczególnie ważna jest przyczyna jego powstania. Według N. Machiavellego głównym determinantem powstania państwa był brak poczucia bezpieczeństwa jednostek. Jak wskazywał, przed powstaniem państwa ludzie żyli wśród zwierząt będąc w nieustannej walce. W chwili nagłego przyrostu ludności oraz wzrostu ich świadomości, jednostki zrzekły się władzy na rzecz jednej silnej osobowości. Wprowadzenie twardego prawa wprowadziło poczucie sprawiedliwości oraz bezpieczeństwa. Państwo zatem dla Machiavellego było tworem ludzkim, który powstał z powodu silnego rozwoju społeczeństwa oraz nieuchronnego postępu. Kwestia państwa, jego różnych form ustrojowych oraz zdobywanie władzy stanowiły główny trzon poglądów filozofa.

Na definicję państwa G. Jellinka składają się trzy elementy (stąd nazwa trójelementowa definicja): ludność, terytorium oraz władza zwierzchnia<sup>61</sup>. Ludność została podzielona na dwie grupy: rządzących i rządzonych. Traktowana jest w tym jako podmiot woli suwerena oraz przedmiot władczych działań państwa. Terytorium obejmuje konkretną powierzchnię, ale także wnętrze ziemi oraz przestrzeń powietrzną. Według Jellinka władza zwierzchnia posiada środki przymusu oraz właściwe instytucje prawne. W dziele „Ogólna nauka o państwie” jest postrzegana jako jednolita wola, która wpływa na kształt ładu oraz istniejące cele społeczności. Trójelementowa definicja była inspiracją dla polskich teoretyków. Według Antoniego Peretiatkowicza państwo „to trwałe związki ludzi na pewnej przestrzeni ziemi stale osiadłych, pod władzą najwyższą”. Z kolei w teorii Czesława Znamierowskiego państwo jest rozległą liczebnie i terytorialnie instytucją personalną, która stanowi zorganizowaną grupę<sup>62</sup>. Uczony ten nie traktował ludności i terytorium jako równorzędnych elementów<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> K.J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 57.

<sup>62</sup> Najważniejszymi publikacjami dotyczącymi rozważań o teorii państwa są: C. Znamierowski, *Wiadomości elementarne państwa*, Warszawa 1934 oraz C. Znamierowski, *Rozważania wstępne do nauki o moralności i prawie*, Warszawa 1964.

<sup>63</sup> C. Znamierowski, *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 77.

Eugeniusz Jarra – polski naukowiec, autor książki „Ogólna teoria prawa”, w 1922 r. wskazał, że „państwo jest najwyższą związką społecznego formą, bo ogarniając i podporządkowując sobie wszystkie inne, samo żadnej z nich nie ulega”<sup>64</sup>. Jego zdaniem państwo będące związkiem społecznym, stanowiącym część społeczeństwa jest determinantem powstania mniejszych jednostek organizacyjnych takich jak rodzina, szczerp, czy też naród. Uczony szczegółowo badał również stosunek państwa do narodu. Jak zaznaczał, „bo chociaż może cały naród zawrzeć się w granicach jednego tylko państwa, to i w tym wypadku nie zawsze bywa współrozciągłym, gdyż rzadko tworzy je sam wyłącznie, zazwyczaj zaś należy doń wraz z innymi narodami, to jest, państwo składa się z paru narodów”<sup>65</sup>. Dokonując definicji pojęcia „państwo”, wskazywał na dwa możliwe ujęcia. Po pierwsze, zalecał uwzględnienie istotnych dla państwa składników oraz celu jego funkcjonowania. Po drugie jako podstawę analizy brał elementy pojęciowe. W myśl definicji E. Jarra „państwo – to uposażony w zwierzchniczą władzę związek społeczny na określonym terytorjum”<sup>66</sup>. Wyróżnił on zatem dwie cechy materialne, tj. związek społeczny oraz terytorium, a także jedną formalną jaką jest władza. Zdaniem E. Jarra, związek społeczny powinien być traktowany jako szczególna część społeczeństwa, a nie jego całość. Tworzący państwo ów związek nazwał ludnością. Jako niezbędny element wskazał także terytorium, którego posiadanie uzależniał od funkcjonowania państwowego związku społecznego. Władzy przypisał zwierzchnictwo, które opisał jako „absolutną niezależność wewnątrz i zewnątrz państwa”<sup>67</sup>. Utożsamiał ją z niezbędnym elementem uporządkowanego związku społecznego. Podmiotem tej władzy ma być „uorganizowana państwowo ludność”.

W tym miejscu warto raz jeszcze wrócić do poglądów K. von Beyma. Uczony ten bowiem przyznał, że tradycyjne państwo charakteryzują trzy zasadnicze elementy, tj.: określony obszar, władza oraz ludność. Co ciekawe, politolog ten jednocześnie zastanawiał się, czy wymienione wyżej kryteria są wystarczające, aby odróżnić państwo od innego rodzaju stowarzyszeń. W dziele „Współczesne teorie polityczne” wymienił on szereg elementów pozwalających na dokonanie powyższego odróżnienia<sup>68</sup>. Po pierwsze,

---

<sup>64</sup> E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 85. Cytując wybrane fragmenty zachowano oryginalną pisownię.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 89.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 93.

<sup>68</sup> Więcej w: K. von Beyme, *Współczesne...*, op. cit., s. 162-164.

przynależność do państwa ma obligatoryjny charakter. Oznacza, to iż nie można z niego wystąpić jak, np. ze związku zawodowego. Regułą jest przynależność wyłącznie do jednego państwa (autor jednocześnie zwraca uwagę na coraz powszechniejsze dopuszczanie możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa). Ogranicza je określone terytorium (wyjątkiem są posiadane przez państwa kolonie). Jako kolejny element K. von Beyme wskazał służeń państwa powszechnym, a nie partykularnym interesom. Jak dalej zauważył, państwo posiada trwałą strukturę. Jest także zrzeszeniem koniecznym, bowiem ludność nie może istnieć poza nim. Zgadzając się z M. Weberem, potwierdza również, iż państwo ma monopol na zastosowanie siły, gdy ma ona służyć przywróceniu porządku wewnętrznego (powyższe ujęcie wydaje się być już przestarzałe). Z kolei idąc w ślad za J. Bodinem wskazuje, że państwo w przeciwieństwie do stowarzyszeń jest suwerenne i z ową suwerennością jest utożsamiane

Zaznaczenia wymaga również fakt, iż oprócz przytoczonych wyżej poglądów reprezentowanych przez poszczególnych przedstawicieli nauki, także w aktach prawnych rangi międzynarodowej możemy odnaleźć legalne, prawne kryteria państwowości. Jednym z takich aktów jest Konwencja o prawach i obowiązkach państw, która została przyjęta w Montevideo w 1933 r.<sup>69</sup>. Dokument ten wskazuje, jakie elementy powinno posiadać państwo, aby mogło zostać uznane za podmiot prawa międzynarodowego. Powyższymi składnikami są: stała ludność, suwerenna władza, określone terytorium, zdolność wdrażania relacji międzynarodowych, a także określone zasady prawne. Wymienione wymogi uznawane są współcześnie za minimalne elementy determinujące istnienie państwa, a zarazem uznanie go na arenie międzynarodowej<sup>70</sup>. Alfons Klafkowski uznał element „zdolności do prowadzenia stosunków z innymi państwami” za uzupełnienie trójelementowej definicji G. Jellinka jako jej czwarty element<sup>71</sup>.

Współcześnie wielu uczonych, bazując na kryteriach zaproponowanych w 1933 r. oraz omówionych wyżej podejściach definiuje państwo jako organizację posiadającą następujące cechy: polityczność, hierarchiczność, przymusowość,

---

<sup>69</sup> Tekst Konwencji w: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów. T. II*, Warszawa 1958, s. 356-359.

<sup>70</sup> Z. Muras, *Podstawy prawa...*, op. cit., s. 64.

<sup>71</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 65.

terytorialność, suwerenność oraz organizacyjność, która obejmuje całość społeczeństwa<sup>72</sup>. Analogiczny katalog prezentowany był w nauce prawa konstytucyjnego. Należy jednak dodać, iż nie jest on zbiorem zamkniętym. Nadal brakuje jednolitej definicji legalnej, toteż konstytucyjny katalog cech państwa pozostaje nieustalony.

W związku z tym należy stwierdzić, że nauki prawne, pomimo bogatego rysu historycznego pojęcia „państwa”, wielu teorii powstania państwa oraz licznych definicji stworzonych na potrzeby innych nauk nie wypracowały jednolitej definicji państwa.

### 3. Pojęcie funkcji państwa i ich konstytucyjny katalog

Omówienie różnych poglądów dotyczących pojmowania pojęcia państwa pozwala przejść do próby zdefiniowania funkcji państwa oraz zaprezentowania i przyjęcia określonej ich kategoryzacji, która stanowić będzie podstawę rozważań dla dalszej części pracy.

Ustalenie znaczenia określenia „funkcje państwa” nie jest zadaniem łatwym. Trudności wynikają przede wszystkim z wieloznaczności tego terminu oraz z tego, że możemy go odnaleźć w różnych dyscyplinach nauki. „Funkcja” występuje w języku naturalnym oraz językach sztucznych, którego przykładem może być matematyka (np. funkcja liniowa). Samo słowo „funkcja” wywodzi się z języka łacińskiego, tj. *functio*. W języku polskim oraz językach europejskich najczęściej tłumaczone jest ono jako działanie, obowiązek, rola, czy też sprawowanie urzędu. W odniesieniu do państwa możemy mówić o funkcji w przypadku zorganizowania społeczeństwa oraz w odniesieniu do pewnej, działającej w nim struktury.

Nakreślony problem dotyczący jednolitej definicji kluczowego dla tej części pracy pojęcia wynika także z zawłości problematyki związanej z funkcją państwa. Nie można rozpatrywać jej wyłącznie w aspekcie abstrakcyjnym. Dokonując analizy musimy brać pod uwagę wszystkie struktury, które działają i wykształciły się w ramach państwa. Te uznawane

---

<sup>72</sup> Tak np. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*. 9. wydanie, Warszawa 2014, s. 61; W. Jakubowski, K.A. Wojtaszczyk, *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Wydanie IV zmienione, Warszawa 2007, s. 211 oraz C.P. Kłak, *Wprowadzenie do prawa*, Kraków 2008, s. 13.

są bowiem za żywy mechanizm, który aby zagwarantować efektywne, rzetelne i sprawne działanie państwa, musi ulegać ciągłym przekształceniom<sup>73</sup>.

Analizując poglądy literatury marksistowskiej możemy stwierdzić, iż definicja funkcji państwa utożsamiana jest w niej z wyrażeniem pewnych wewnętrznych związków przyczynowych. Włodzimierz Lenin wskazywał również, iż pojęcie funkcji może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do bardzo konkretnych czynności podejmowanych przez władzę państwową. Co ważne, ten radziecki przywódca wykluczył z ogólnego rozumienia omawianego pojęcia jednostkowe akty organów państwowych<sup>74</sup>. Odrębnego zdania (niż rosyjscy ideolodzy) był Karol Marks, który zaproponował kategoryzację aktów w oparciu o konkretne funkcje państwa<sup>75</sup>.

W latach pięćdziesiątych XX wieku dominował pogląd, że „zagadnienie funkcji państwa – to zagadnienie podstawowych i zasadniczych jego zadań, ogólnego kierunku jego działalności, jego specjalnego przeznaczenia i celu”<sup>76</sup>. Pogląd ten krytykował z kolei Mieczysław Maneli zarzucając definicji mieszanie pojęcia celów oraz działań państwa<sup>77</sup>. Dodatkowo, już na tym etapie rozwoju nauk społecznych zauważono, iż zmiany strukturalne państwa są nieuchronne, w związku z czym muszą również ewoluować poszczególne funkcje państwa<sup>78</sup>.

Pomimo zaakcentowanej ewolucji pojęcia, współczesne definiowanie funkcji państwa niewiele odbiega od wyżej omówionych koncepcji. W literaturze przedmiotu w dalszym ciągu za funkcje państwa uznaje się główne kierunki jego działalności, które z kolei określone są przez poszczególne jego cele<sup>79</sup>. Mówiąc o „funkcji państwa” musimy na powyższe zagadnienie patrzeć w sposób całościowy. Pod uwagę należy brać pryzmat trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej oraz sędziowskiej<sup>80</sup>. Nie bez znaczenia pozostają także uwarunkowania polityczne, społeczne, czy też ekonomiczne. Co ważne, funkcje państwa

<sup>73</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do...*, op. cit., s. 64.

<sup>74</sup> Zob. W. Lenin, *Zeszyty filozoficzne*, Warszawa 1956, s. 337.

<sup>75</sup> K. Marks, *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*, przeł. E. Lipiński, Warszawa 1953, s. 247.

<sup>76</sup> M.P. Karieva, *Teoria państwa i prawa*, tłum. A. Bachrach, Warszawa 1951, s. 124.

<sup>77</sup> Zob. M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 54.

<sup>78</sup> A. J. Wyszyński, *Zagadnienia teorii państwa i prawa*, Warszawa 1952, s. 514.

<sup>79</sup> Tak np. M. Skawińska, A. Dąbrowska, *Pomocniczość i wsparcie jako nowe kategorie polityki społecznej współczesnego państwa (na przykładzie Polski)*, [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, pod red. M. Miłka, G. Wilk-Jakubowskiego, Kielce 2009, s. 24.

<sup>80</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 98.

stanowią wyznacznik regulacji konstytucyjnej. Powyższy fakt nie jest właściwy wyłącznie dla rodzimej ustawy zasadniczej. Warto również dodać, że pomimo iż zakres funkcji jest stosunkowo stały, to już ich realizacja może przybierać różną postać, co uzależnione jest od obranych zadań oraz celów państwa. Podsumowując rozumienie przedmiotowego pojęcia należy podkreślić fakt, iż nauki prawne nie wypracowały jednolitej definicji funkcji państwa. Co więcej, w literaturze przedmiotu nie odnajdziemy jednego katalogu funkcji. Przyjęty podział uzależniony jest przede wszystkim od danej dyscypliny nauki.

Pojęcie funkcji państwa (analogicznie do pojęcia państwa) przeszło długą drogę. Oprócz różnorodnego rozumienia terminu „funkcji państwa”, pojęcie te na przestrzeni lat podlegało licznym kategoryzacjaom. W związku z powyższym, w celu zrozumienia istoty analizowanego pojęcia, niezbędne jest przedstawienie różnorodnych, odmiennych stanowisk poszczególnych przedstawicieli nauk funkcjonujących na przestrzeni kilku ostatnich wieków.

Filozofowie, którzy byli autorami licznych koncepcji powstania państwa, wnieśli również ogromny wkład do nauki w kwestii wyróżnienia różnych funkcji państwa. Wśród nich w pierwszej kolejności należy wymienić Johna Lock'a oraz Monteskiusza. Pierwszy odróżniał władzę wykonawczą od władzy ustawodawczej (władza sądownicza została już wcześniej wyodrębniona). Z powyższym podziałem J. Locke wiązał również funkcje państwa, które nazwał analogicznie do odróżnionych władz, tj. funkcją ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Ideolog ten, co prawda, usystematyzował podział funkcje państwa, jednak nie rozdzielał władzy poprzez przypisanie jej poszczególnym instytucjom. Z kolei Monteskiusz w 1748 r. przedstawił koncepcję oddzielenia władz. Według tego filozofa wolność polityczna mogła być zapewniona wyłącznie w państwie, w którym wszelkie władze nie znajdują się w ręku jednej jednostki, instytucji czy też danego organu<sup>81</sup>. Monteskiusz pisał o funkcji ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej państwa. Współcześnie, powyższa koncepcja trójpodziału władzy jest podstawą demokratycznego państwa prawa.

W tym miejscu na uwagę zasługują również liberalne poglądy. Doktrynę z początków XIX i XX wieku, charakteryzuje przede wszystkim:

---

<sup>81</sup> Zob. A. Bryk, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013, s. 28.



indywidualistyczna i racjonalistyczna koncepcja człowieka, atomistyczna koncepcja społeczeństwa oraz przyjęcie idei państwa jako stróża nocnego<sup>82</sup>. W kolejnych wiekach, ideologię wiązano z: wiarą w ludzki rozum, preferencją praw wolnościowych, akceptacją wolności prywatnej czy też ambiwalentnym stosunkiem do natury ludzkiej<sup>83</sup>. Prekursorami klasycznej wizji liberalizmu, oprócz Monteskiusza czy J. Locka, byli m.in. Adam Smith, John Stuart Mill oraz Benjamin Constant. W zakresie funkcji państwa, istotnym postulatem liberałów był ich ograniczenie<sup>84</sup>. Powodem tego było uznanie praw własności. Zaznaczenia wymaga fakt, iż powyższy postulat nie odnosił się wyłącznie do kwestii ekonomicznych, lecz dotyczył wszelkich przejawów działalności wykraczających poza tradycyjne rozumienie funkcji. Powyższe zostało zredukowane do idei państwa jako stróża nocnego<sup>85</sup>, a funkcje państwa oraz jego cele ograniczano wyłącznie do ochrony aktualnego porządku prawnego zagrożeń zewnętrznych oraz wewnętrznych<sup>86</sup>. W tym miejscu należy przypomnieć teorię czwartej władzy B. Constanta, która wzorowana była na angielskim ustroju. Wskazywał on, że głowa państwa ma wypełniać funkcje najwyższego autorytetu i arbitra spełniając funkcję ochronną, ma być organem reprezentacyjnym i uosabiającym majestat państwa.

Teoria państwa oraz zagadnienie funkcji państwa stanowiło przedmiot rozważań również literatury marksistowskiej. Naukę o istocie państwa oraz jego specyficznych cechach ukształtował m.in. Karol Marks, Friedrich Engels, a także Włodzimierz Lenin. Rozwinięcie koncepcji definicji oraz kategoryzacji funkcji państwa nastąpiło w 1939 r. podczas XVIII Zjazdu Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików, WKP). Wówczas Józef Wissarionowicz Dżugaszwili ogłosił teorię funkcji państwowych, której głównym założeniem był podział na podstawowe oraz niepodstawowe funkcje

---

<sup>82</sup> J. Lutyński, *Pojęcie liberalizmu w badaniach nad myślą społeczną XIX wieku*, „Przegląd Socjologiczny” 1957, s. 173-174.

<sup>83</sup> L. T. Sargent, *Contemporary Political Ideologies: A Comparative Analysis*, Homewood IL 1972, s. 101 oraz B. Sobolewski, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, Warszawa 1987, s. 9.

<sup>84</sup> Zob. J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej. T. 2*, przeł. E. Taylor, Warszawa 1959, s. 363.

<sup>85</sup> M. Modrzejewska, *Libertariańskie koncepcje jednostki i państwa we współczesnej amerykańskiej myśli politycznej*, Kraków 2010, s. 14-15.

<sup>86</sup> L. Dubel, *Władza – państwo – polityka: relacje pojęciowe*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. L. Dubla, A. Korybskiego, M. Zarkwarta, Kraków 2002, s. 41.

państwa<sup>87</sup>. Przywódca radziecki nawiązywał do genezy państwa stosując rozróżnienie pomiędzy państwem eksploatorskim a socjalistycznym<sup>88</sup>. Mówiąc o pierwszym wskazywał, iż wykonuje ono dwie funkcje podstawowe: wewnętrzną oraz zewnętrzną. Pierwsza przejawia się w utrzymaniu określonego rygoru wobec wyzyskiwanej większości. Z kolei druga, realizowana jest w ramach poszerzania terytorium państwa, nawet kosztem państw trzecich. Stalin wskazywał na ściśle powiązanie ze sobą funkcji podstawowych przy jednoczesnym braku równowagi pomiędzy nimi. W tej koncepcji funkcja wewnętrzna była funkcją główną, ponieważ miała wyrażać cel oraz przyczyny powstania państw. Natomiast funkcja zewnętrzna miała wyłącznie charakter pomocniczy, służący zabezpieczeniu realizacji funkcji głównej tj. wewnętrznej.

W przypadku państwa socjalistycznego Stalin rozróżniał jego dwie fazy rozwoju. Według niego pierwszą fazę charakteryzują cztery funkcje państwa, tj.: uciśnienie obalonych klas, obrona kraju przed atakiem z zewnątrz, funkcja gospodarczo-organizacyjna oraz kulturalno-wychowawcza. W przypadku drugiej fazy dwie pierwsze funkcje, jak twierdził „przechodzą proces transsubstancji” i w ten sposób rozwija się trzecia faza państwa<sup>89</sup>. Jak zostało wyżej zaznaczone, Stalin wyróżniał również niepodstawowe funkcje państwa. Radziecki przywódca nie rozwinął powyższej kategorii. Przywołane pojęcie uściślił natomiast Andrei Ivanovich Denisov, który przyjął założenie, że funkcję państwa należy definiować jako sferę, a także treść działalności tego państwa<sup>90</sup>. Za niepodstawowe funkcje uznawał przede wszystkim działalność organów państwowych oraz ściąganie podatków.

W latach siedemdziesiątych XX wieku skupiono się na analizie podstawowych kierunków działalności państwa oraz sfery życia społecznego<sup>91</sup>. Stanisław Ehrlich utożsamiał funkcje państwa z działalnością państwową, którą można uogólnić jako kryterium biorąc pod uwagę podstawowe kierunki organizacji państwowej<sup>92</sup>. Z kolei, Adam Łopatka stwierdził, iż „funkcją państwa nazywany jest całokształt działalności państwowej

---

<sup>87</sup> O podziale na podstawowe i niepodstawowe funkcje państwa możemy przeczytać głównie w powojennych podręcznikach z zakresu teorii państwa i prawa. Patrz: S. Ehrlich, *Podstawowe wiadomości o państwie*, Warszawa 1950, s. 33; S. Rozmaryn, *Istota państwa*, Warszawa 1950, s. 16-17 oraz S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 49.

<sup>88</sup> S. Bednarski, J. Kolczyński, *Podstawowe wiadomości o państwie i prawie*, Warszawa 1961, s. 55.

<sup>89</sup> Za J. Stalin, *Zagadnienia leninizmu*, Warszawa 1954, s. 821.

<sup>90</sup> A. I. Denisov, *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1948, s. 154.

<sup>91</sup> Por. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 67 oraz A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 126.

<sup>92</sup> Ibidem.

w określonej sferze życia społecznego”<sup>93</sup>. Na podstawie wyników badań lat siedemdziesiątych XX wieku przyjęto kryteria, według których należałoby dokonywać kategoryzacji funkcji państwa. W oparciu o zakres działalności państwa, znaczenie tej działalności oraz jej specyficzne cechy wyróżniono funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarsko-organizatorską, kulturalno-wychowawczą oraz socjalną<sup>94</sup>. Biorąc pod uwagę wymienione kryteria należy stwierdzić, iż współczesne państwo może spełniać różne funkcje, które uzależnione są od celów państwa, zakresu jego działania, rozwoju cywilizacji, czy też postępu kulturowego.

Literatura przedmiotu wskazuje również na podział funkcji państwa, który determinują społeczne cele działalności państwa. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium możemy mówić o funkcjach ogólnonarodowych oraz klasowych<sup>95</sup>. Jeżeli z kolei przyjmiemy kryterium czasowe, wówczas wyróżnia się funkcje trwałe oraz czasowe. Determinantem kształtującym funkcje państwa mogą być także najistotniejsze oczekiwania społeczeństwa wobec państwa, takie jak np. zapewnienie bezpieczeństwa, dobrobytu oraz dostępu do dóbr kulturalnych, wówczas funkcję możemy podzielić na funkcję: ochronną, ekonomiczną oraz kulturalną<sup>96</sup>.

W literaturze przedmiotu proponowany jest również podział funkcji państwa ze względu na instytucje, które realizują państwowe cele. Przyjmując to kryterium wyróżnia się funkcję regulacyjną, adaptacyjną oraz innowacyjną<sup>97</sup>. Pierwsza dotyczy funkcjonującego w państwie systemu społecznego. Przejawia się także poprzez wpływ państwa na procesy zachodzące w społeczeństwie. Doskonałym przykładem funkcji regulacyjnej jest wpływ państwa poprzez wprowadzanie określonych regulacji prawnych. Druga związana jest z działaniami państwa prowadzącymi do zmiany, a także dostosowania go do ciągłych zmian systemu prawnego oraz aparatu państwowego. Trzecia funkcja – innowacyjna - wyraża się w środkach podejmowanych przez państwo zmierzających do zintensyfikowanego rozwoju oraz eliminowania niepożądanych z tego punktu ograniczeń.

---

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> S. Zawadzki, *Socjalna funkcja państwa*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 854.

<sup>95</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, op. cit., s. 66.

<sup>96</sup> Zob. A. Jackiewicz, *Państwo jako zagrożenie i gwarant wolności i praw jednostki*, [w:] *Jednostka, a państwo na przestrzeni wieków*, pod red. J. Radwanowicz-Wanczewskiej, P. Niczyporuka, K. Kuźmicza, Białystok 2008, s. 52.

<sup>97</sup> A. Brezcko, *Istota państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, pod red. G. Krysznia, Białystok 2005, s. 22.

Wśród podziałów funkcji państwa odnajdziemy również zwolenników optujących za kategoryzacją funkcji stworzoną na podstawie wyodrębnionych gatunkowych rodzajów działalności państwa. Przyjmując powyższe, wyróżnia się funkcję organizacyjną, represyjną, gospodarczą, socjalną oraz dystrybucyjną<sup>98</sup>. Każdy z wyżej wymienionych katalogów posiada swój wewnętrzny i zewnętrzny aspekt, który nierozdzielnie związany jest z suwerennością państwa.

Współcześnie najbardziej popularnym rozróżnieniem jest ogólna kategoryzacja wskazująca na funkcję wewnętrzną oraz zewnętrzną funkcję państwa<sup>99</sup>. Pierwsza, realizowana jest wyłącznie w obrębie danego terytorium. Z kolei druga, wykracza poza jego granice. Dodatkowo, zaznaczenia wymaga fakt, iż pomimo stworzenia tak wielu podziałów funkcji praktycznie każdą z nich możemy zaklasyfikować do funkcji wewnętrznej lub zewnętrznej<sup>100</sup>.

Wewnętrzna funkcja utożsamiana jest z działaniami państwa zmierzającymi do organizowania i regulowania współżycia jednostek, a także wszelkich grup społecznych. W ramach jej można dodatkowo wyróżnić funkcję organizowania, która związana jest z kierowaniem przez państwo instytucjami oraz funkcję kierowania. Istota obu funkcji sprowadza się do swoistego ograniczania stosunków społecznych. W tym celu wykorzystywane są wszelkiego rodzaju nakazy oraz zakazy. Ekonomia państwa, system oświaty oraz „wychowanie ludności” są obszarami życia społecznego, w ramach których mamy do czynienia z tak definiowaną wewnętrzną funkcją państwa. W literaturze przedmiotu możemy odnaleźć jeszcze bardziej szczegółowy podział wewnętrznej funkcji w oparciu o kryterium działalności państwa. Wówczas spotkamy się z uszczegółowieniem np. na funkcję: prawodawczą, administracyjną, ochronną, gospodarczą, socjalną oraz wychowawczą<sup>101</sup>. Działalność prawodawcza realizowana jest przez organy tworzące prawo, które za jego pośrednictwem wyznaczają normy powszechne obowiązujące na terytorium kraju. Funkcja administracyjna dotyczy funkcjonującego w państwie aparatu administracyjnego, za pomocą którego państwo zarządza swoim terytorium oraz

---

<sup>98</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, op. cit., s. 67.

<sup>99</sup> K. Sidorkiewicz, *Współczesne funkcje państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr XI, s. 222-224.

<sup>100</sup> L. Grzonka, *Państwo jako szczególna wspólnota i organizacja życia społecznego*, [w:] *Wiedza o państwie i prawie. Zarys wykładu*, pod red. A. Korybskiego, L. Grzonki, Warszawa 2014, s. 34-37.

<sup>101</sup> Zob. E. Zieliński, *Nauka...*, op. cit., s. 137.

zamieszkującą na nim ludnością. Istotą kolejnej funkcji – ochronnej, jest zapobieganie próbom łamania ładu państwowego i porządku społecznego. Funkcja gospodarcza nazywana jest również ekonomiczną. Dotyczy skali interwencjonizmu państwa w kwestie gospodarcze. Funkcja socjalna, związana z funkcją gospodarczą, sprowadza się do opieki socjalnej państwa wobec najuboższej warstwy społeczeństwa. Funkcja wychowawcza, nazywana również kulturową, wyraża się w kształtowaniu przez państwo sfery oświaty, nauki oraz kultury.

Funkcja zewnętrzna związana jest ze wszelkimi działaniami państwa wybiegającymi poza jego terytorium<sup>102</sup>. Przede wszystkim obejmuje ona obronę granic państwa. Powyższe wpływa na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Państwo broni swoją granicę dzięki własnej armii lub za pośrednictwem sojuszy obronnych o charakterze międzynarodowym. Dotyczy ona stosunków z podmiotami prawa międzynarodowego. Ich celem jest bowiem zabezpieczenie interesów państwa na arenie międzynarodowej. Stosunki te prowadzone są w formie nawiązywania i utrzymywania stosunków dyplomatycznych, konsularnych itp. Wśród szczegółowych funkcji zewnętrznych wymienia się funkcję: obrony, ataku oraz utrzymania stanu istniejącego tj. *status quo*<sup>103</sup>. Wszystkie one sprowadzają się do zagwarantowania przetrwania społeczeństwa oraz jego rozwoju w szczególności na arenie międzynarodowej.

W literaturze przedmiotu istnieje jednocześnie pogląd, iż popularny podział na funkcję wewnętrzną oraz zewnętrzną państwa jest nie tyle podziałem na funkcje, co wskazaniem obszaru działania tego państwa. Przyjmując następujące założenie, funkcje państwa należy definiować jako „główny kierunek działalności organizacji państwowej odpowiadający jej podstawowym celom”<sup>104</sup>. Andrzej Korybski zwraca uwagę, iż cele te są uwarunkowane społecznie oraz politycznie<sup>105</sup>. Dodatkowo wskazuje on na fakt, że funkcje państwa należy pojmować w dwojaki sposób. Pierwszy dotyczy relacji pomiędzy państwem, a wspólnotą państwową. Natomiast drugi wiąże się z relacjami występującymi pomiędzy

---

<sup>102</sup> M. Bankowicz, *Demokracje...*, op. cit., s. 33.

<sup>103</sup> Zob. G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, op. cit., s. 66.

<sup>104</sup> R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 51.

<sup>105</sup> Zob. A. Korybski, *Funkcje państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2010, s. 109-110.

systemem władzy państwowej, a pozostałymi elementami organizacji państwowej<sup>106</sup>. Andrzej Korybski zaproponował trzy możliwości klasyfikacji funkcji państwa. Oprócz omówionego już rozróżnienia funkcji (biorąc pod uwagę kryterium działalności państwa) wyróżnił on funkcję adaptacyjną, regulacyjną i innowacyjną oraz (biorąc pod uwagę zasięg przestrzenny skutków działalności państwa) rozróżnił funkcję wewnętrzną, a także zewnętrzną. Dodatkowo pisał on również o możliwości dokonania klasyfikacji funkcji państwa pod kątem panującego systemu władzy publicznej oraz organów tworzących system. Jak uważał, wówczas można mówić o funkcji normotwórczej, podziału dóbr i wartości oraz funkcji organizatorskiej.

Pierwsza związana jest z normami zachowań istniejącymi w państwie. Obejmuje skutki prawne, społeczne oraz kulturowe. Składa się na nią również przymus państwowy oraz ład społeczny. Funkcja podziału dóbr i wartości według A. Korybskiego uzależniona jest od potrzeb społecznych. Związana jest ona z wtórnym podziałem dochodu państwa. Wskazuje on, iż dobro należy uznać np. oświatę, kulturę, czy też opiekę socjalną. Kolejna funkcja – organizatorska, związana jest z władzą państwową, której zadaniem jest organizowanie życia zbiorowego w ramach prowadzonej polityki socjalnej, kulturalnej itp. Powyższy katalog funkcji rozszerzył Eugeniusz Zieliński, który do kategorii zaproponowanych przez A. Korybskiego dodał jeszcze funkcję gospodarczo-organizatorską związaną z działaniami państwa w zakresie gospodarki państwowej, a także kwestią umożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej<sup>107</sup>.

Jak zostało wykazane, w literaturze przedmiotu istnieją różne kategoryzacje, typologie funkcji państwa. Niezależnie od przyjętego podziału wszystkie funkcje są urzeczywistnione przez normy prawne, które w zdecydowanej większości umieszczone są w aktach najwyższej rangi. Zależność ta nie jest właściwa wyłącznie dla polskiej ustawy zasadniczej. Powyższe zostanie udowodnione w kolejnej części tegoż rozdziału.

Omawiając poszczególne koncepcje podziałów funkcji państwa nie można pominąć katalogu zaproponowanego przez Ryszarda Małajnego. Biorąc pod uwagę główne rodzaje potrzeb społeczeństwa wyróżnił on bowiem funkcję ochronną, ekonomiczną oraz

<sup>106</sup> Uczony za system władzy państwowej rozumie władzę publiczną, a organizację państwową jako organ władzy publicznej, państwowej. Zob. A. Korybski, *Funkcje państwa...*, op. cit., s. 105.

<sup>107</sup> Szerzej E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 142-143.

kulturalną<sup>108</sup>. Powyższy katalog uzupełnił Grzegorz Kryszewski, który uwzględniając przynależność Polski do Unii Europejskiej i biorąc pod uwagę obowiązującą Konstytucję wykazał następujące, konstytucyjne funkcje państwa, tj.: ochronną (jej elementem jest przedmiotowa funkcja ochrony państwa), ekonomiczno-socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz europejską<sup>109</sup>.

W najszerszym ujęciu funkcję ochronną państwa urzeczywistniają wszelkie normy, których celem jest ochrona państwa i jego społeczności. W tym miejscu należy podkreślić, iż elementem funkcji ochronnej państwa jest funkcja jego ochrony (ma ona jednak zdecydowanie węższy przedmiotowo zakres). Działania państwa urzeczywistniające tę funkcję związane są przede wszystkim z aspektami dotyczącymi bezpieczeństwa kraju, np. instytucjami władzy publicznej, których celem jest stanie na straży przestrzegania ustrojowych wartości wyrażonych w Konstytucji RP. Z punktu widzenia wartości wyznaczających tożsamość państwa i funkcję jego ochrony szczególne znaczenie ma niepodległość państwa, jego suwerenność, zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego kraju oraz bezpieczeństwo jednostki. O istotności wymienionych elementów świadczą poszczególne postanowienia Konstytucji. Równie ważną rolę odgrywa instytucja stanów nadzwyczajnych oraz rola Sił Zbrojnych. Jeżeli powyższy katalog uzupełnimy o ochronę praw i wolności jednostki wówczas będziemy mieli do czynienia już z funkcją ochronną państwa. Należy wskazać, iż możliwość ich ograniczania, a także o aspekty dotyczące dochodzenia roszczeń przez jednostkę w chwili naruszenia danej wolności lub prawa, będzie wyznaczało funkcję ochronną państwa, z której to możemy wyodrębnić kluczową dla tejże pracy funkcję ochrony państwa.

Unormowanie ustroju społeczno-gospodarczego kształtuje realizację kolejnej, ekonomiczno-socjalnej funkcji państwa. Jej podstawę stanowi koncepcja społecznej gospodarki rynkowej połączonej z elementami państwa socjalnego. W ukształtowaniu funkcji istotną rolę odgrywa również wolność działalności gospodarczej. Pierwzoplanowymi wartościami funkcji jest społeczna gospodarka rynkowa, która została wyrażona w art. 20 Konstytucji RP oraz wolność działalności gospodarczej, wolność prywatna, solidarność, a także dialog i współpraca partnerów społecznych. Na specjalną

---

<sup>108</sup> Zob. R.M. Małajny, *Funkcje państwa...*, op. cit., s. 51.

<sup>109</sup> G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 155.

uwagę zasługuje art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczący ochrony własności oraz prawa dziedziczenia, art. 24 zawierający zasadę ochrony pracy oraz art. 23 wskazujący, iż podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Istotnym przepisem jest także art. 18 gwarantujący ochronę i opiekę sprawowaną przez RP nad małżeństwem. Głównymi wartościami chronionymi przez funkcję, o której mowa jest przede wszystkim polityka społeczna państwa oraz zasada bezpieczeństwa socjalnego jednostki. W tym zakresie najważniejszą dyrektywą jest urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2). Ustrojodawca poświęcił znaczną część ustawy zasadniczej normom dotyczącym problematyki finansów publicznych, które są równie istotne w celu określenia funkcji ekonomiczno-socjalnej państwa. Kolejnym rozległym fragmentem jest część rozdziału II Konstytucji RP dotycząca wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (art. 64-76) są to tzw. prawa trzeciej generacji<sup>110</sup>. Prawa te nazywane są inaczej solidarnościowymi, zbiorowymi lub kolektywnymi<sup>111</sup>. Stanowią one wyznacznik określonych zadań państwa w sferze ekonomicznej oraz socjalnej. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom korzystania z przysługujących im praw. Do katalogu konstytucyjnych praw trzeciej generacji możemy zaliczyć m.in. prawo do własności, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, czy też prawo do ochrony zdrowia oraz prawo do szczególnej pomocy oferowanej przez państwo. Mówiąc o funkcji ekonomiczno-socjalnej należy pamiętać również o tym, iż poszczególnym konstytucyjnym wolnościom i prawom ekonomicznym oraz socjalnym odpowiadają określone zadania, powinności władz publicznych. Do katalogu obowiązków zalicza się m.in. zwalczanie bezrobocia, zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej czy też obowiązek zwalczania chorób epidemicznych.

Konstytucjonalizacja funkcji kulturalno-wychowawczej jest skromna. Jej istotą jest m.in. działalność władzy publicznej w zakresie kultury. Kluczowym przepisem w tym zakresie jest art. 6 ustawy zasadniczej. Stanowi on „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki

---

<sup>110</sup> Do kategorii praw trzeciej generacji zalicza się m.in. konstytucyjne: prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo dziedziczenia (art. 64), wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65), prawo do ochrony zdrowia (art. 68), czy też prawo osób niepełnosprawnych do pomocy ze stron władz publicznych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieni do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

<sup>111</sup> Zob. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. 2 wydanie, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 26.



upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. W dziedzinie nauki i wychowania oraz prowadzenie w tym zakresie ogólnej polityki państwa szczególne znaczenie ma art. 73 Konstytucji RP. Przepis gwarantuje każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników. Jednostce przysługuje również wolność korzystania z dóbr kultury. Do funkcji kulturalno-wychowawczej należy także zaliczyć obowiązek państwa w zakresie zapewnienia obywatelom równego dostępu do wykształcenia oraz popierania rozwoju kultury fizycznej. Dodatkowo kolejne ustępy art. 70 ustawy zasadniczej dotyczą prawa do nauki, bezpłatnej nauki, czy też wolności wyboru szkoły. Należy podkreślić, iż w związku z powyższym, działalność organów władzy publicznej musi być nastawiona na rzetelną i sprawną realizację istotnych aspektów przedmiotowej funkcji.

Dnia 1 maja 2004 r. na mocy tzw. Traktatu akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej (dalej UE)<sup>112</sup>. Przystąpienie do unijnych struktur spowodowało, iż państwo nabyło nową funkcję – europejską. Jej istotą jest przede wszystkim tworzenie oraz wykonywanie prawa wspólnotowego, a także podejmowanie decyzji politycznych dotyczących interesów RP we wspólnocie<sup>113</sup>. Należy dodać, iż brakuje sprecyzowania zasadniczych formom realizacji funkcji oraz kompetencji określonych organów państwowych. Na mocy art. 146 ust. 2 Konstytucji funkcję realizuje Rada Ministrów. Przepis stanowi zasadę domniemania kompetencji w sprawach polityki, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego<sup>114</sup>.

Scharakteryzowany, przyjęty katalog konstytucyjnych funkcji państwa w literaturze przedmiotu opisywany jest jako najpełniejszy i najlepiej odzwierciedlający przyjęte w polskiej ustawie zasadniczej uregulowania. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie z wymienionych wcześniej funkcji są istotne z punktu widzenia nie tylko samej działalności państwa. Determinują one także jego istnienie.

---

<sup>112</sup> Traktat nazywany jest również traktatem ateńskim ze względu na miejsce, w którym został podpisany. Traktat jest podstawą prawną przystąpienia 10 krajów Europy Środkowej i Południowej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 90, poz. 864).

<sup>113</sup> Zob. D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 36.

<sup>114</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*. 7. wydanie, Warszawa 2015, s. 520 oraz A. Kulig, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*. 8. wydanie, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2011, s. 317.

Dokonując badań i kierując swoje zainteresowania w obszary związane z problematyką bezpieczeństwa państwa w poniższej rozprawie proponuję rozszerzenie opisanych katalogów o funkcję ochrony państwa. Stanowić może ona odrębny byt, a swoim zakresem obejmuje więcej niżeli wspomniana funkcja ochronna. Z uwagi na przyjętą tematykę pracy, przedmiotem dalszych rozważań będą wyłącznie aspekty ściśle związane z funkcją ochrony państwa.

#### **4. Istota funkcji ochrony państwa**

Funkcja ochrony państwa stanowi główny przedmiot rozważań niniejszej dysertacji. By można było przejść do szczegółowych rozwiązań będących jej podstawą, w pierwszej kolejności należy nakreślić ogólną istotę wspomnianej funkcji oraz wskazać jej kluczowe elementy. Co ważne, w tym miejscu raz jeszcze należy podkreślić, iż funkcja ochrony państwa jest węższa swoim zakresem aniżeli wspomniana w poprzedniej części pracy funkcja ochronna państwa. W celu zrozumienia istoty funkcji ochrony państwa należy scharakteryzować płaszczyzny jej realizacji wartości, które ma ona chronić, czy też urzeczywistniające ją instytucje, będące konstytucyjnym gwarantem stanowiącym mechanizm bezpieczeństwa kraju jako całości. Uogólniając, w najszerszym ujęciu należy stwierdzić, że funkcja ochrony państwa wyraża się w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz jego społeczeństwa. Owo bezpieczeństwo jest uznawane bowiem za główną potrzebę nie tylko każdej jednostki, ale i większych grup tworzących np. naród, czy też państwo.

Jednym z kluczowych elementów funkcji ochrony państwa wyznaczającym jej istotę są podstawowe, ustrojowe konstytucyjnie gwarantowane wartości. Chodzi przede wszystkim o niepodległość oraz suwerenność. „Niepodległość” najczęściej wiązana jest z odrębnym bytem państwa, które funkcjonuje w swoich ustalonych granicach. Z terminem „niepodległość” ściśle łączy się również nienaruszalność, niepodzielność terytorium czy też jego nietykalność<sup>115</sup>. „Suwerenność” oznacza natomiast zdolność państwa do samodzielnego decydowania o swoim funkcjonowaniu. Powyższe dotyczy wszystkich sfer jego działalności. Suwerenność może przybrać wewnętrzny lub zewnętrzny charakter. Pierwszy aspekt

---

<sup>115</sup> J.W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 31.

związany jest z nieskrępowanymi decyzjami podejmowanymi przez organy danego państwa. Z kolei suwerenność zewnętrzna oznacza niezależność od pozostałych państw. Na straży opisanych wartości stoją organy władzy wykonawczej (głowa państwa, Rada Ministrów na czele z premierem), władzy ustawodawczej (parlament) oraz władzy sądowniczej (sądy i trybunały)<sup>116</sup>. Gwarantem ich ochrony są również instytucje, których celem jest m.in. strzeżenie niepodległości terytorium oraz jego suwerenności. Za powyższe zadania odpowiedzialne są najczęściej siły zbrojne, a także pozostałe formacje mundurowe (np. policja) oraz paramilitarne (np. grupy rekonstrukcyjne).

Podkreślenia wymaga fakt, iż odwołania do takich wartości jak niepodległość oraz suwerenność państwa nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w tekstach współczesnych ustaw zasadniczych. Bez wątplenia nawiązania do nich odnajdziemy jednak w konstytucjach europejskich państw, które musiały walczyć o swój byt w ciągu historii swojego funkcjonowania.

Mówiąc o funkcji ochrony państwa i jej istocie nie bez znaczenia pozostaje również aspekt porządku, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa<sup>117</sup>. Elementami funkcji ochrony państwa skierowanymi na zapewnienie porządku wewnętrznego państwa są bowiem wszelkie środki prewencji służące zwalczaniu przestępczości oraz te których celem jest ochrona porządku konstytucyjnego. Bezpieczeństwo wewnętrzne związane jest również ze stabilnością systemu prawa. Organami odpowiedzialnymi za realizację tego aspektu bezpieczeństwa państwa są wyspecjalizowane do tego służby, których celem jest np. zwalczanie przestępczości zorganizowanej, czy też walka z funkcjonariuszami służb obcych wywiadów.

Analizując funkcję ochrony państwa należy wskazać także wartości wyznaczające bezpieczeństwo jednostki. Stanowią one bowiem jednocześnie płaszczyznę realizacji tejże funkcji. Bez wątplenia są nimi konstytucyjne idee: godność, wolność oraz równość jednostki. Co ważne, podkreślenia wymaga fakt, że istotą godności człowieka jest sfera autonomii. Dotyczy ona swobody decyzji wyboru postępowania. Owa autonomia może zostać jednak

---

<sup>116</sup> M. Kasiński, *Prawo obrony narodowej*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 736-737.

<sup>117</sup> Rozróżnienie i szeroki opis pojęć w: W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 4(93), s. 230-232.

ograniczona, ponieważ granice wyznacza bowiem godność innej jednostki. Godność jako konstytucyjna idea posiadająca wartość normatywną stanowi podstawę gwarantowanych przez nią praw i wolności człowieka i obywatela<sup>118</sup>. Co ważne idea, ta nie podlega zróżnicowaniu i przysługuje każdej jednostce nawet po jej śmierci<sup>119</sup>. Cechuje ją także niezbywalność i nienaruszalność.

Kolejną ideą będącą płaszczyzną realizacji funkcji ochrony jest stanowiąca czołowe zagadnienie filozofii - wolność<sup>120</sup>. Najogólniej ujmując oznacza ona możliwość swobodnego podejmowania decyzji dotyczącej własnego postępowania. Aspekt wolności jednostki zajmuje czołowe miejsce w regulacjach konstytucyjnych oraz aktach prawa międzynarodowego np. licznych deklaracjach. Polski ustrojodawca zagwarantował jednostce poszanowanie jej wolności. Zaweźwał do tego nie tylko organy władzy publicznej, ale i wszystkich ludzi. Dodatkowo Konstytucja ustanowiła wolność jednostki jako zasadę konstytucyjnego systemu praw i wolności. Co ważne, jest ona prawem podmiotowym, które podlega ochronie np. możliwość złożenia skargi konstytucyjnej. Wolność (przy respektowaniu wymogu zachowania formy ustawy) podlega także pewnym ograniczeniom, które muszą być zgodne z powszechną zasadą proporcjonalności oraz koncepcją istoty praw i wolności jednostki<sup>121</sup>.

Ostatnią ideą będącą płaszczyzną realizacji funkcji ochrony państwa jest także powszechnie deklarowana „równość podmiotów która wyraża się w ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną”<sup>122</sup>. Jak wskazuje Wojciech Sadurski należy oddzielić jej trzy znaczenia. Autor ten wyodrębnił równość w znaczeniu deskryptywnym, ocennym oraz dystrybutywnym<sup>123</sup>. Znaczenie deskryptywne wyraża równość podmiotów, które charakteryzują się taką samą,

---

<sup>118</sup> R. Sobański, *Normatywność godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 19 i n.

<sup>119</sup> Zob. M. Kijowski, *Prawne aspekty śmierci człowieka. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2013.

<sup>120</sup> Szerzej M. Borucka-Arctowa, *Historyczna ewolucja zasad wolności i równości a koncepcja praw człowieka*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40 lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, pod red. J. Łętowskiego, W. Sokolewicz, Wrocław 1989, s. 489 i n.

<sup>121</sup> Zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 21-24.

<sup>122</sup> Za W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 8-9, s. 52 w: G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, op. cit., s. 240.

<sup>123</sup> W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 88-91.

relewantną cechą, ocenne - równość podmiotów ocenia się wyłącznie z punktu widzenia obowiązującego systemu norm. Z kolei rozumienie dystrybutywne dotyczy podziału uprawnień oraz obowiązków jednostki. Równość, która stanowi konstytucyjną zasadę, składa się z kilku elementów. Tworzy ją równość wszystkich podmiotów wobec obowiązującego prawa i jednakowe traktowanie wszystkich osób przez władze publiczne. Elementem zasady równości jest także zakaz dyskryminacji.

Przedmiotem funkcji ochrony państwa jest również funkcjonowanie organów oraz instytucji władzy publicznej nakierowanych na „stanie na straży przestrzegania wartości ustrojowych wyznaczających tożsamość państwa”<sup>124</sup>. Ich aktywność powinna być oparta przede wszystkim o rzetelność oraz sprawność, która stanowi jedną z idei wyrażonych w polskiej ustawie zasadniczej.

Na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium stoi głowa państwa. Na mocy tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Prezydent posiadał również ogólne kierownictwo w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego porządku. Na mocy współcześnie obowiązującej ustawy zasadniczej, powyższe uprawnienie zostało przeniesione na Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 oraz art. 146 ust. 4 pkt 11). Zgodnie z art. 134 ust. 1 głowa państwa jest także najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jednak kierownictwo ma głównie symboliczny, bierny charakter. W czasie pokoju zwierzchnictwo sprawowane jest za pośrednictwem ministra obrony narodowej. W przypadku wojny przejmuje je Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych<sup>125</sup>. Uprawnieniami głowy państwa w sytuacji zagrożenia państwa jest m.in. zastępcze (zamiast Sejmu) postanowienie o stanie wojny oraz zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji.

Na sprawy bezpieczeństwa państwa wpływają również działania podjęte przez organy władzy ustawodawczej. Sejm nie tylko bierze udział w procedurze wprowadzania stanów nadzwyczajnych. W zakresie funkcji ochronnej państwa w drodze ustawy powołuje on wyspecjalizowane organy państwowe, których celem jest ochrona danych dziedzin

---

<sup>124</sup> G. Kryszewski, *Państwo rzetelne...*, op. cit., s. 156.

<sup>125</sup> Dalej NDSZ. Zob. K. Prokop, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, pod red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewskiego, Białystok 2015, s. 275-281.

bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Przykładem są stałe, sejmowe komisje np. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych<sup>126</sup>.

Szczególnym elementem funkcji ochrony państwa będącym jednocześnie płaszczyzną jej realizacji jest możliwość wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego. Instytucję wprowadza się w chwili wystąpienia szczególnego zagrożenia państwa, gdy zwykle środki nie są wystarczające do przywrócenia „normalnego” funkcjonowania państwa. Takim niebezpieczeństwem może być np. atak zbrojny wojsk obcych, atak terrorystyczny, zagrożenie cyberatakiem czy też kataklizmy spowodowane siłami natury np. powódź, tornado itp. Wśród, europejskich konstytucyjnych uregulowań wyróżnia się różne rodzaje stanów nadzwyczajnych, niemniej jednak celem każdej z instytucji jest ochrona porządku i bezpieczeństwa państwa. Polski ustrojodawca wyróżnił trzy rodzaje stanów: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Każdy z nich związany jest z innymi, obligatoryjnymi przesłankami, różnymi procedurami wprowadzania czy też odmiennymi przepisami szczegółowymi. Co więcej, każdy z tych stanów może zostać wprowadzony dopiero po spełnieniu się dodatkowych warunków<sup>127</sup>. Są nimi zasady dotyczące wprowadzania stanów: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego, a także ochrony organów przedstawicielskich<sup>128</sup>. Szczegółowej regulacji stanów nadzwyczajnych w kontekście funkcji ochrony państwa zostanie poświęcona odrębna część pracy.

Płaszczyzną realizacji funkcji ochrony państwa jest także działalność Sił Zbrojnych, które powinny podlegać cywilnej i demokratycznej kontroli. Mówiąc o siłach zbrojnych w kontekście funkcji ochrony państwa należy zwrócić uwagę na ich miejsce w państwie demokratycznym oraz na zasadę ich apolityczności.

Jak zostało wykazane, istotę funkcji ochrony państwa jest złożona. Tworzy ją kilka elementów. Pierwszym są takie konstytucyjne wartości jak niepodległość, suwerenność czy też bezpieczeństwo. Składnikiem funkcji są także idee w tym godność, wolność oraz równość. Stanowią one płaszczyznę jej realizacji. Ogromne znaczenie dla obranego tematu

---

<sup>126</sup> Szerzej J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Warszawa 2012, s. 15 i n.

<sup>127</sup> T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 224.

<sup>128</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 17 i nast.

ma także aktywność władz publicznych (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), które powinny działać w oparciu o ideę rzetelność i sprawność. Trzonem omawianej funkcji jest również rola Sił Zbrojnych, które biorą aktywny udział w zagwarantowaniu bezpieczeństwa jednostki i państwa. Płaszczyzną ochrony państwa są także stany nadzwyczajne. Ta konstytucyjna instytucja przewiduje rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykłe środki są niewystarczające.

Powyższe rozważania stanowią podstawę do dalszej analizy. Jej przedmiotem będą uregulowania współczesnych ustaw zasadniczych. Kluczowe jest bowiem ustalenie czy funkcja ochrony państwa będąca elementem funkcji ochronnej państwa jest właściwa wyłącznie dla polskiej Konstytucji, czy też właściwe jej regulacje możemy odnaleźć w normach innych środkowo-europejskich aktach najwyższej rangi.

## 5. Funkcja ochrony państwa jako materia konstytucyjna

Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej. Jej cechą wyróżniającą jest zarezerwowana dla niej nazwa<sup>129</sup>, szczególny tryb uchwalania oraz zmiany. Cechuje ją również szerokość zakresu zawartych w niej regulacji oraz sposób, głębokość i szczegółowość poszczególnych materii<sup>130</sup>.

Konstytucyjny zakres regulacji omawianych materii ma charakter uniwersalny. Kształtuje on bowiem całokształt najważniejszych kwestii ustrojowych. Obszar materii, z jakiej zbudowane są konstytucje, składa się z następujących uniwersalnych treści: zasady wskazujące na podmiot władzy najwyższej i określające metody ich realizacji; pozycja jednostki w państwie i społeczeństwie (m.in. prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela); organizacja i funkcjonowanie aparatu państwowego; struktura terytorialna państwa; system i zasady tworzenia prawa; symbole identyfikujące państwo (m.in. nazwa,

---

<sup>129</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003, s. 165. Konstytucja nazywana jest również ustawą zasadniczą.

<sup>130</sup> L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 1*, Warszawa 2014, s. 38.

godło, flaga); tryb zmiany konstytucji”<sup>131</sup>. Wymienione, ukonkretnione materie stanowią minimum do uznania pełnej regulacji materii konstytucyjnych<sup>132</sup>. Wyznaczają również kierunki i cele działalności państwa.

Należy podkreślić fakt, iż w zakres materii konstytucyjnych wchodzi również funkcje państwa, w tym także przedmiotowa funkcja jego ochrony. W związku z powyższym należy uznać, że funkcje państwa wynikają wprost z norm ustawy zasadniczej<sup>133</sup>. Przyjęcie takiego założenia skłania do przypomnienia o zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji. Wynika ona z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, iż ustawę zasadniczą stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Zasadę tę przyjęto *expressis verbis*. Użyty przez ustrojodawcę nakaz bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej uzależniony jest od zakresu jej stosowania. Zakres ten z kolei wyznacza nie sama zasada, ale konkretny przepis, który ją formułuje. Istotnym faktem jest również to, iż nie wszystkie konstytucyjne normy stosuje się bezpośrednio. Ustawa zasadnicza posiada grupę uregulowań, wobec których stosuje się tzw. „pośrednie stosowanie”<sup>134</sup>. O zaliczeniu przepisu do jednej lub też drugiej grupy przesądza wyłącznie Konstytucja. Funkcje państwa zostały wyrażone poprzez normy posiadające bezpośredni charakter. Jest tak, ponieważ daną funkcję możemy odczytać np. z poszczególnych wolności i prawa jednostki oraz danych zasad ustrojowych.

Jednym z celów rozważań jest wykazanie uniwersalności konstytucyjnej regulacji funkcji ochrony państwa, która jak zostało podkreślone należy do ścisłych materii ustawy zasadniczej. Weryfikacji założenia pomoże analiza prawnoporównawcza kilkunastu konstytucji europejskich.

Analizując uniwersalność konstytucyjnej funkcji ochrony państwa pod kątem przyjętych uregulowań zawartych w ustaw zasadniczych państw europejskich, można

---

<sup>131</sup> G. Kryszewski, *Konstytucja jako wyznacznik ustroju państwa*, [w:] *Zagadnienia państwa i prawa*, pod red. G. Kryszewskiego, Białystok-Katowice 2001, s. 25.

<sup>132</sup> Szerzej o materiach konstytucyjnych w: M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*. 8. wydanie, Warszawa 2018, s. 41-45.

<sup>133</sup> Chodzi nie o bezpośrednie przywołanie konkretnych funkcji, ale możliwość ich dedukcji z zawartych w ustawie zasadniczej norm. Zob. M. Bartoszewicz, *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, pod red., R. Balickiego, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 56-57.

<sup>134</sup> A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bepośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bepośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 25.



przyjąć różną kategoryzację współczesnych konstytucji. Właściwe wydaje się przyjęcie podejścia przedstawionego przez Leszka Garlickiego, który zaproponował podział ustaw zasadniczych na trzy grupy. Wyznacznikiem kategoryzacji są różne generacje konstytucji, tj. pod uwagę brany jest inny okres powstania aktu. W tym miejscu należy również nadmienić, iż w europejskim konstytucjonalizmie dominuje model konstytucji pisanej. Nie należy jednak zapominać o takich państwach jak Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej<sup>135</sup>, które posiada tzw. „konstytucję mieszaną”<sup>136</sup>.

Wracając do wspomnianej kategoryzacji aktów o najwyższej mocy prawnej, konstytucje możemy podzielić na: najstarsze, tj. sprzed II wojny światowej oraz uchwalane w latach powojennych do końca lat 50-tych XX wieku, powstałe w latach 70-tych XX wieku, a także ustawy zasadnicze państw postkomunistycznych, które powstały po rozpadzie Związku Radzieckiego<sup>137</sup>. Przyjęcie powyższej kategoryzacji pozwoli sprawdzić czy konstytucyjna regulacja funkcji ochrony państwa nie jest właściwa wyłącznie dla polskiej ustawy. Analiza pomoże również w obserwacji rozwoju regulacji funkcji. Obrona metoda posłuży także w porównaniu poszczególnych, konstytucyjnych rozwiązań.

Do pierwszej grupy tj. najstarszych ustaw zasadniczych L. Garlicki zaliczył np. Konstytucję Holandii z 1814 r., Belgii z 1831 r., Austrii z 1920 r., Łotwy z 1922 r. oraz Irlandii z 1937 r. Uczony jako drugą grupę najstarszych aktów wskazał, te które uchwalono tuż po wojnie. Mowa o: Konstytucji Włoch z 1947 r., Niemiec z 1949 r., Węgier z 1949 r., a także Danii z 1953 r. W 1958 r. uchwalono natomiast Konstytucję V Republiki Francuskiej. Należy również wspomnieć, iż cechą charakterystyczną tej grupy konstytucji jest to, iż przywołane akty ukształtowały rozwijającą się tradycję demokratycznego konstytucjonalizmu europejskiego. Dodatkowo poprzedziły one Traktat Rzymski, który

---

<sup>135</sup> Dalej WB.

<sup>136</sup> Zob. P. Sarnecki, *Wstęp*, [w:] *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010, s. 3 i n.

<sup>137</sup> Uczony Leszek Garlicki zaproponował podział konstytucji z uwagi na czasookres, w którym powstał dany akt. Badacz wyróżnił konstytucje sprzed II wojny światowej oraz uchwalane w latach powojennych do końca lat 50-tych XX wieku, powstałe w latach 70-tych XX wieku, a także ustawy zasadnicze państw postkomunistycznych, które zrodziły się po rozpadzie Związku Radzieckiego. Zob. L. Garlicki, Wprowadzenie, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Staśkiewicza, Warszawa 2011, s. 9-10. Przedstawiona kategoryzacja wydaje się pełna, niemniej jednak analiza konstytucyjnej funkcji ochrony chronologii poszczególnych aktów okazała się zadaniem karkołomnym i zbyt rozwlekłym. Analizę wybranych konstytucji dokonałam biorąc pod uwagę nie datę uchwalenia aktu, a tworząc ich podział z uwagi na analizowany w danej chwili element wyrażający funkcję ochrony państwa

wyzaczył jednocześnie ramy integracji europejskiej i stworzył podwaliny współczesnej Unii Europejskiej.

Drugą generację ustaw zasadniczych, wyodrębnioną przez L. Garlickiego, tworzą konstytucje powstałe w latach 70-tych XX wieku. Celem ich uchwalenia było przede wszystkim zerwanie z panującym wówczas, powszechnym systemem autorytarnym. We wskazanym okresie powstała m.in. Konstytucja Grecji z 1975 r., Portugalii z 1976 r. oraz Hiszpanii z 1978 r. Przywołane konstytucje postautorytarne niejednokrotnie w swojej treści nawiązywały do dawniejszych ustrojowych doświadczeń. Wymienione państwa aspirowały wówczas do członkostwa w Radzie Europy czy też Wspólnocie Europejskiej. W związku z powyższym inspiracja zachodnimi, ustabilizowanymi wówczas systemami zachodnioeuropejskimi była celowa.

Trzecią grupę stanowią konstytucje państw, które po rozpadzie Związku Radzieckiego aspirowały do wprowadzenia demokratycznych przemian. Uchwalenie własnej, autonomicznej ustawy zasadniczej było dla tych państw najważniejszym celem podkreślającym ich tożsamość. Należy tutaj wymienić Konstytucję Słowenii z 1991 r., Bułgarii z 1991 r., Rumunii z 1991 r., Słowacji z 1992 r., Czech z 1992 r., Estonii z 1992 r., Litwy z 1992 r., Rosji z 1993 r., Białorusi z 1994 r., Ukrainy z 1996 r., a także Szwajcarii z 1999 r. oraz Finlandii uchwalonej w tym samym roku. W Polsce do 1992 r. obowiązywała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. Nowa ustawa zasadnicza została uchwalona dopiero w 1997 roku. Wszystkie wymienione państwa w ustawach zasadniczych odrzucały swoją ustrojową przeszłość. Aspirowały bowiem do grona demokratycznych państw Zachodniej Europy.

Przedstawiona kategoryzacja wydaje się pełna, niemniej jednak opisanie konstytucyjnej funkcji ochrony państwa przewidzianej przez chronologicznie uchwalane konstytucje jest zadaniem karkołomnym i zbyt rozwlekłym. Z punktu widzenia niniejszej dysertacji bardziej wartościowym podejściem będzie dokonanie analizy poszczególnych, konstytucyjnych rozwiązań biorąc pod uwagę nie datę uchwalenia aktu, a tworząc podział z uwagi na analizowany element funkcji ochrony państwa. Należy bowiem sprawdzić, czy i w jakim zakresie funkcja ta została urzeczywistniona w przepisach poszczególnych, europejskich ustaw zasadniczych. Powyższe pozwoli zweryfikować uniwersalność tej konstytucyjnej materii.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, funkcję ochrony państwa kształtuje wiele aspektów. Najważniejszymi z nich są jednak wartości ją urzeczywistniające, zadania organów państwa w jej zakresie, rola Sił Zbrojnych oraz instytucja stanów nadzwyczajnych. Obrona funkcja realizowana jest na wielu płaszczyznach. Jej wyznacznikami są jednak przede wszystkim konstytucyjne normy.

Biorąc pod uwagę wartości urzeczywistniające funkcję ochrony państwa należy przeanalizować przepisy dotyczące niepodległości państwa, jego suwerenności oraz normy regulujące bezpieczeństwo zewnętrzne oraz wewnętrzny porządek państwa. Wszystkie z powyższych wartości zostały uwzględnione przez polskiego ustrojodawcę (ich szczegółowa analiza zostanie przeprowadzona w kolejnych rozdziałach dysertacji). Analizując (pod kątem wartości urzeczywistniających funkcję ochrony państwa) konstytucje poszczególnych europejskich państw można zauważyć pewną zależność. Mianowicie, normy wyrażające powyższą kwestię ustrojodawcy umieszczali w preambule, tj. uroczystym wstępie do ustawy zasadniczej, początkowych rozdziałach aktu lub w obu tych miejscach. Przywołana część konstytucji najczęściej dotyczy podstaw ustroju państwa, postanowień zasadniczych oraz zasad podstawowych funkcjonujących w danym państwie.

Odwołania do takich wartości jak niepodległość, suwerenność oraz zewnętrzna i wewnętrzna ochrona państwa umieszczonych w preambule możemy odnaleźć m.in. w Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.<sup>138</sup>, Konstytucji Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r.<sup>139</sup>, czy też Konstytucji Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.<sup>140</sup>.

Hiszpański ustrojodawca we wstępie do ustawy zasadniczej posłużył się ideą suwerenności jako wartością determinującą przyjęcie aktu. Dodatkowo w pierwszym rozdziale, nazwanym „Tytułem wstępnym”, w art. 1 ust. 2 suwerenność narodową przypisuje ludowi hiszpańskiemu, podkreślając jednocześnie fakt, iż to z niego wywodzą się władze państwowe. Kolejny przepis potwierdza nierozdzielność Narodu, wspólną i niepodzielną ojczyznę, która stanowi podstawę Konstytucji. Artykuł 2 wskazuje także, na

---

<sup>138</sup> Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>139</sup> Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf>, dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>140</sup> Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

uznanie i zapewnienie prawa do autonomii narodowości i solidarności poszczególnych regionów państwa. Bułgarski ustrojodawca także umieścił wartości urzeczywistniające funkcję ochrony państwa we wstępie do ustawy zasadniczej. Treść preambuły wskazuje, iż przedstawiciele Narodu bułgarskiego mając na uwadze wolność, pokój oraz humanizm, „uznając za naczelną zasadę prawa jednostki, jej godność i suwerenność” przyjmują Konstytucję. Pierwszy rozdział aktu, poświęcony zasadom ogólnym również zawiera uregulowania wyrażające funkcję ochrony państwa. Jako przykład należy podać art. 1 ust. 3 stanowiący, iż „żadna część narodu, partia polityczna lub inna organizacja, instytucja państwowa lub pojedyncza osoba nie może zawłaszczać realizowania suwerenności narodu”. Kolejny przepis stanowi o nienaruszalności i integralności terytorialnej Republiki.

Odwołania do funkcji ochrony państwa, umieszczone w preambule odnajdziemy również w preambule Republiki Litewskiej. Uroczysty wstęp uzasadnia przyjęcie ustawy zasadniczej podyktowane: chęcią zachowania języka ojczystego, pisma, tradycji, obroną wolności oraz niezależności Narodu oraz realizacją ochrony zewnętrznej i wewnętrznej państwa. Litewski ustrojodawca w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej poświęconym „państwu litewskiemu” zawarł szereg norm realizujących przedmiotową funkcję. Artykuł 2 podkreśla suwerenność Narodu, który tworzy państwo litewskie. Kolejny przepis zabrania ograniczenia tejże suwerenności. Konstytucja zabrania także krępowania suwerennej władzy, która sprawowana może być w sposób bezpośredni lub pośredni. Artykuł 10 określa jednolitość terytorium, jego niepodzielność na jednostki oraz niezmiennosc granicy państwowej. Konstytucja Litwy posiada również oddzielny, bardzo rozbudowany rozdział poświęcony polityce zagranicznej oraz obronie państwa. Powyższa część ustawy zasadniczej w art. 135 podkreśla gwarancję niepodległości i bezpieczeństwa państwa, zabrania propagandy wojennej oraz użycia broni masowego rażenia. Dodatkowo, rozdział ten reguluje kwestie dotyczące Sił Zbrojnych oraz stanu wojennego.

Jak zostało zaznaczone, istnieją również ustawy zasadnicze, które wartości urzeczywistniające funkcję ochrony państwa konstituowały w pierwszych rozdziałach ustawy zasadniczej. Przykładem jest Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r. (z późniejszymi zmianami z dnia 19 czerwca 1992 r.)<sup>141</sup>, Konstytucja Republiki Włoskiej

---

<sup>141</sup> Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Norwegia\\_pol\\_010196.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Norwegia_pol_010196.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

z dnia 22 grudnia 1947 r.<sup>142</sup>, Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r.<sup>143</sup>, Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.<sup>144</sup> oraz Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.<sup>145</sup>. W przypadku powyższych aktów kluczowe uregulowania są lapidarne. Często przedmiotowej kwestii ustrojodawca poświęcił jedynie jeden lub dwa przepisy.

Konstytucja Królestwa Norwegii w art. 1 zaznaczyła, iż „Królestwo jest wolnym, niepodległym, niepodzielnym i niezbywalnym Królestwem”. Podkreślenia wymaga fakt, iż powyższa ustawa zasadnicza jest jedną z najdłuższych obowiązujących, europejskich konstytucji (pomijając nowelizacje). Przechodząc do Konstytucji Republiki Włoskiej na szczególną uwagę zasługuje art. 1 wskazujący, iż demokratyczna Republika oparta została na pracy, a suwerenność należy do Ludu, który wykonuje ją w formach i granicach przewidzianych przez ustawę zasadniczą. Grecki ustrojodawca, suwerenności również poświęcił jedynie jeden przepis. Artykuł 1 ust. 2 stanowi bowiem, iż „suwerenność Ludu stanowi podstawę ustroju politycznego”. Ta kluczowa wartość będąca elementem funkcji ochronnej państwa została urzeczywistniona również w Konstytucji Republiki Czeskiej. Artykuł 1 ustawy zasadniczej wskazuje, iż „Republika jest suwerennym jednolitym i demokratycznym państwem”. Dodatkowo art. 10 stanowi o niepodzielności terytorium państwa, chroniąc granice i zaznaczając fakt, iż mogą one zostać zmienione wyłącznie na podstawie ustawy zasadniczej. Do wartości jaką jest suwerenność odwołują się również normy umieszczone w Konstytucji Republiki Finlandii. Przepisy rozdziału pierwszego konstytuują Republikę jako suwerenne państwo. Ustawa zasadnicza nakazuje także współdziałanie państwa w międzynarodowym zakresie, które ma zmierzać do zachowania pokoju. Dodatkowo art. 4 podkreśla niepodzielność terytorium państwa oraz zakazuje zmiany jego granic bez zgody Eduskunty.

Na szczególną uwagę zasługują również przepisy ustawy zasadniczej Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.<sup>146</sup>, Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja

---

<sup>142</sup> Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>143</sup> Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>144</sup> Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>145</sup> Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_pol010811.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>146</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

1949 r.<sup>147</sup> oraz Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.<sup>148</sup>. We francuskiej Konstytucji ustrojodawca poświęcił suwerenności cały, pierwszy rozdział. Dotyczy on przede wszystkim symboli narodowych, władzy zwierzchniej oraz partii i ugrupowań politycznych, które zobowiązane zostały do przestrzegania zasad suwerenności narodowej i demokracji. Artykuł 1 podkreśla niepodzielność Republiki. Dodatkowo art. 5 wskazuje Prezydenta jako gwaranta niepodległości narodowej oraz integralności terytorium. Na uwagę zasługują również przepisy niemieckiej ustawy zasadniczej. Konstytucja ta poświęciła cały art. 24 możliwości przekazania praw suwerennych, które stanowią zbiorowy system bezpieczeństwa.

Omawiając poszczególne, europejskie ustawy zasadnicze nie można pominąć uregulowań imperium, jakim jest Federacja Rosyjska. Tak jak w przypadku omówionych już wyżej przepisów, rosyjska ustawa zasadnicza wartości funkcji ochronnej państwa wyraziła w rozdziale pierwszym. Suwerenność rozciąga się na całe terytorium (art. 4 ust. 1), a Federacja zapewnia integralność oraz nienaruszalność terytorium państwa.

Kolejnym elementem funkcji ochrony państwa są zadania poszczególnych organów państwa w zakresie jej realizacji. W przypadku polskiej ustawy zasadniczej kluczową rolę posiadają organy ustawodawcze – parlament oraz wykonawcze - Prezydent, Rada Ministrów. Zadania władzy sądowniczej w zasadzie zostały sprowadzone do kreowania linii orzeczniczej dotyczącej swoim zakresem regulacje związane z przedmiotową funkcją państwa. Analizując zadania organów państwowych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa, ustawy zasadnicze uzależniają powyższy aspekt od tego, jaki ustrój został przyjęty. W przypadku państw monarchicznych, większość z ochronnych funkcji zostaje przypisana królowi, z kolei w państwach republikańskich głowie państwa w postaci Prezydenta. W przypadku systemu kanclerskiego (Niemcy), ochronne zadania wykonuje kanclerz.

Przykładem realizacji przez Króla funkcji ochrony państwa jest m.in. zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej. Konstytucja Norwegii (§3 i n.), Królestwa

---

<sup>147</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r. Dalej RFN.

<sup>148</sup> Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html>, dostęp: 29.03.2018 r.

Danii z dnia 5 czerwca 1953 r.<sup>149</sup> (§9) oraz ustawy zasadnicze Królestwa Szwecji, w szczególności akt o formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. z późniejszymi poprawkami (rozdział 5)<sup>150</sup> posiada regulacje gwarantujące kontynuację królewskich obowiązków. Dodatkowo, np. Król Danii posiada uprawnienia (po uprzedniej zgodzie Folketingu) w zakresie mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych w przypadku naruszenia terytorium państwa (§19). Z kolei Król Norwegii zgodnie z postanowieniami Konstytucji jest naczelnym dowódcą sił lądowych i morskich. Może również zarządzić mobilizację oraz rozpocząć wojnę w obronie kraju (§25 i 26).

Państwa, które przyjęły republikańskie systemy ustrojowe zasadnicze, działania władz publicznych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa spoczywają na Prezydencie lub poszczególnych organach parlamentu. Najczęściej głowy państw posiadają możliwość prowadzenia polityki zagranicznej, zawierania umów międzynarodowych, powoływania i odwoływania dowódcy wojsk<sup>151</sup> czy też podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego i ogłoszeniu powszechnej mobilizacji. Wiele Konstytucji przyjęło również zasadę, iż to Prezydent pełni również funkcję naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych<sup>152</sup>. Realizacja przez głowę państwa funkcji ochronnej państwa została szeroko rozbudowana na mocy uregulowań Konstytucji Federacji Rosyjskiej. To Prezydent broni suwerenności kraju (art. 80 par. 2), tworzy i przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Federacji (art. 83 par. 1 punkt g), zatwierdza doktrynę wojenną (art. 83 par. 1 punkt h) oraz jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych (art. 87).

W przypadku państw, które powierzyły realizację funkcji ochrony państwa władzy ustawodawczej na uwagę zasługują przepisy Konstytucji Republiki Włoskiej, Federacji Rosyjskiej i Litwy. We Włoszech prowadzenie polityki zagranicznej oraz utrzymanie pokojowych stosunków międzynarodowych, a także obrona i Siły Zbrojne leżą w wyłącznej gestii ustawodawstwa państwowego. W przypadku Federacji Rosyjskiej, kompetencją Rady

---

<sup>149</sup> Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html>, dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>150</sup> Konstytucja Szwecji nie jest jednolitym aktem prawnym. Tworzą ją następujące ustawy zasadnicze: akt o formie Rządu z 1974 r., akt o sukcesji z 1810 r., ustawa o wolności druku z 1949 r. oraz akt o wolności wypowiedzi z 1991 r. Szwedzkie akty konstytucyjne z późniejszymi poprawkami, źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html>, dostęp: 29.03.2018 r.

<sup>151</sup> Art. 84 par. 14 Konstytucji Republiki Litewskiej.

<sup>152</sup> Art. 63 1 punkt c Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 45 Konstytucji Grecji, art. 100 Konstytucji Republiki Bułgarii, rozdział 12 § 128 Konstytucji Finlandii oraz art. 15 Konstytucji Republiki Francuskiej.

jest zatwierdzanie zmian granic, zatwierdzanie dekretów Prezydent o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 71), rozstrzygnięcie kwestii użycia sił zbrojnych (art. 102 punkt d) oraz rozpatrywanie ustaw dotyczących np. wojny i pokoju (art. 106). Z kolei, Sejm Litewski zarządza stan wojenny, wyjątkowy oraz ogłasza mobilizację i podejmuje decyzję o użyciu sił zbrojnych (art. 67 punkt 20).

Kolejnym elementem funkcji ochrony państwa, który już został wyżej wspomniany jest rola sił zbrojnych oraz instytucja naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Raz jeszcze podkreślenia wymaga fakt, iż w wielu konstytucjach przyjęto opcję, że powyższą funkcję sprawuje głowa państwa (Prezydent, Król). Niemniej jednak, w tym miejscu na szczególną uwagę zasługują normy przyjęte w Konstytucji RFN. Ustawa ta, szeroko opisuje kwestie związane z siłami zbrojnymi. Artykuł 87a, który je konstytuuje. Przepis dotyczy celów powołania Sił Zbrojnych, ich zadań do których należy np. ochrona obiektów cywilnych, czy też „obrona przed zagrożeniem dla istnienia lub wolnościowo-demokratycznego porządku konstytucyjnego). Zadania związane z pokryciem zapotrzebowania rzeczowego Sił Zbrojnych zostały przypisane administracji Bundeswehry (art. 87b). Istotną normę zawiera także art. 8 Konstytucji Hiszpanii stanowiący, iż „Siły Zbrojne złożone z wojsk lądowych, marynarki wojennej i wojsk lotniczych, mają za zadanie zapewnienie suwerenności i niezawisłości Hiszpanii, obronę jej integralności terytorialnej i porządku konstytucyjnego”.

Nie mniej istotnym elementem realizacji funkcji ochrony państwa jest konstytucyjne uregulowanie stanów nadzwyczajnych. W przypadku RP można mówić o ich rozbudowanym katalogu, gdyż ustrojodawca przewidział stan wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Nie wszystkie z przeanalizowanych konstytucji posiadają taką instytucję<sup>153</sup>. Pozostałe, regulują stany nadzwyczajne chociaż możemy się spotkać z ich odmiennym nazewnictwem. Poszczególne konstytucje najczęściej wyróżniają tylko stan wojenny, który zazwyczaj wprowadzany jest przez głowę państwa<sup>154</sup>. Konstytucja Bułgarii przewiduje z kolei możliwość wprowadzenia przez Zgromadzenie Narodowe stanu wojennego lub innego stanu wyjątkowego (art. 64). Na szczególną uwagę zasługują niemieckie i francuskie

---

<sup>153</sup> Takich regulacji nie odnajdziemy np. w Konstytucji Finlandii, Danii, Szwecji (Konstytucja przewiduje tylko wojnę lub zagrożenie wojenne oraz funkcjonowanie Rady Wojennej (rozdział 15 § 1 i 2), Norwegii, Grecji (art. 48 opisuje tylko przypadek wojny nie stanu wojennego), Włoch czy też Czech. Należy bowiem pamiętać, iż rozróżnienia wymaga stan wojny od stanu wojennego. Pojęcia nie są tożsame.

<sup>154</sup> Zob. np. art. 87 Konstytucji Rosyjskiej, art. 142 Konstytucji Litewskiej.



uregulowania. Ich szczegółowość wynika z długoletniej tradycji funkcjonowania stanów nadzwyczajnych w tych państwach. Konstytucja Francji dopuszcza wprowadzenie przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego na okres dwunastu dni z możliwością jego przedłużenia (art. 36). Z kolei Konstytucja RFN przewiduje możliwość wprowadzenia stanu zagrożenia wewnętrznego (art. 91) oraz stanu obrony (rozdział Xa). Przepisy regulujące oba stany są znacząco rozbudowane co może być spowodowane doświadczeniami historycznymi i silną chęcią zapobieżenia ewentualnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państwa. Na uwagę zasługuje również art. 116 Konstytucji Hiszpanii, który przewiduje możliwość wprowadzenia stanu pogotowia, stanu wyjątkowego i stanu oblężenia. Dwa pierwsze zarządza Rząd w drodze dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów. Z kolei stan oblężenia jest zarządzany przez Kongres Deputowanych na wyłączny wniosek Rządu.

Ważnym elementem ustaw zasadniczych jest także bezpieczeństwo jednostki. Realizowane jest ono poprzez instrumenty ochrony praw i wolności jednostki np. instytucje analogiczne do polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. We Francji tożsame funkcje pełni obrońca praw (art. 71). Z kolei w Szwecji funkcjonuje ombudsman. W Szwecji elementem ochrony bezpieczeństwa jednostki jest możliwość skierowania skargi do wszystkich organów państwowych (art. 71). Natomiast w Czechach ustrojodawca cały rozdział piąty, rodzimej ustawy zasadniczej poświęcił prawu do ochrony sądowej i innej ochronie prawnej. Wymieniając powyższe gwarancje należy uznać, iż Konstytucja RP w porównaniu z omówionymi przepisami poszczególnych, europejskich ustaw zasadniczych posiada najbardziej rozbudowane w tym zakresie uregulowania. Polski ustrojodawca przewidział bowiem także skargę konstytucyjną, zagwarantował prawo do sądu, możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu naruszenia praw i wolności oraz usankcjonował instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przeprowadzona analiza norm konstytucji obowiązujących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej pozwoliła potwierdzić tezę, iż regulacja funkcji ochrony państwa jako materii konstytucyjnej nie jest właściwa wyłącznie dla polskiej ustawy zasadniczej. Jak wykazała analiza omówionych ustaw zasadniczych, każdy z aktów posiada pewne elementy składowe kluczowej dla tejże pracy funkcji. Główne różnice w regulacjach wynikają przede wszystkim z przyjętego ustroju.

## Rozdział II

# Ewolucja regulacji funkcji ochrony państwa w polskim konstytucjonalizmie

### 1. Uwagi wstępne

Tradycja polskiego konstytucjonalizmu jest niezwykle długa. Sięga bowiem schyłku XVIII w.<sup>1</sup>. Na przełomie ostatnich trzech wieków Rzeczpospolita ze względu na swoje geograficzne położenie doświadczyła licznych konfliktów oraz wojen. Na wiele lat zniknęła z mapy Europy. Wszystkie te aspekty były powodem krótkotrwałości obowiązujących ustaw zasadniczych, ale jednocześnie stały się bodźcem do tworzenia nowych aktów.

Biorąc pod uwagę historię polskiego konstytucjonalizmu poniższy rozdział został podzielony na cztery, główne okresy. Pierwszy podział wyznacza XVIII i XIX w. W tym miejscu zostanie omówiona funkcja ochrony państwa wyznaczona przez normy pierwszej, polskiej, pisanej Konstytucji z dnia 3 maja 1791 r., ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. oraz ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r. Drugą część rozdziału stanowi okres międzywojenny, tj. XX wiek. Wówczas powstała tzw. Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r., tzw. Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. oraz tzw. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia

---

<sup>1</sup> Szerzej B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] *Historia rozwoju Polski (1764-1939)*, pod red. A. Ajnenkiela, B. Leśnodorskiego, W. Rostockiego, Warszawa 1974, s. 8-9; M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982. Wydanie pierwsze*, Warszawa 1985, s. 9-10 oraz I. Niczyפורuk-Chudecka, *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Polska niepodległa 1918-2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, W. Batory, M. Bodo i in., Warszawa 2018, s. 88-106.

1935 r. W dalszej kolejności omówione zostaną przepisy warunkujące istnienie funkcji ochrony państwa zawarte w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Analizie zostaną poddane również nowele tejże ustawy<sup>2</sup>. Ostatnia z wyznaczonych części tego rozdziału zawiera analizę regulacji konstytucyjnych powstałych w tzw. III Rzeczypospolitej. W tym miejscu przedmiotem analizy będą przede wszystkim przepisy tzw. Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 r. oraz współcześnie obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.

Każda z wyżej wymienionych ustaw zasadniczych posiadała pewne elementy funkcji ochrony państwa. Co ważne, jej regulacja zmieniała się wraz z rozwojem państwa, panującym ustrojem oraz sytuacją polityczną.

Omówienie poszczególnych, przyjętych na przestrzeni wieków rozwiązań wymaga jednocześnie nakreślenia rysu historycznego oraz zwrócenia uwagę na kontekst uchwalenia danej konstytucji. Powyższe pozwoli zrozumieć specyfikę przyjętych w poszczególnych czasookresach regulacjach. Toteż każdy z podrozdziałów dotyczący konkretnego czasookresu został opatrzony krótkim opisem historycznym będącym swoistym wprowadzeniem tworzącym bazę wyjściową do analizy konkretnych norm regulujących funkcję ochrony państwa.

## 2. Konstytucje XVIII i XIX wieku

Przełom XVII i XVIII w. był okresem, w trakcie którego na mocy unii Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego funkcjonowała Rzeczypospolita Obojga Narodów. Po Rosji była ona drugim, największym obszarowo państwem w Europie. Strukturę społeczną tworzyła szlachta, mieszczaństwo, Żydzi oraz chłopci. W państwie obowiązywała monarchia stanowa, która każdemu ze składowych stanów przyznawała niezależne przywileje dotyczące wpływu na określone tzw. sprawy ogólne. Koniec XVI w. przyniósł wzrost roli sejmu, głównie ze względu na przyjęte w 1505 r. ustawy *nihil novi*.

---

<sup>2</sup> Dnia 7 kwietnia 1989 r. dokonano znaczącej nowelizacji Konstytucji z 1952 r. W literaturze przedmiotu nazywana jest ona tzw. nowelą kwietniową. Zob. A. Pogódek, M. Maksymiuk, *Nauka prawa konstytucyjnego. Geneza polskiego konstytucyjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. B. Szmulika, Warszawa 2016, s. 12.

XVII w. zaowocował znaczne osłabienie pozycji króla. W Europie nastąpiły głębokie zmiany polityczne. W 1697 r. tron polski objął August II Wettyn. Początek XVIII w. zapoczątkował próbę reform państwa. Rzeczpospolita leżała wówczas obok Prus, Austrii i Rosji. Król – August II przejawiał autorytarne zapędy. Realizację założonych planów spotkał jednak silny opór różnych kręgów społeczeństwa.

Istotnym wydarzeniem w historii Polski był również tzw. sejm „niemy”, który datowany jest na 1 lutego 1717 r. Przy udziale cara Piotra I utrwalono wówczas zasady ustroju Rzeczypospolitej. Druga połowa XVIII w. przyniosła reformy wprowadzone na początku panowania króla Stanisława Augusta Poniatowskiego<sup>3</sup>. Na uwagę zasługują prawa kardynalne potwierdzające przywileje szlacheckie oraz podjęcie uchwały o utworzeniu Komisji Edukacji Narodowej. Przywołany czasookres to również oświecenie i rewolucyjne przemiany gospodarczo-społeczne w całej Europie.

Wydarzeniem, które miało znaczący wpływ na późniejszy los świata była bez wątpienia wojna Stanów Zjednoczonych o niepodległość (1775-1783). Przyniosła ona amerykańską w 1776 r. „Deklarację niepodległości” oraz Konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki. Równie ważne było zburzenie 14 lipca 1789 r. francuskiej Bastylii oraz przyjęcie 26 sierpnia 1789 r. Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Niespełna rok wcześniej w Rzeczypospolitej zaczął obradować Sejm Wielki w skład, którego weszło nowo uformowane stronnictwo patriotyczne<sup>4</sup>. Należał do niego m.in. Ignacy Potocki, Stanisław Potocki, książę Adam Czartoryski oraz marszałek Sejmu Stanisław Małachowski. Sejm zapoczątkował szereg reform, jednak jego kadencja upłynęła w 1790 r. Przy nowym układzie sił rozpoczęto prace nad ustawą zasadniczą. Dnia 4 grudnia 1790 r. zaprezentowano początkowe *Pro memoria*.

Przyjęcie ustawy zasadniczej poprzedził szereg burzliwych obrad. W finale Ustawę Rządową uchwalono w drodze *sui generis dnia* 3 maja 1791 r. Głównym jej celem była przede wszystkim reforma ustroju politycznego i społecznego ówczesnego Korony Królestwa Polskiego będącego częścią (wraz z Wielkim Księstwem Litewskim)

---

<sup>3</sup> Szerzej J. Lelewel, *Panowanie Stanisława Augusta. Dodatek do Teodora Wagi. Historii i Królów Ksiąząt Polskich.*, Warszawa 1819, s. 13-16.

<sup>4</sup> Joachim Lelewel (uczeń K. Marksa) już w 1847 r. Sejm ten nazywał sejmem wielkim, podwójnym (zachowano oryginalną pisownię nazwy z małych liter). Zob. J. Lelewel, *Panowanie Króla Polskiego Stanisława Augusta Poniatowskiego obejmujące trzydziestoletnie usilności narodu, podźwignienia się, ocalenie bytu i niepodległości*, Bruxella 1847, s. 118.

Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Ustawa Rządowa utrzymała podział klasowy. Na mocy jej norm przeorganizowano funkcjonowanie poszczególnych organów władzy, zmieniono ich kompetencje. Wprowadzony akt był początkiem polskiego konstytucjonalizmu. Warto dodać, iż w literaturze przedmiotu, Konstytucja ta nazywana jest „największą spuścizną ideowo-polityczną XVIII w.”<sup>5</sup>.

Kolejny wiek przyniósł wiele istotnych wydarzeń w punkcie widzenia funkcjonowania państwa polskiego oraz dotychczasowych instytucji. Nastąpił trzeci rozbiór, który przyniósł likwidację Rzeczypospolitej, a jej ziemie weszły w skład monarchii absolutnych<sup>6</sup>. Klęska państwa zaowocowała zmniejszeniem liczby ludności, ogromnymi zniszczeniami szeregu miast, rekwizycjami oraz sprowadzeniem gospodarki kraju do ruiny. Równocześnie zahamowano stosunki gospodarczo-społeczne, wstrzymano modernizację państwa, a także ograniczono wszelkie przedsięwzięcia kulturalne. Jednocześnie należy pamiętać o szczególnej sytuacji jaka panowała na ziemiach objętych zaborami. Zaborcy utrzymali duży podział klasowy, czy np. wprowadzili własną administrację. Okupowana ludność próbowała przystosować się do zastanej sytuacji, ale jednocześnie podejmowano działania zmierzające ku wybiciu się na niepodległość. Wydarzenia te (funkcjonowanie pod zaborami), wśród społeczeństwa spowodowały także zrywy niepodległościowe. Wówczas ogromne nadzieje wiązano z rewolucyjną Francją i jej wodzem Napoleonem Bonaparte. Liczono na restytucję niepodległej Polski. Jesienią 1806 r. Rosja oraz Prusy rozpoczęły wojnę z Francją. Do walk wcielono mieszkańców zaboru pruskiego.

Niespełna rok później Napoleon powołał Komisję Rządzącą, która stała się tymczasową władzą panującą w Polsce. Na mocy jej decyzji przywrócono m.in. podstawy sądownictwa. Szlachta coraz intensywniej zaczęła domagać się przywrócenia Konstytucji 3 maja<sup>7</sup>. Wojnę zakończono 25 czerwca 1807 r. Napoleon wraz z Aleksandrem I w traktatach pokojowych zdecydowali o utworzeniu Księstwa Warszawskiego z zajętych przez Prusy ziem wchodzących w skład II i III rozbioru<sup>8</sup>. Ze względu na uzależnienie od Francji,

---

<sup>5</sup> J. Łojek, *Konstytucja Trzeciego Maja*, Lublin 1981, s. 5.

<sup>6</sup> Zob. A. Czubiński, J. Topolski, *Historia Polski*, Wrocław 1989, s. 260 i n.

<sup>7</sup> Zwolennikami powyższego byli m.in. Stanisław Małachowski, brat Ignacego Potockiego, Stanisław Kostka wybitny dowódca, czy też Józef Poniatowski.

<sup>8</sup> Zob. S. Starzyński, *Historia stroju Polski Porozbiorowej (na podstawie wykładów uniwersyteckich, poprawione przez autora)*, Lwów 1921, s. 11-15.

Księstwo posiadało wyraźnie ograniczoną suwerenność. Niespełna miesiąc później, tj. 22 lipca 1807 r. w Dreźnie, Napoleon nadał Księstwu Ustawę Konstytucyjną. Akt ten obowiązywał niecałe 8 lat. W 1813 r. napoleońska Armia poniosła klęskę, a Księstwo znalazło się pod okupacją rosyjską.

Dnia 25 września 1814 r. rozpoczęto obrady Kongresu Wiedeńskiego<sup>9</sup>. Powodem zwołania tej międzynarodowej konferencji była konieczność rewizji zmian terytorialnych oraz ustrojowych będących konsekwencją krwawej rewolucji francuskiej oraz toczonych przez Napoleona wojen. Postanowienia, które zapadły wobec Polski należały do najbardziej spornych. Decyzje, które zapadły 9 czerwca 1815 r. przez literaturę przedmiotu niekiedy nazywane są IV rozbiorem<sup>10</sup>. Ich konsekwencją było utworzenie Królestwa Polskiego, które zostało ogłoszone w Warszawie 20 czerwca 1815 r. Jednocześnie przyjęto zasady przyszłej konstytucji<sup>11</sup>. Dokonując powyższych zmian, car Aleksander I obiecał przygotować nową ustawę zasadniczą.

Kolejna w historii polskiego konstytucjonalizmu Ustawa Konstytucyjna została uchwalona 27 listopada 1815 r. i podpisana 24 grudnia tego samego roku<sup>12</sup>. Obowiązywała ona do chwili wprowadzenia przez cara Mikołaja I Statutu Ograniczonego dla Królestwa Polskiego, tj. do 26 lutego 1832 r.<sup>13</sup>. Nowa Konstytucja w porównaniu z Ustawą Konstytucyjną Księstwa Warszawskiego była znacznie bardziej liberalna. Szlachta dostała nowe przywileje polityczne. Przepisy zagwarantowały także silną władzę monarchy. Wprowadzono nowy podział administracyjny kraju. Po raz pierwszy w Konstytucji umieszczono przepisy regulujące wygląd symboli narodowych takich jak np. herb Królestwa.

---

<sup>9</sup> Szerzej o sprawie Polski na postanowieniach Kongresu Wiedeńskiego w: A. Korobowicz, *Królestwo Polskie 1815-1915*, [w:] *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*. 5. wydanie, pod red. A. Korobowicza, W. Witkowskiego, Warszawa 2012, s. 75-77.

<sup>10</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 87.

<sup>11</sup> Zob. tekst Zasad w: M. Handelsman, *Trzy konstytucje (1791-1807-1815)*. Wyd. 2, Warszawa 1915, s. 34-40 oraz A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 18-21.

<sup>12</sup> Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1815.html>, dostęp: 19.09.2017 r.

<sup>13</sup> Oryginalny tekst Statutu w: H. Dippel, *Constitutions of the World from the 18th Century to the Middle of the 19th Century*, Monachium 2008, s. 105-120. T. Demidowicz, *Statur Organiczny z 1832 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 294 i n.

## 2.1. Konstytucja z dnia 3 maja 1791 roku

Pierwsza polska konstytucja, nazwana wówczas Ustawą Rządową weszła w życie 3 maja 1791 r.<sup>14</sup>. Jak zostało już podkreślone, była ona drugą po amerykańskiej, nowoczesną (jak na tamte czasy) ustawą zasadniczą. Co ważne z punktu widzenia tematyki pracy, akt w swojej treści zawierał szereg norm wyznaczających funkcję ochrony państwa.

Osiemnastowieczna Ustawa Rządowa składała się z jedenastu artykułów. Akt ten, został poprzedzony introdukcją, tj. swoistym wprowadzeniem oraz preambułą zawierającą wyjaśnienie dokumentu. Posiadała ona podniosły charakter. Wymieniona część Konstytucji w swojej treści nawiązywała do wartości religijnych. Wyjaśniała również przesłanki przyświecające twórcom aktu. W introdukcji dodatkowo umieszczono pełną tytulaturę króla Stanisława Augusta Poniatowskiego. Co ważne, w tym miejscu nie wspomniano o Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Literatura przedmiotu uznaje ten fakt za likwidację unii i zatwierdzenie jedności państwa polskiego<sup>15</sup>.

W przywołanym wstępie Konstytucji możemy odnaleźć regulacje, które wyrażają funkcję ochrony państwa. W preambule, osiemnastowieczny ustrojodawca nawiązał bowiem do takich wartości jak: niepodległość zewnętrzna oraz wolność wewnętrzna narodu<sup>16</sup>. Dodatkowo wyraził on także pragnienie ocalenia ojczyzny oraz jej granic. W preambule możemy przeczytać o tym, iż król – Stanisław August Poniatowski na „barkach ustawy” opiera los całej ojczyzny. Władca uważał, iż wyłącznie uporządkowanie przepisów pozwoli na szczęśliwe życie ludności polskiej. Dodatkowo, w preambule król zadeklarował nienaruszalność Konstytucji oraz konieczność stosowania jej norm przez Sejm. Zapewnił także, że Ustawa Rządowa nie będzie mogła być zmieniona bez woli narodu.

Jak wskazuje tekst preambuły, Konstytucja 3 maja miała przede wszystkim stanowić podstawę ochrony ludności i państwa<sup>17</sup>. Jej celem było także zagwarantowanie przyjętych wówczas praw. Nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz jego społeczeństwa jest

---

<sup>14</sup> Ustawa Rządowa 3 maja 1791 r., źródło: <http://www.polishconstitution.org/Konstytucja-PL.html>, dostęp: 19.09.2017 r.

<sup>15</sup> Zob. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 234-244.

<sup>16</sup> „Uznając, iż los nas wszystkich od ugruntowania i wydoskonalenia konstytucji narodowej jedynie zawisł [...] ceniąc drożej nad życie, nad szczęśliwość osobistą egzystencję polityczną, niepodległość zewnętrzną i wolność wewnętrzną narodu” zob. Preambuła Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r.

<sup>17</sup> „Dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia Ojczyzny naszej i jej granic [...] niniejszą konstytucję uchwalamy”. Ibidem.

znaczący. Kraj doświadczony zaborami, brakiem funkcjonowania kluczowych wartości był uciśniony. Biorąc pod uwagę doświadczenia, ustrojodawca pragnął zagwarantować polskiej ludności poczucie ochrony prawnej.

Analizując artykułową część ustawy zasadniczej pod kątem funkcji ochrony państwa, na uwagę zasługuje przede wszystkim art. VII. Przepis ten dotyczył bowiem Króla i władzy wykonawczej. Jest on jednocześnie szczególnym elementem kluczowej dla tejże pracy funkcji państwa.

Konstytucja 3 maja utożsamiała władcę jako osobę świętą, nietykalną oraz bezpieczną od wszystkiego. Nazywała go także ojcem narodu. Takie zapewnienia były w ówczesnych czasach niezbędne, ponieważ sam król miał być gwarancją ogólnego bezpieczeństwa państwa oraz jego mieszkańców. W początkowej części przywołanego artykułu możemy przeczytać, iż zdaniem ustrojodawcy brak wyodrębnionych organów władzy wykonawczej był powodem negatywnych doświadczeń kraju<sup>18</sup>. Ich przywrócenie miało być gwarantem bezpieczeństwa jednostki, przestrzegania jego praw oraz egzekwowania kar w przypadku wystąpienia naruszeń<sup>19</sup>.

Ustawa zasadnicza dodatkowo przewidywała uregulowania zapewniające ciągłość władzy państwowej (art. VII i IX). Na pierwszego króla został wskazany „Fryderyk August, elektor saski” z dynastii Wettynów<sup>20</sup>. W przypadku braku potomstwa płci męskiej, za zgodą Stanów linię następstwa miała rozpocząć córka elektora. Regencja tronu dotyczyła trzech przypadków tj. małoletności króla, trwałego „pomieszania zmysłów” oraz powzięcia króla do udziału w wojnie. Do uprawnień głowy państwa wchodzących w zakres funkcji ochrony państwa należało m.in. zarządzanie w czasie wojny siłami zbrojnymi, krajowymi oraz mianowanie komendantów wojska. Prawa królewskie miała dozorować i egzekwować Straż Praw, tj. rada królewska złożona z władcy, prymasa, pięciu ministrów i dwóch sekretarzy. Jej organami wykonawczymi były komisje (np. policji, czy też wojska)<sup>21</sup>, które literatura

---

<sup>18</sup> „Żaden rząd najdoskonalszy bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może [...] Doświadczenie nauczyło, że zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami napełniło Polskę”.

<sup>19</sup> „Władza wykonawcza do pilnowania praw i onych pełnienia ściśle jest obowiązana. Tam czynna z siebie będzie, gdzie prawa pozwalają, gdzie prawa potrzebują dozoru egzekucji, a nawet silnej pomocy”.

<sup>20</sup> Szerzej W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2 (103), s. 31.

<sup>21</sup> Zob. Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne...*, op. cit., s. 72-73.



przedmiotu uznaje za „*sui generis* kolegialnie zorganizowane ministerstwa”<sup>22</sup>. Straż była swoistą współcześnie rozumianą Radą Ministrów.

Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania należy stwierdzić, iż zapewnienie ciągłości władzy państwowej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa było w XVIII w. kluczowe. Brak przepisów regulujących powyższą kwestię wprowadziłby chaos, obniżyłby poziom gwarancji funkcjonowania państwa niepodległego oraz wpłynąłby znacząco na jego byt.

Omawiana ustawa w swojej treści nie przewidywała wprowadzenia stanów nadzwyczajnych rozumianych dziś jako stan wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Artykuł XI dotyczył natomiast siły zbrojnej narodowej<sup>23</sup>. Przepis wskazywał Naród jako podmiot właściwy do obrony od napaści. Wszyscy obywatele zostali określani mianem „obrońców całości i swobód narodowych”. Natomiast wojsko jako „najsilniejsza tarcza narodu” miało strzec granic i „powszechnego spokoju”. Dodatkowo, powinno być ono posłuszne władzy wykonawczej, a także wykonywać przysięgę wierności narodowi, głowie państwa oraz samej Konstytucji.

Konstytucja 3 maja 1791 r. w swoich uregulowaniach nie przewidywała innych płaszczyzn realizacji oraz elementów funkcji ochrony państwa. Przeanalizowana ustawa zasadnicza w literaturze przedmiotu, do dzisiejszego dnia uznawana jest za ideowe dzieło XVIII w. Jej treść nawiązywała bowiem do prądów oraz kierunków zmian przyświecających oświeceniowi. Co ważne, akt ten mocą swoich uregulowań po raz pierwszy urzeczywistnił poszczególne elementy funkcji ochrony państwa.

Omówiona Konstytucja obowiązywała wyłącznie 14 miesięcy. Powodem tak krótkiego okresu było przystąpienie polskiego Króla do Targowicy. Pomimo powyższego faktu, ustawa zasadnicza przeszła do historii oraz tradycji narodu. W późniejszych latach traktowana była jako wzór wielkości, symbol dążeń niepodległościowych, a także akt, który wzmocnił państwo oraz rozszerzył swobody obywatelskie<sup>24</sup>.

Z punktu widzenia obranej tematyki, omówiona Konstytucja jest tym cenniejsza, ponieważ pomimo jej XVIII wiecznego charakteru była ona wzorcem pewnych standardów

---

<sup>22</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 55.

<sup>23</sup> Zachowano oryginalne nazewnictwo tj. „siła zbrojna narodowa”.

<sup>24</sup> Zob. A. Zahorski, *Geneza i tradycja Konstytucji 3 maja*, [w:] *Epoka Konstytucji 3 maja*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 1983, s. 17-28.

dla późniejszych twórców poszczególnych, polskich ustaw zasadniczych oraz późniejszych uregulowań urzeczywistniających funkcję ochrony państwa.

## 2.2. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 roku

Dnia 22 lipca 1807 r. w Dreźnie, Napoleon nadał Księstwu Warszawskiemu Konstytucję. Akt ten, uzyskał nazwę - „Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego”<sup>25</sup>. Posiadał on *stricte* burżuazyjny charakter. Uwzględniono takie tradycje polskie jak np. szlacheckie przywileje, wybieranie a nie mianowanie posłów do sejmiku, czy też przyznanie sejmikowi większej roli<sup>26</sup>. Tekst Konstytucji składał się z 89 artykułów podzielonych na 12 rozdziałów, tytułów. Systematyka aktu została dobrana tak, aby jak najlepiej obrazowała nowe, ogólne zasady ustrojowo-polityczne. Szeroko scharakteryzowano uprawnienia osoby panującej zarówno w zakresie władzy wykonawczej jak i ustawodawczej. Zniesiono poddaństwo chłopów, zrównano wszystkich obywateli wobec prawa. W przeciwieństwie do Konstytucji 3 maja aktualnie omawiany akt nie został opatrzony ani wstępem, ani preambułą. Co ważne, wraz z przyjęciem Ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego, wprowadzono odmienny jak dotąd ustroj państwa<sup>27</sup>.

Zmianie uległy także uregulowania związane z funkcjami państwa, w tym kluczową dla niniejszej dysertacji funkcją ochrony. Zgodnie z opisaną w pierwszym rozdziale charakterystyką wyróżnionych, konstytucyjnych funkcji państwa wartościami urzeczywistniającymi funkcję ochrony jest przede wszystkim niepodległość, suwerenność oraz bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Analizując przepisy Konstytucji Księstwa Warszawskiego brakuje bezpośredniego odwołania do wyżej wymienionych wartości. Powodem jest fakt, iż Księstwo było niesuwerennym, wyłącznie przejściowym tworem, który został wykreowany przez francuskiego przywódcę - Napoleona Bonaparte.

---

<sup>25</sup> Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1807spis.html>, dostęp: 19.09.2017 r.

<sup>26</sup> Zob. J. Wawrzyniak, *Zarys historii i instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996, s. 45-49.

<sup>27</sup> F. Skarbek, *Dzieje Polski. Część I. Dzieje Księstwa Warszawskiego. Wydanie drugie pośmiertne przerobione przez autora w r. 1866*, Poznań 1876, s. 130-139.

Przepisy Konstytucji Księstwa Warszawskiego nie określiły także dopuszczalnych form oraz zasięgu ograniczenia ochrony praw jednostki. W tekście aktu nie znajdziemy również uregulowań dotyczących instytucjonalnych gwarancji przestrzegania i stosowania ochrony praw i wolności jednostki. Idąc dalej, tytuł IX Konstytucji dotyczył porządku sądowego. Artykuły zawarte w tymże rozdziale regulowały strukturę sądownictwa. Ustrojodawca zagwarantował niepodległość sądów oraz ich instancyjność. Dodatkowo art. 78 mówił o prawie łaski, które miało przysługiwać wyłącznie królowi. Przywołany fragment Konstytucji można pośrednio uznać za element funkcji ochrony państwa.

Fragmentem aktu, który zawierał elementy funkcji ochrony państwa jest również tytuł X opisujący siły zbrojne.<sup>28</sup> Zgodnie w postanowieniami zawartymi w powyższej części Ustawy Armia Księstwa miała być kontynuatorem Legionów Polskich działających we Włoszech<sup>29</sup>. Jej zadaniem była ochrona państwa i jej ludności przed ostatecznymi decyzjami rozbiorowymi. Co ważne, XIX wieczna Konstytucja w swoich uregulowaniach nie przewidywała instytucji wspólnie znanych jako stany nadzwyczajne, niemniej jednak ustawa ta, ściśle regulowała liczebność żołnierzy oraz uprawnienia króla wobec sił wojska saskiego. Powyższe miało być gwarancją bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego państwa, a co za tym idzie jest elementem funkcji ochrony państwa.

Podsumowując, w Konstytucji Księstwa Warszawskiego możemy odnaleźć przepisy, które bezpośrednio regulują pewne elementy funkcji ochrony państwa. Należy uznać, iż przyjęte w niej instytucje były jak na ówczesny czas nadzwyczaj nowoczesne. Konstytucja obowiązywała do chwili upadku Księstwa Warszawskiego, tj. do 1815 roku.

### **2.3. Konstytucja Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 roku**

Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r. w porównaniu do swojej poprzedniczki uzyskała bardziej logiczne pogrupowanie zasadniczych treści. Nowy akt składał się 165 artykułów, które zostały podzielone na 7 części. Trzy z nich

---

<sup>28</sup> Szerzej o sferze wojskowości w: N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski. Tom II. Od roku 1795*, tłum. E. Tabakowska, Kraków 1991, s. 381.

<sup>29</sup> Zob. T. Jaros, *Legiony Dąbrowskiego 1797-1807: jeszcze Polska nie umarła*, „Przegląd Pruszkowski” 1998, nr 2, s. 11-13.

dodatkowo uzyskały swój wewnętrzny podział. Ustawy tej nie poprzedzono żadnym wstępem.

Dokonując analizy przepisów Konstytucji pod względem uregulowań wyznaczających funkcję ochrony państwa szczególną uwagę, należy zwrócić na fakt, w jakiej sytuacji geopolitycznej znalazło się ówczesne Królestwo Polskie<sup>30</sup>. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w I tytule ustawy zasadniczej miało być ono na zawsze połączone z Cesarstwem Rosyjskim<sup>31</sup>. W związku z powyższym nie możemy mówić tutaj o niepodległości oraz suwerenności państwa, które są podstawowymi wartościami wyrażającymi funkcję ochrony państwa. Nie tylko te najważniejsze kwestie zostały oddane carskiej Rosji. Zostało jej powierzone również bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Zgodnie z art. 8 Konstytucji stosunki prowadzonej polityki miały być wspólne dla obu krajów<sup>32</sup>. Kolejny przepis pozwalał panującemu na uczestnictwo Królestwa w wojnach toczonych przez Rosję. Zobowiązanie to dotyczyło również traktatów pokojowych oraz handlowych. Przedstawione uregulowania Ustawy konstytucyjnej należy uznać za wartość stanowiącą o funkcji ochrony państwa.

W przeciwieństwie do omówionych już dwóch Konstytucji, komentowany akt dość szczegółowo opisał dopuszczalne formy i zasięg ograniczenia praw i wolności jednostki. Przepisy dotyczące ograniczeń zostały zawarte w tytule II, tj. zaręczeniach ogólnych. Doskonałym przykładem jest m.in. art. 27 Konstytucji. Przepis ten dopuszczał ograniczenie przez rząd prawa do własności na rzecz użyteczności publicznej, pod rygorem sprawiedliwości i wynagrodzeniem poprzedzającym owe ograniczenie.

Elementem funkcji ochrony państwa są także stany nadzwyczajne. Należy jednak zaznaczyć fakt, że przedmiotowa Ustawa konstytucyjna takiej instytucji nie przewidywała. Ukonstytuowane przepisy dotyczyły jednak możliwości wprowadzenia wojsk rosyjskich do Polski oraz wojsk polskich do Rosji, a tytuł VI ustawy w całości został poświęcony sile zbrojnej. W jej skład miało wejść wojsko oraz milicja. Ustrojodawca w art. 156 zapisał nawet

---

<sup>30</sup> Więcej w: F. Skarbek. *Dzieje Polskie. Królestwo Polskie od epoki początku swego do rewolucji Listopadowej. Wydanie pierwsze pośmiertne*, Poznań 1877, s. 45-48.

<sup>31</sup> Związek państw funkcjonował na zasadzie unii personalno-rzeczowej. Art. 1 „Królestwo Polskie jest na zawsze połączone z Cesarstwem Rosyjskim”.

<sup>32</sup> „Stosunki polityki zewnętrznej naszego Cesarstwa będą wspólne naszemu Królestwu Polskiemu”.

uprawnienie wojska do zachowania munduru, swego ubioru oraz wszystkiego co było związane z narodowością<sup>33</sup>.

Z punktu widzenia okresu w jakim powstała Konstytucja za wyraz funkcji ochrony państwa należy również uznać art. 3 gwarantujący ciągłość władzy państwowej<sup>34</sup>. Dodatkowo art. 88 przewidywał instytucję sejmu nadzwyczajnego, który mógł zostać zwołany w każdym momencie, gdy tylko król uzna to za stosowne. Gwarancja stabilności wewnętrznej państwa bez wątplenia stanowi szczególny element funkcji ochrony.

Konstytucja Królestwa Polskiego była bez wątpienia specyficznym aktem. Ustawa ta, stała się podstawą panowania rosyjskiego cara na polskich ziemiach. W związku z powyższym, akt był znacznie mniej demokratyczny niż wcześniej omówiona Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Należy uznać, iż przepisy scharakteryzowanej ustawy zasadniczej zawierają niektóre elementy funkcji ochrony państwa. Konstytucja obowiązywała przez cały okres powstania listopadowego. Akt ten uchylono po niespełna szesnastu latach, tj. dnia 26 lutego 1832 r. Wówczas na jego miejsce rosyjski car Mikołaj I wprowadził Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego<sup>35</sup>.

### 3. Konstytucje międzywojenne

Przechodząc do kolejnego okresu w historii polskiego konstytucjonalizmu, w celu dokonania analizy poszczególnych uregulowań dotyczących funkcji ochrony państwa w międzywojennych konstytucjach niezbędne jest nakreślenie wydarzeń oraz sytuacji geopolitycznej w jakiej znajdowało się w danym momencie państwo.

XIX wiek upłynął dla Polski pod znakiem powstań, zaborów oraz zaowocował w utratę pełnej niepodległości i suwerenności. Powstanie listopadowe zakończyło byt Królestwa Polskiego, a także polską „odrębność” od cesarstwa rosyjskiego. Nowo nadany

---

<sup>33</sup> „Wojsko zachowa kolory swego munduru, swój ubiór właściwy i wszystkiego, co się tyczy jego narodowości”.

<sup>34</sup> „Korona Królestwa Polskiego jest dziedziczną w osobie naszej i naszych potomków, dziedziców i następców podług porządku następstwa, ustawionego dla tronu cesarsko-rosyjskiego”.

<sup>35</sup> Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego z dnia 26 lutego 1832 r., źródło: <http://ihp.wpia.uw.edu.pl/files/2015/06/statut-organiczny.pdf>, dostęp: 12.08.2018 r. Szerzej o Statucie w: T. Demidowicz, *Statut Organiczny Królestwa Polskiego w latach 1832-1856*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, Tom LXII, zeszyt 1, s. 135-165.

Statut Organiczny wprowadził szereg negatywnych postanowień. Wprowadzono m.in. karę konfiskaty, cenzurę i co najważniejsze zlikwidowano wojsko polskie. Po klęsce powstania listopadowego jego żołnierze rozpoczęli przemarsz na zachód. Jego konsekwencją stało się wykrystalizowanie różnych koncepcji ideowych oraz politycznych. Na arenie zaczął funkcjonować Hotel Lambert utworzony przez ks. Adama Czartoryskiego, Towarzystwo Demokratyczne Polskie oraz Gromady Ludu Polskiego. W swych manifestach każde z przedstawiało inną wizję Polski. Przez niemal kolejne 20 lat terror rosyjski wobec oporu Polaków narastał. Dnia 22 stycznia 1863 r. wybuchło powstanie styczniowe, które swym zasięgiem objęło teren całego Królestwa Polskiego. Walki trwały nieustannie, aż do jesieni kolejnego roku. Konsekwencją przegranej powstańców było zesłanie uczestników walk na Syberię oraz rozpoczęcie usilnej rusyfikacji ludu polskiego. Walki zbrojne oraz stan wojenny stał się typową zasadą postępowania cara wobec Polski aż do I wojny światowej. W tym samym czasie państwa – okupanci przekształcały się w monarchie konstytucyjne. Mowa tutaj m.in. o Prusach, Rzeszy Niemieckiej i Austrii. Rosja zmiany w formie państwa rozpoczęła dopiero w 1905 r., po klęsce wojny z Japonią oraz wybuchu rewolucji.

Ważnym wydarzeniem dla Polski początku XX w. była Konferencja Partii Opozycyjnych i Rewolucyjnych Rosji w Paryżu, która odbyła się na jesienią 1904 r. Istotny był również kryzys gospodarczym Imperium Rosyjskiego oraz rewolucja z 1905 r. Na konferencji podjęto decyzję o autonomii Królestwa Polskiego i potrzebie konstytuandy w Warszawie. W związku z wolnymi wyborami do rosyjskiej Dumy Państwowej w Królestwie Polskim rozpoczął się rozwój myśli politycznej. Powstał ruch socjalistyczny<sup>36</sup>, narodowy<sup>37</sup> oraz ludowy<sup>38</sup>.

W sierpniu 1914 r. wybuchła I wojna światowa. Walki trwały do 1918 r. Konsekwencją wojny był upadek trzech państw zaborczych oraz odzyskanie przez Polskę niepodległości. 22 listopada 1918 r. na mocy Dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej Józef Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik państwa objął najwyższą władzę<sup>39</sup>. Niespełna trzy miesiące później sejm jednomyślnie przyjął

---

<sup>36</sup> Jego przedstawicielami byli m.in. Ludwik Waryński, Róża Luksemburg, Józef Piłsudski oraz Ignacy Daszyński.

<sup>37</sup> Zwolennikami ruchu był m.in. Zygmunt Balicki oraz Roman Dmowski.

<sup>38</sup> Przedstawicielami ruchu był m.in. Wincenty Witos oraz Juliusz Leo.

<sup>39</sup> Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. 1918 nr 17 poz. 41).

uchwałę tj. Małą Konstytucję. Akt uchylono 1921 r. Wówczas przyjęto tzw. Konstytucję marcową, która stała się pierwszą, polską, nowoczesną konstytucją. Wprowadziła ona nowy ustrój. Co ważne, suwerenność została przekazana Narodowi. Konstytucja obowiązywała do połowy kwietnia 1935 r., gdyż dnia 23 przyjęto tzw. Konstytucję kwietniową. Rozdział I ustawy w całości został poświęcony funkcjom i zadaniom państwa oraz jego obywateli. Konstytucja ta obowiązywała, aż do 1947 r.

Wymienione wyżej akty powstały w okresie międzywojennym. Z uwagi na czas w jakim zostały uchwalone obie ustawy na mocy swoich postanowień wprowadziły szereg uregulowań istotnych z punktu widzenia funkcji ochrony państwa. Powyższe będzie przedmiotem dalszych rozważań.

### **3.1. Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 roku**

Dnia 26 stycznia 1919 r. po raz pierwszy w niepodległej Polsce odbyły się wybory parlamentarne. W niektórych okręgach frekwencja wyborcza wyniosła nawet 90%<sup>40</sup>. W powstałym Sejmie Ustawodawczym brakowało większości, w związku z czym funkcjonowało aż dziesięć klubów sejmowych. Taka sytuacja zaowocowała w najróżniejsze koncepcje zarówno polityczne, jak i społeczno-gospodarcze. Priorytetem Sejmu było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Pomimo licznych deklaracji wszystkie ugrupowania optowały jednak za przyjęciem aktu tymczasowego, który regulowałby organizację najważniejszych, naczelných władz państwowych<sup>41</sup>. Tekst, po wcześniejszych konsultacjach z marszałkiem Piłsudskim został przyjęty w formie uchwały w sprawie powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa z dnia 20 lutego 1919 r.<sup>42</sup>. Ze względu na zakres materii i tymczasowość aktu w literaturze przedmiotu jest on nazywany Małą Konstytucją.

---

<sup>40</sup> Szerzej A. Ajnenkiel, *Historia sejmu polskiego. T. II, cz. 2*, Warszawa 1989, s. 16 i n.

<sup>41</sup> R. Kraczkowski, *Mała konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919 – 1947 – 1992*, pod red. R. Jastrzębskiego, M. Zubika, Warszawa 2014, s. 11-12.

<sup>42</sup> Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226).

W porównaniu ze wcześniej obowiązującymi XVIII i XIX wiecznymi ustawami zasadniczymi, przedmiotowy akt jest znacząco krótki. Powodem ubogiej treści jest zawarcie w Konstytucji jedynie najważniejszych w ówczesnej chwili kwestii oraz potraktowanie jej jako aktu o przejściowym charakterze. Pomimo tego, w dokumencie możemy wyróżnić dwie zasadnicze części. Pierwsza została przeznaczona na podziękowania za trudy poniesione podczas urzędowania skierowane w kierunku Józefa Piłsudskiego, który jednocześnie utrzymał funkcję Naczelnika Państwa. Z kolei, druga część aktu określiła zasady na jakich ma być sprawowana powyższa, najważniejsza wówczas funkcja w państwie.

Należy stwierdzić, iż pierwsza część Małej Konstytucji nie zawiera żadnych konstytucyjnych funkcji państwa. W przypadku części drugiej można pośrednio wskazać, iż jej przepisy wyrażają funkcję ochrony państwa. Przekazanie (do chwili uchwalenia „właściwej” Konstytucji) przez ustrojodawcę urzędu Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu miało zapewnić stabilność państwa nie tylko wewnątrz jego struktur, ale i na arenie międzynarodowej. W tej części aktu zostały dodatkowo umieszczone zasady, którymi został zobowiązany Marszałek. Dotyczą one podporządkowania Naczelnika Państwa sejmowi. Punkt pierwszy, części drugiej wskazywał Sejm Ustawodawczy jako „władzę suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim”. Z punktu widzenia tematyki pracy na uwagę zasługuje kolejny punkt. Naczelnik Państwa miał być „przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu” w zakresie spraw cywilnych i wojskowych. Ten ostatni element, jest szczególnie istotny biorąc po uwagę istotę funkcji ochrony państwa. Gwarancja bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego zarówno w zakresie cywilnym jak i militarnym jest jednym z głównych filarów funkcji. W związku z powyższym należy uznać fakt, iż wskazane w Małej Konstytucji z 1919 r. regulacje są bezpośrednio wyrażonymi elementami funkcji, które należy uznać za jej urzeczywistnienie.

Pomimo braku w Małej Konstytucji przepisów dotyczących pozostałych (istota funkcji została opisana w I rozdziale pracy) elementów funkcji ochrony państwa, omówiony akt był krokiem milowym do odzyskania przez Polskę niepodległości. Przyczynił się do ustabilizowania funkcjonowania naczelnich organów państwa. Wraz z przyjęciem przedmiotowego dokumentu, który jak zostało zaznaczone był traktowane jako tymczasowy, nie zaprzestano prac nad „właściwą” ustawą zasadniczą. Po burzliwych pracach



parlamentarnych, 17 marca 1921 r. uchwalono nową Konstytucję nazywaną powszechnie Konstytucją marcową<sup>43</sup>.

### 3.2. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 roku

Prace nad Konstytucją marcową rozpoczęto niemal równoległe z uchwaleniem Małej Konstytucji z 1919 r. Do tego zadania ówczesny premier powołał zespół złożony z polityków oraz polskiej inteligencji nazwany potocznie „Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>44</sup>. Wówczas wyłoniono także specjalną Komisję Konstytucyjną. Rozpoczęto powszechną debatę, której konsekwencją było wpłynięcie do sejmu dwóch projektów ustawy zasadniczej. Kompromisowy wniosek wpłynął do marszałka sejmu – Wojciecha Trąpczyńskiego 16 marca 1921 r.<sup>45</sup>. Niespełna dzień później akt został uchwalony<sup>46</sup>. Konstytucja wprowadziła m.in. system rządów parlamentarnych<sup>47</sup>, państwo oparte o demokratyczne postulaty<sup>48</sup> oraz gwarancje instytucjonalno-prawne służące zabezpieczeniu praw obywatelskich. Co ważne z punktu widzenia funkcji ochrony państwa marcową ustawą stanowiła istotny czynnik integrujący ziemie Polski. Powyższe było wyrazem stabilizacji ustrojowo-politycznej państwa.

Konstytucja marcową została opatrzona uroczystym wstępem – preambułą<sup>49</sup>. Powyższy fragment aktu poprzedziło odwołanie do Boga Wszechmogącego. Dalsza treść zawierała nawiązanie do tradycji wynikającej z Konstytucji 3 maja oraz uzasadnienie uchwalenia ustawy. Jako powód podano m.in. niepodległość kraju, jego bezpieczeństwo oraz

<sup>43</sup> Nazwa aktu wywodzi się od nazwy miesiąca, w którym został uchwalony dokument.

<sup>44</sup> Szerzej G. Górski, *Polonia restituta: ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007, s. 60; I. Niczyporuk-Chudecka, *Zarys ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39, s. 119-120 oraz A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 34.

<sup>45</sup> Więcej o sylwetce Wojciecha Trąpczyńskiego w: R. Łyczywek, *Pierwszy marszałek Sejmu II Rzeczypospolitej*, „Palestra” 1993, nr 37/1-2 (421-422), s. 73-75.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267). Dalej Konstytucja marcową.

<sup>47</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977, s. 468.

<sup>48</sup> A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego od roku 1926*, Warszawa 1972, s. 241.

<sup>49</sup> Zob. M. Kallas, *Wstępy w projektach Konstytucji z lat 1919-1921*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawno-historyczny” 2009, nr 52/3-4, s. 404.

chęć zapewnienia ładu społecznego<sup>50</sup>. Powyższy fragment aktu bez wątpienia zawiera elementy funkcji ochrony państwa. Zawarcie przez ustrojodawcę już we wstępie Konstytucji tak kluczowych wartości jakimi jest np. niepodległość świadczy o potrzebie gwarancji niezależności państwa oraz potrzebie stabilizacji kraju nie tylko w zakresie wewnętrznym, ale i zewnętrznym.

Zasadnicza część Konstytucji marcowej składała się ze 126 artykułów. Zostały one usystematyzowane w siedmiu rozdziałach tj. przepisach dot. Rzeczypospolitej, władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, sądownictwa (uwzględniono trójpodział władzy), powszechnych obowiązków i praw obywatelskich, postanowień ogólnych oraz postanowień przejściowych. Już po tych wstępnych informacjach widać fakt, iż akt w porównaniu do swoich poprzedniczek był znacząco rozbudowany. Należy uznać, go za pierwszą tak obszerną konstytucję. Zawieranie w ustawie licznych treści determinuje możliwość odnalezienia w niej fragmentów stanowiących o istocie funkcji ochrony państwa.

Przedmiotowa Konstytucja po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu tak szczegółowo uregulowała kwestie związane z państwowością oraz podstawowymi zasadami ustrojowymi. Artykuł 1 wskazywał, iż „państwo polskie jest Rzeczpospolitą”<sup>51</sup>. Władza zwierzchnia została przekazana Narodowi (art. 2). Powyższe stanowi o konstytucyjnej zasadzie suwerenności (zwierzchności) narodu względem państwa, która jest elementem umowy społecznej, koncepcji stworzonej przez J.J. Rousseau. Jak zostało już wielokrotnie podkreślone, niepodległość oraz suwerenność państwa są wartościami ustrojowymi chronionymi przez analizowaną funkcję.

Konstytucja marcowa w swoich początkowych przepisach poruszała także sferę związaną z pozostałymi elementami bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego państwa. Na przykład, w art. 5 poruszono tematykę wojska. Przepis stanowił, iż liczebność wojska oraz zezwolenie na pobór rekrutów będzie ustalane wyłącznie w drodze ustaw. Co ważne, wojskowi w służbie czynnej nie posiadali prawa głosowania (art. 12). Istotny był także trójpodział władzy (ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej), który został zasygnalizowany już w drugiej części Konstytucji.

<sup>50</sup> „...mając na oku, a pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności”.

<sup>51</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 215-216.

Przechodząc dalej, wartością ustrojową chronioną przez funkcję ochrony państwa jest także bezpieczeństwo indywidualne jednostki (w tym dopuszczalne formy i zasięg ograniczeń praw i wolności jednostki oraz instytucjonalne gwarancje przestrzegania i stosowania tejże ochrony). Cały rozdział V konstytucji został poświęcony powszechnym prawom i obowiązkom obywatelskim. Poszczególne przepisy gwarantowały np. ochronę życia, wolności i mienia, równość wobec prawa, czy też prawo własności oraz prawo do pracy. Jednocześnie m.in. art. 97 (wolność osobista), art. 100 (nietykalność mieszkania), art. 106 (wolność prasy), art. 109 (prawo do zachowania swej narodowości i pielęgnowana swej mowy i właściwości narodowych), czy też art. 124 (czasowe ograniczenie praw obywatelskich) przewidywały możliwość ograniczenia poszczególnych gwarancji np. w chwili wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych<sup>52</sup>. Jak zostało już kilkakrotnie podkreślone, Konstytucja marcowa była pierwszą ustawą zasadniczą, która w tak szeroki sposób regulowała kwestie związane z bezpieczeństwem jednostki, a w szczególności jej prawami i wolnościami. Powyższe stanowi o potrzebie stabilizacji wewnętrznej państwa oraz gwarancji skierowanych do jednostki stanowiących podstawę demokratycznego państwa.

Przechodząc do zadań organów państwa dotyczących realizacji funkcji ochrony państwa, nieodłącznym jej elementem są konstytucyjne przepisy przyznające głowie państwa konkretne uprawnienia. Otóż na mocy marcowej ustawy zasadniczej w zakresie realizacji omawianej funkcji Prezydent mógł darować, łagodzić kary, czy też darować skutki zasądzenia karno-sądowego (art. 47). Kolejny art. 48 wskazywał głowę państwa jako reprezentanta państwa<sup>53</sup> na zewnątrz. Dodatkowo był on także zobowiązany do przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz mógł wysyłać polskich dyplomatów do państw obcych. Z kolei, art. 49 zezwalał mu na zawieranie umów międzynarodowych. Wyjątkiem były umowy nakładające nowe obowiązki na obywateli lub zmieniające granice państwa. Wówczas niezbędna była zgoda wyrażona przez Sejm.

---

<sup>52</sup> Do zarządzania zawieszenia praw i wolności uprawniona była Rada Ministrów. Niezbędne było jednak zezwoleniem wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej w następujących sytuacjach: podczas wojny gdy grozi wybuch wojny, a także w przypadku rozruchów wewnętrznych, rozległych knozań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa lub bezpieczeństwu obywateli. Zob. T.J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Roczniki Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8, nr 2, s. 159.

<sup>53</sup> J. Czernecki, *Odbudowa państwowości polskiej: najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924, s. 502.

Szczególnie istotne miejsce w realizacji funkcji ochrony państwa stanowi kwestia dotycząca płaszczyzny militarnej. Wskazując konkretne uregulowania związane z aspektami wojskowymi oraz siłami zbrojnymi (idąc w kolejności uchwalonych przepisów), na mocy art. 45 Prezydent mógł osadzać urzędy wojskowe, lecz wyłącznie te, które miały być zastrzeżone w ustawach. Pomimo wyraźnego wymogu, do czasu wejścia w życie tzw. noweli sierpniowej ustawodawca nie określił wykazu tychże urzędów<sup>54</sup>.

W tym miejscu należy wskazać kolejny art. 46 Konstytucji marcowej, który mocą swoich norm wskazał Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju. W czasie wojny uprawnienie to po mianowaniu przez głowę państwa, na wniosek Rady Ministrów miał przejąć Naczelnny Wódz Sił Zbrojnych<sup>55</sup>. Niepołączenie funkcji było spowodowane dwoma aspektami. Po pierwsze, głowa państwa jako osoba cywilna niekoniecznie musiała posiadać kwalifikacje odpowiednie do prowadzenia działań wojennych<sup>56</sup>. Po drugie, wymóg podwójnej kontrasygnaty paraliżowałby konieczność szybkich operacji wojskowych<sup>57</sup>.

W zakresie bezpieczeństwa państwa równie ważne postanowienie zawierał kolejny w kolejności, art. 50 Konstytucji. Na mocy jego postanowień Prezydent mógł wypowiedzieć wojnę lub zawrzeć pokój wyłącznie za uprzednią zgodą Sejmu. Przepis ten wymagał ścisłej współpracy na linii głowa państwa (władza wykonawcza) – władza ustawodawcza. Odróżnienia wymaga jednak fakt wypowiedzenia wojny (konieczność rządowej kontrasygnaty) od toczenia realnych działań wojennych (brak wymogu zgody Sejmu)<sup>58</sup>. Organem doradczym Prezydenta w sprawach wojskowych była Rada Wojenna i Ścisła Rada

---

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442). Szerzej P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981, s. 205.

<sup>55</sup> Mianowanie miało nastąpić z chwilą wniosku oraz jednoczesnym rozpoczęciem działań wojennych. E. Muszalski, *Rozpoczynanie i wypowiedzanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926, s. 97 i n.

<sup>56</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 268.

<sup>57</sup> A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 164.

<sup>58</sup> Zob. W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 217 oraz M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 5, s. 86.

Wojenna<sup>59</sup>. W zakres ich kompetencji wchodziło przede wszystkim opiniowanie spraw dotyczących np. organizacji lub zaopatrzenia Sił Zbrojnych.

Kolejnym wyrazem funkcji ochrony państwa są przepisy dot. instytucji stanów nadzwyczajnych<sup>60</sup>. W oparciu o art. 123, ustrojodawca w Konstytucji marcowej przewidział możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz wojennego. Sam przepis dotyczy możliwości użycia siły zbrojnej wyłącznie na żądanie władzy cywilnym przy jednoczesnym zachowaniu „zwykłych” środków zmierzających do zapewnienia stabilności państwa. Pomimo istotności tematyki, w dalszej części ustawy zasadniczej nie uszczegółowiono kwestii np. dotyczącej trybu wprowadzania stanu lub przesłanek determinujących jego wprowadzenie. Powyższe zostało uregulowane dopiero w 1928 r. poprzez wydanie dwóch prezydenckich rozporządzeń<sup>61</sup>. Z uwagi na rozwlekłość tematyki analiza tych aktów nie będzie przedmiotem dalszych rozważań. Istotny jest fakt, że instytucja stanu nadzwyczajnego oraz jej znaczenie dla zapewnienia ochrony państwa zostało dostrzeżone przez ówczesnego ustrojodawcę.

Niemal od samego wejścia w życie Konstytucji marcowej akt ten był poddawany nieustannej krytyce. Główne zarzuty dotyczyły przede wszystkim uprawnień sejmu, które zdaniem krytyków zostały przyznane władzy ustawodawczej kosztem pozostałych władz. Powyższe spowodowało, iż w 1926 r. zgłoszono wniosek zmiany ustawy. Dnia 2 sierpnia tego samego roku uchwalono tzw. nowelę sierpniową. Zakres jej postanowień dotyczył głównie uprawnień Prezydenta. Jego pozycja została znacząco wzmocniona. Głowa państwa otrzymała np. prawo rozwiązania parlamentu (art. 26) oraz możliwość wydawania rozporządzeń w mocą ustawy (art. 44). Pozycja Sejmu została dodatkowo osłabiona przez tzw. precedense konstytucyjne. Dalsze wydarzenia w kraju wymusiły kolejną debatę nad

---

<sup>59</sup> Dekret Wodza Naczelnego z dnia 7 stycznia 1921 r. o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych), Dziennik Rozkazów Tajnych Ministerstwa Spraw Wojskowych, nr 3, z dnia 10 lutego 1921 r., poz. 26, s. 32-36. Szerzej o Radach w: K. Nowak, *Uprawnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4 (16), s. 194-196.

<sup>60</sup> Przep., wcześniej opisany stan wojny nie jest kategorią stanu międzynarodowego. Szerzej I. Niczyporuk-Chudecka, *Stan wojenny, a stan wojny – podobieństwa i różnice*, „Czas Prawnika”, dostęp: 17.04.2018 r., źródło: <http://czasprawnika.pl/2018/03/16/stan-wojenny-a-stan-wojny/>.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1928 nr 8 poz. 54) oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1928 nr 32 poz. 307).

nową ustawą zasadniczą. Konstytucja marcowa obowiązywała aż do wiosny 1935 r., tj. do chwili uchwalenia tzw. Konstytucji kwietniowej.

### 3.3. Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Przygotowanie Konstytucji kwietniowej przypadło na okres głębokiego kryzysu demokracji parlamentarnej<sup>62</sup>. Zjawisko to nie było typowe wyłącznie dla Polski. Występowało bowiem w wielu europejskich państwach. W 1930 r. w kraju odbyły się wybory do parlamentu, które w literaturze przedmiotu określane są mianem „wyborów brzeskich”<sup>63</sup>. W kolejnym roku, tj. już w lutym 1931 r. pod obrady sejmu trafił projekt nowej Konstytucji.

Jesienią 1933 r. Car przygotował tzw. tezy konstytucyjne, które zostały przyjęte przez Komisję Konstytucyjną. W pierwszych miesiącach kolejnego roku prace w dalszym ciągu nie uzyskały finału. W związku z powyższym Car zaproponowałby uznać przedstawione przez niego tezy za projekt ustawy zasadniczej i zmienić nazwę druku sejmowego z „Tezy konstytucyjne” na „Ustawę konstytucyjną”. Pomimo protestów opozycji i niezadowolenia Marszałka Piłsudskiego, projekt został przekazany senatowi, który to w marcu 1935 r. przyjął ustawę i przekazał ją Sejmowi. Finalne głosowanie odbyło się w kwietniu 1935 r. Dnia 23 kwietnia ustawa została podpisana, dzień później ogłoszono ją w „Dzienniku Ustaw” i akt ten wszedł w życie<sup>64</sup>. Analogicznie jak w przypadku Konstytucji marcowej, tak i tutaj nazwa ustawy zasadniczej wzięła się od miesiąca, w którym został uchwalony akt.

Cechą charakterystyczną Konstytucji kwietniowej jest fakt, iż odrzuciła ona zasadę suwerenności narodu, zaprzeczyła naczelnym zasadom liberalno-demokratycznym umocowanym w Konstytucji marcowej oraz wprowadziła rządy autorytarne. W zasadniczym tekście aktu nie odnajdziemy słowa „naród”, zastąpiono go natomiast terminami takimi jak: „państwo polskie” oraz „społeczeństwo”. Ustrojodawca odrzucił także koncepcję państwa

<sup>62</sup> D. Dudek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 r.*, pod red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2013, s. 118.

<sup>63</sup> Zob. J. Mazurek, *Kraj a emigracja. Ruch ludowy wobec uchodźstwa chłopskiego do Krajów Ameryki Łacińskiej (do 1939 r.)*, Warszawa 2006, s. 316-318.

<sup>64</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

będącego synonimem organizacji prawnej narodu. Dodatkowo uznano prymat interesów zbiorowych nad interesem indywidualnym. Osoba prezydenta traktowana była jako źródło władzy oraz nosiciela ustawy zasadniczej. Znaczące zmiany dotknęły również parlament. W porównaniu z Konstytucją marcową przedmiotowa ustawa znacznie ograniczyła prawa i wolności obywatelskie.

Konstytucja kwietniowa składała się z 81 artykułów zebranych w 14 rozdziałów. Dotyczyły one: Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej, rządu, sejmu, senatu, ustawodawstwa, budżetu, Sił Zbrojnych, wymiaru sprawiedliwości, administracji państwowej, kontroli państwowej, stanów zagrożenia państwa, zmiany Konstytucji oraz przepisów przejściowych. W literaturze przedmiotu dziesięć pierwszych artykułów nazywane jest „Dekalogiem”<sup>65</sup>. Przepisy te zawierają bowiem ogólne ideowo-organizacyjne założenia Konstytucji kwietniowej.

Z przywołanego fragmentu ustawy zasadniczej możemy odczytać fragmenty wyrażający funkcję ochrony państwa. Zgodnie z art. 1 pkt 1 państwo polskie miało być dobrem wszystkich obywateli. Komentując przywołany przepis Stanisław Car<sup>66</sup> wskazywał, że państwo rozumiane jako dobro ogółu jest „państwem wolności indywidualnej miarkowanej wymogami dobra zbiorowego”<sup>67</sup>. Ustrojodawca w taki sposób dobrał treści, aby państwo było traktowane jako „rzeczywistość pierwotna i nadrzędna wobec jednostek”<sup>68</sup>. Wacław Komarnicki stwierdził, iż w przywołanym przepisie „państwo nie jest tu traktowane jako związek jednostek, powołana do troszczenia się o dobro tych jednostek, ale jako całość, która sama w sobie stanowi dobro, a zatem ma wartość niezależną, ponadindywidualną”<sup>69</sup>.

Wyrazem funkcji ochrony państwa są także kolejne artykuły „Dekalogu”, z których wynikają obowiązki państwa wobec społeczeństwa. Kwestia ograniczenia praw i wolności jednostki została poruszona w art. 5. Przepis dotyczył twórczości jednostki, zapewnienia

---

<sup>65</sup> Szerzej o kwietniowym „Dekalogu” w: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej: ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i praktyce*, Lublin 2002, s. 46-48 oraz 75-77.

<sup>66</sup> Wicemarszałek sejmu i referent Komisji Konstytucyjnej.

<sup>67</sup> Za S. Car, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935, s. 6.

<sup>68</sup> Cyt. za M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 168.

<sup>69</sup> Za W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 184.

przez państwo rozwoju wartości osobistych oraz jednocześnie wskazywał, że granicą wymienionych wartości może być wyłącznie dobro powszechne.

Analizując dalsze przepisy „Dekalogu” pod kątem realizacji funkcji ochrony państwa, należy wskazać, że artykuł 2 pkt 3 wskazywał, iż to na głowie państwa spoczywa obowiązek dobra państwa, gotowości do jego obrony oraz reprezentacji kraju w stosunkach międzynarodowych. W zasadniczej części ustawy, zgodnie z art. 12 możemy przeczytać, że do prerogatyw Prezydenta należało: sprawowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, reprezentacja państwa na zewnątrz, stanowienie o wojnie i pokoju oraz zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych. Dodatkowo na mocy art. 13 mógł on na czas wojny wyznaczać swojego następcę oraz mianować lub zwalniać Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Co więcej, zgodnie z art. 23 w przypadku wojny urządzenie Prezydenta należało przedłużyć „do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju”. W zakresie realizacji funkcji ochrony państwa głowa państwa posiadała także kompetencję do stosowania prawa łaski<sup>70</sup>. Wszystkie ze wskazanych, prezydenckich prerogatyw zostały zapisane w enumeratywnym katalogu. Powyższe miało zapobiec potencjalnemu rozszerzeniu uprawnień głowy państwa<sup>71</sup>.

W zakresie aspektu militarnego, szczególnie istotnym przepisem był art. 61. Zgodnie z jego treścią, na straży porządku i bezpieczeństwa państwa miały stać siły zbrojne. W ich skład wchodziły obywatele obowiązani do służby wojskowej oraz ci którzy musieli wykonywać świadczenia na rzecz obrony państwa. Organem odpowiedzialnym za zarządzenie corocznego poboru rekrutów w granicach ustalonego wcześniej kontyngentu był Prezydent<sup>72</sup>. Dodatkowo zgodnie z art. 56 i 63 głowa państwa posiadała uprawnienie do wydawania dekretów dotyczących zwierzchnictwa Sił Zbrojnych<sup>73</sup>. Ich treść mogła dotyczyć organizacji najważniejszych władz wojskowych. W art. 63 Konstytucji kwietniowej, głowa państwa została dodatkowo zobowiązana do określenia we wspomnianym dekrete sposobu

---

<sup>70</sup> P. Sarnecki, *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 300-301.

<sup>71</sup> Zob. A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 72 oraz A. Rakowska, *Kontrasygnata i prerogatywy Prezydenta w dyskusji ustrojowej poprzedzającej uchwalenie Konstytucji kwietniowej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Juridica” 2009, nr 70, s. 66 i n.

<sup>72</sup> Kontyngenty były ustalane na mocy na mocy przepisów ustawowych. P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935-1939 wobec zagrożenia wojennego*, „Niepodległość i Pamięć” 2009, nr 16/2 (30), s. 16-17.

<sup>73</sup> M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji Kwieciowej. Na marginesie książki prof. Wacława Komornickiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, rocznik osiemnasty, półrocze drugie 1938, s. 375.



kontrasygnowania aktów. Powodem takiego uregulowania było pełnienie przez Prezydenta także funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Głowa państwa decydowała także o konieczności użycia Sił Zbrojnych w celu obrony państwa (art. 63 pkt 2). Uprawnienie te w chwili swojego powołania przejmował Naczelnny Wódz. Za akty związane z dowodzeniem wojskiem Wódz odpowiadał przed głową państwa (art. 63 pkt 4). Przytoczone przepisy służyły zagwarantowaniu bezpieczeństwa państwa nie tylko w chwili jego stabilności wewnętrznej oraz zewnętrznej, ale i w przypadku zagrożenia determinującego użycie Sił Zbrojnych.

Szczególną częścią Konstytucji kwietniowej wyrażającą funkcję ochrony państwa jest rozdział XII poświęcony stanom zagrożenia państwa. Ustawa zasadnicza na mocy swoich przepisów określiła wprost, iż w przypadku niebezpieczeństwa zewnętrznego lub wewnętrznego istnieje możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego na całej lub części terytorium państwa. Jako konkretne przesłanki wskazano: rozruchy wewnętrzne, rozległe knowania o charakterze zdrady stanu powodujące zagrożenie ustroju państwa lub skłaniające się ku destabilizacji bezpieczeństwa obywateli. Organem zarządzającym stan wyjątkowy była Rada Ministrów, która została jednak zobligowana do uzyskania zezwolenia wydanego przez Prezydenta<sup>74</sup>. Stan wyjątkowy mógł obejmować cały obszar państwa lub wyłącznie jego część zagrożoną. Na powiadomienie parlamentu o wydanych zarządzeniach rząd miał 7 dni<sup>75</sup>.

Ustrojodawca przewidział również sytuację, w której sejm mógł zostać rozwiązany. Wówczas zarządzenie o ogłoszeniu stanu wyjątkowego powinno być złożone nowo wybranemu sejmowi na pierwszym, możliwym posiedzeniu. Kolejne punkty art. 78 dopuszczały uchycenie zarządzenia z jednym zastrzeżeniem. Decyzja o tym, nie mogła być podjęta na tym samym posiedzeniu, na którym zostało ono przedstawione. Za ważny element funkcji ochrony państwa należy również uznać dopuszczenie w chwili trwania stanu wyjątkowego zawieszenia swobód obywatelskich oraz przysługujących jednostkom

---

<sup>74</sup> L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989: szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006, s. 234.

<sup>75</sup> Zob. P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII, s. 52.

uprawnień szczególnych. Pozostałą materię związaną ze stanem wyjątkowym regulowała ustawa szczegółowa w zakresie omówionego stanu<sup>76</sup>.

Kolejny art. 79 Konstytucji kwietniowej zezwalał na zarządzenie stanu wojennego. Warunkiem była konieczność użycia do obrony państwa Sił Zbrojnych. Istniała możliwość wprowadzenia stanu na całym lub wyłącznie wybranym terytorium kraju. Jak stanowił punkt 2 komentowanego przepisu, Prezydent podczas trwania stanu wojennego posiadał prawo (bez upoważnienia izb parlamentu) do wydawania dekretów z zastrzeżeniem tych, które dotyczyłyby zmiany ustawy zasadniczej. Akty głowy państwa mogły natomiast dotyczyć: przedłużenia kadencji obu izb, otwierania, zamykania i odraczania sesji oraz powoływania do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres sejmu i senatu. Ostatni punkt art. 79 wskazywał, na korzystanie przez rząd z uprawnień wynikających z ustawy szczegółowej o stanie wojennym<sup>77</sup>. Z uwagi na złożoność tematyki ustawa ta nie będzie przedmiotem dalszej analizy.

Twórcom Konstytucji kwietniowej przyświecała chęć uchwalenia ustawy zasadniczej, która stanowiłaby swoiste „lekarstwo” na ówczesny, państwowy kryzys rządów parlamentarnych. Po uchwaleniu aktu pojawiła się jednak fala nieustającej krytyki. Zarzucano m.in. wyeliminowanie z treści aktu takich wartości jak np. równość wobec prawa czy też kwestie związane z ograniczeniem praw socjalnych.

Niespełna cztery lata po uchwaleniu komentowanej Konstytucji Polska musiała zmierzyć się z agresją Niemiec. Prezydent został wówczas zmuszony do zastosowania art. 79., tj. wprowadzenia stanu wojennego. Dodatkowo skorzystał z art. 13 pkt 2b i 24 na mocy, którego wyznaczył swojego następcę. Realna wojna i działania zbrojne rozpoczęły się 1 września 1939 r. i trwały w Europie aż do 8/9 maja 1945 r. (na Dalekim Zachodzie do września 1945 r.). Jej koniec nastąpił dopiero na konferencji poczdamskiej<sup>78</sup>. Wówczas tzw. wielka trójka (przyp. Związek Radziecki, Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania) przesądziła o likwidacji skutków II wojny oraz ustaliła nowe granice Polski.

---

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. RP Nr 17, poz. 108).

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. RP Nr 57, poz. 366).

<sup>78</sup> Przyp. Konferencja trwała od 17 lipca 1945 r. do 2 sierpnia 1945 r. Szerzej K. Czubochoa, *Legalność ładu jałtańsko-poczdamskiego z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 3, s. 75-87; N. Davies, *Zaginione królestwa*, tłum. B. Pietrzyk, J. Rumińska-Pietrzyk, E. Tabakowska, Kraków 2010, s. 674 oraz L. Pastusiak, *Teheran, Jałta, Poczdam: Wielka Trójka o zachodniej granicy Polski*, „Niepodległość i Pamięć” 2017, nr 24/1 (57), s. 79-102.

Formalnie, Konstytucja kwietniowa obowiązywała do dnia 19 lutego 1947 r. tj. do chwili uchwalenia kolejnej tzw. Małej Konstytucji<sup>79</sup>.

#### 4. Okres Polski Ludowej

Czas drugiej II wojny światowej był dla Polski szczególnym okresem. Kraj doświadczył ciężkich walk, przesiedleń ludności oraz okupacji niemieckiej i radzieckiej. Tragiczne doświadczenia przyniosły także polaryzację postaw politycznych. Przeważały dwie koncepcje ustroju. Zwolennicy tzw. rządu na uchodźctwie i obozu londyńskiego optowali za państwem liberalnym, burżuazyjną republiką parlamentarną. Z kolei lewicowa Polska Partia Robotnicza firmowała ludową, socjalistyczną demokrację. Dnia 19 lutego 1947 r. uchwalono ustawę konstytucyjną dotyczącą ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej tzw. Małą Konstytucję. Akt ten (jak zostało już zaznaczone) miał charakter przejściowy.

W grudniu 1948 r. utworzono Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Rozpowszechniono ideę kierowniczej roli partii. W państwie polskim rozpoczęto powszechną stalinizację<sup>80</sup>. Konsekwencją powyższego było drastyczne pogorszenie krajowego prawodawstwa oraz odejście od zasady demokratycznego państwa. Zmiany objęły również życie kulturalne społeczeństwa, rozpoczęto permanentną indoktrynację. Przekształcono także aparat administracyjny państwa. Przemiany były

---

<sup>79</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71). Akt ten w swojej treści zawierał przepisy regulujące następujące aspekty: uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, trójpodział władzy oraz zasadnicze kierunki polityki państwa. Był on trzykrotnie nowelizowany. Był on trzykrotnie nowelizowany: w **1949 r.** (Ustawa Konstytucyjna z dnia 8 listopada 1949 r. o zmianie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1949 r. Nr 57, poz. 447), **1950 r.** (Ustawa Konstytucyjna z dnia 20 marca 1950 r. zmieniająca Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 129) i **1951 r.** (Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. z 1952 r. Nr 1, poz. 1). Szerzej A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 133.

<sup>80</sup> Szerzej o zjawisku stalinizacji w: R. Stobecki, *Stalinowska unifikacja nauki historycznej (przykład polski)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1996, nr 55, s. 27-28; R. Bacher, *Totalitaryzm w Polsce lat 1948-1956*, „Czasy Nowożytne” 1999, nr 6, s. 7-16 oraz R. Sudziński, *Stalinizacja polskiej gospodarki: uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne oraz przekształcenia strukturalne (1944-1955)*, „Czasy Nowożytne” 1999, nr 6, s. 117-137.

objawem coraz większego uzależnienia państwa od Związku Radzieckiego. Wszystko to, znalazło swoje odzwierciedlenie w tzw. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

#### **4.1. Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 roku**

Dnia 19 stycznia 1947 r. przeprowadzono w Polsce wybory do Sejmu Ustawodawczego. Analogicznie do referendum z 1946 r. zostały one sfalszowane przez państwowy aparat policyjny przy współudziale funkcjonariuszy Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych ZSRR (dalej NKWD). Jedną z pierwszych decyzji nowo wybranego Sejmu nazywanego Ustawodawczym było rozwiązane 8 lutego 1947 r. Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. W literaturze przedmiotu wydarzenia te uznawane są za „początek nowego okresu rozwoju ustroju państwa”<sup>81</sup>. Następstwem przytoczonych wydarzeń było uchwalenie 4 lutego 1947 r. ustawy konstytucyjnej o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej<sup>82</sup>, a w dalszej kolejności 19 lutego 1947 r. ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, nazywaną Małą Konstytucją. W dniu 22 lutego 1947 r. uchwalono akt niższej rangi, tj. Deklarację Sejmu Ustawodawczego. Dokument ten dotyczył realizacji praw i wolności obywatelskich. Należy podkreślić fakt, że nazwa właściwa opisywanej ustawy nawiązywała do tradycji konstytucyjnych z 1919 r.

Małą Konstytucję z 1947 r. wyróżniały dwie cechy szczególne, tj. tymczasowość oraz niepełność. W art. 1 przedmiotowej ustawy zawarto normę, z której *expressis verbis* wynika to, iż czas jej obowiązywania został ograniczony do chwili wejścia w życie nowej, pełnej konstytucji<sup>83</sup>. Jako cel jej uchwalenia wskazuje się panującą wówczas sytuację polityczną oraz chęć umocnienia socjalistycznego kierunku rozwoju kraju. Niepełność ustawy została wyrażona nie tylko w samym tytule, który wskazuje na jej zakres przedmiotowy (struktura oraz zakres działania najwyższych organów państwa), ale i w przywołanym już art. 1.

---

<sup>81</sup> M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921-1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, z. 84, Prawo 15, s. 45.

<sup>82</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43).

<sup>83</sup> Artykuł 1 „Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...”.

Przepis ten odsyła bowiem do Konstytucji z 17 marca 1921 r., zasad zawartych w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. oraz zasad wynikających z ustawodawstwa o radach narodowych, a także do reform popartych w głosowaniu z 30 czerwca 1946 r., które to miały stanowić podstawę i uzasadnienie treści ustawy konstytucyjnej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy. Co ważne, niepełność, o której mowa wyrażała się również w fakcie, iż ustawa konstytucyjna nie regulowała takich kwestii jak np. szeroko rozumiana organizacja aparatu państwowego czy też aspekt praw wolności człowieka i obywatela oraz możliwości ich ograniczeń. Jak wskazuje K. Działocha, ta niepełność pozwalała na uznanie Konstytucji marcowej w materiałach, które nie zostały uregulowane normami zawartymi w Małej Konstytucji<sup>84</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż wpływ Konstytucji z 1921 r. na ustawę konstytucyjną z 1947 r. był znaczący. Oprócz bezpośrednich odwołań i odesłań do konkretnych przepisów w swojej treści odnosiła się bowiem ona do takich zasad z lat 20-tych jak: zwierzchnictwo narodu, parlamentarno-gabinetowy system rządów, czy też podział władzy<sup>85</sup>. Twórcy aktu zachowali dwuczłonową egzekutywę, tj. instytucję prezydenta oraz rząd. Swoistym *novum* było stworzenie nowego, dodatkowego organu o charakterze polityczno-wykonawczym, tzn. Rady Państwa (art. 15-16). Co ważne, z uwagi na funkcję ochrony państwa jej skład uzależniony był od sytuacji panującej w kraju. W czasie pokoju tworzył ją prezydent jako przewodniczący, marszałek oraz wicemarszałkowie, a także prezes Najwyższej Izby Kontroli. Z kolei w czasie wojny jej skład był uzupełniany o Naczelnego Dowódcę Wojska Polskiego (art. 15 ust. 2). Na właściwy wniosek Sejmu do Rady mogli być powołani również inni członkowie w liczbie nie przekraczającej 3 osób<sup>86</sup>. Jej kompetencje zostały zrównane z rządowymi uprawnieniami. W zakresie funkcji ochrony państwa, do kompetencji łączonych obu organów należało m.in. zatwierdzanie dekretów rządowych, zatwierdzanie zmian budżetowych oraz przede wszystkim podejmowanie przez Radę uchwały (na wniosek rządu) dotyczącej wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego (art. 16 punkt d).

---

<sup>84</sup> K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne...*, op. cit, s. 274-275.

<sup>85</sup> Zob. W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 18.

<sup>86</sup> Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, pod red. M. Rybickiego, Warszawa 1977, s. 185 i nast.

Należy również dodać, iż za swoje decyzje Rada nie ponosiła odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej<sup>87</sup>.

W myśl postanowień Małej Konstytucji z 1947 r. władza ustawodawcza leżała w gestii Sejmu Ustawodawczego. Oprócz ustaw zwykłych mógł on jednak wydawać dekrety z mocą ustawy (art. 4 ust. 1), które nie były jednak traktowane jako wyjątkowy rodzaj formy prawodawczej. Co istotne, dekrety nie mogły dotyczyć m.in.: samej ustawy zasadniczej, ordynacji wyborczej, budżetu, ustroju samorządu, czy też kwestii związanych z ratyfikacją umów międzynarodowych<sup>88</sup>. Jak widać, spod zakresu przedmiotowego dekretów nie zostały wykluczone kwestie związane bezpośrednio z ochroną i bezpieczeństwem państwa. Finalnie przygotowane akty podpisywał Prezydent oraz Prezes Rady Ministrów. Wszystkie one ogłaszane były w Dzienniku Ustaw.

Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa ważną normą był art. 7 ust. 4, który dotyczył kompetencji głowy państwa wobec Sejmu Ustawodawczego. Mała Konstytucja przewidywała bowiem, iż Prezydent „może w każdym czasie zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną [...] na żądanie jednej trzeciej części ustawowej liczy posłów”. Nie wykluczone, że powodem zwołania w takim trybie Sejmu mogła być sytuacja wymagająca podjęcia decyzji z zakresu ochrony i bezpieczeństwa państwa. Mała Konstytucja bardzo zdawkowo regulowała instytucję Prezydenta, gdyż w art. 13 zawarto bezpośrednie odwołanie do postanowień Konstytucji z 17 marca 1921 r.<sup>89</sup>.

Opisywana ustawa konstytucyjna nie określała czasu swojego obowiązywania. Artykuł 1 określił, iż jej przepisy należy stosować do chwili uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Mała Konstytucja z 1947 r. była trzykrotnie nowelizowana, kolejno w 1949 r., 1950 r. oraz 1951 r. Z uwagi na to, że początek pięcioletniej kadencji Sejmu Ustawodawczego przypadł na dzień 4 lutego 1947 r., jej koniec przypadł na dzień 3 lutego 1952 r. Sejm, którego głównym celem było uchwalenie „właściwej” ustawy zasadniczej (art. 3 Małej Konstytucji), nie sprostął powierzonymu zadaniu. Formalnie ustawa konstytucyjna z 1947 r. przestała obowiązywać dopiero 22 lipca 1952 r., tj. z chwilą wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

---

<sup>87</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>88</sup> Zob. K. Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy...*, op. cit, s. 231-232.

<sup>89</sup> Przepis ten przywołuje następujące normy Konstytucji z 1921 r.: art. 40, 42 -53.

## **4.2. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku**

Prace nad uchwaleniem ustawy zasadniczej rozpoczęły się już w 1949 r. Oficjalny tryb postępowania nad aktem datowany jest na 26 maja 1951 r. Wówczas przyjęto bowiem ustawę o trybie i uchwalenia Konstytucji PRL<sup>90</sup>. Sejm uchwalił Konstytucję 22 lipca 1952 r.<sup>91</sup>. W trakcie jej 45-letniego obowiązywania, akt nowelizowano aż 23 razy. Najistotniejszych zmian dokonano w 1976 r.<sup>92</sup>, kwietniu 1989 r.<sup>93</sup> (tzw. nowela kwietniowa) oraz grudniu tego samego roku<sup>94</sup>.

Nowa ustawa zasadnicza była aktem szczególnym. Jej treść odpowiadała wszystkim cechom konstytucji państw socjalistycznych. Oparto ją w całości o marksistowsko-leninowską naukę o państwie i prawie<sup>95</sup>. Akt ten potwierdzał kierowniczą rolę klasy robotniczej, wskazywał na wielosektorowość gospodarki narodowej. Konstytucja wprowadziła szereg zmian w zakresie struktury aparatu państwowego. Prawa i wolności jednostki zostały podzielone na pewne grupy, tj. społeczno-ekonomiczne, polityczne, wolności osobiste i oświatowo-kulturalne. Dodatkowo nazwa państwa została zmieniona na „Polska Rzeczpospolita Ludowa”.

Konstytucja PRL składała się z niezatytułowanego, znacznie rozbudowanego wstępu oraz 106 artykułów usystematyzowanych w dziesięć rozdziałów<sup>96</sup>. Poszczególne części dotyczyły: ustroju politycznego, ustroju społeczno-gospodarczego, naczelnych organów państwowych, naczelnych organów administracji państwowej, terenowych organów władzy państwowej, sądu i prokuratury, podstawowych praw i obowiązków obywatelskich, zasad prawa wyborczego, symboli narodowych oraz przepisów dotyczących zmiany Konstytucji.

---

<sup>90</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz.U. 1951 nr 33 poz. 255).

<sup>91</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29).

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101).

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444).

<sup>95</sup> Szerzej o teorii w R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny...*, op. cit., s. 190-199.

<sup>96</sup> Dokonując analizy, pod uwagę została wzięta treść Konstytucji RPL po ogłoszeniu jednolitego tekstu aktu w 1976 r.

Jak zostało już zaznaczone, wstęp do Konstytucji PRL był nad wyraz obszerny. Już na samym jego początku został określony ustroj państwa jako „republika ludu pracującego”. Dodatkowo, ustrojodawca zawarł w nim szereg historycznych aspektów, m.in.: odwołanie do okupacji Narodu, idei wyzwolenia, nawiązanie do zwycięstwa Związku Radzieckiego nad faszyzmem, odzyskania ziem polskich oraz Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. Wyrazem funkcji ochrony państwa jest fragment wstępu uzasadniający przyjęcie Konstytucji. Jak zostało w nim wskazane, akt miał „umacniać państwo ludowe jako podstawową siłę zapewniającą najpełniejszy rozkwit Narodu Polskiego, jego niepodległość i suwerenności”<sup>97</sup>. Celem uchwalenia ustawy było także stworzenie podstaw do zacieśniania sojuszy międzynarodowych, które miałyby służyć „uniemożliwieniu agresji i utrwaleniu pokoju światowego”. Do stosowania przepisów Konstytucji został zobowiązany „Naród Polski i wszystkie organy władzy polskiego ludu pracującego”. Podkreślenie przez twórców aktu chęci ochrony państwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa jednostki jest kluczowe z punktu widzenia przedmiotu pracy.

Przechodząc do analizy zasadniczej części Konstytucji PRL należy wskazać, iż również ona zawierała artykuły wyrażające funkcję ochrony państwa. Świadczą o tym już początkowe przepisy. Artykuł 5 wskazywał, iż PRL chroni i rozwija „zdobycze polskiego ludu pracującego miast i wsi” oraz dba o bezpieczeństwo jednostki np. poprzez przeciwdziałanie naruszeniom (pkt 5), czy też „zacieranie różnic między miastem, a wsią” (pkt 6)<sup>98</sup>. Zgodnie z postanowieniami art. 6 „Polska Rzeczypospolita Ludowa w swej polityce: (pkt 1) kieruje się interesami Narodu Polskiego, jego suwerenności, niepodległości i bezpieczeństwa, wola pokoju i współpracy między narodami”<sup>99</sup>. Przywiązanie ustrojodawcy do wartości stanowiących o istocie ochrony państwa jest znamienne. Nawet jeżeli nawiązanie do niepodległości oraz suwerenności funkcjonowało wyłącznie na płaszczyźnie teoretycznej należy uznać, iż wartości te stanowiły wyraz funkcji

<sup>97</sup> Należy jednak pamiętać, iż Polska z uwagi na realne uzależnienie od ZSRR nie była wówczas państwem *stricto* suwerennym i niepodległym w dzisiejszym tego słowa znaczeniu.

<sup>98</sup> Komentowany art. 5 w pierwotnym brzmieniu ustawy, tj. z 1952 r. otrzymał nr 3. Szerzej o różnicach pojęciowych pomiędzy terminami „lud”, a „naród” w: W. Zamkowski, *Pojęcie ludu pracującego miast w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 3, s. 25-43.

<sup>99</sup> Artykuł 6 został wprowadzony nowelą Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.



ochrony państwa, przynajmniej w aspekcie formalnym<sup>100</sup>. Instytucją zobowiązaną do stania na straży suwerenności i niepodległości oraz zapewnienia bezpieczeństwa i pokoju w państwie były wówczas siły zbrojne (art. 10)<sup>101</sup>.

W zakresie bezpieczeństwa jednostki w treści Konstytucji okresu PRL duży nacisk został położony na ochronę własności osobistej, prywatnej. Większość z przepisów umieszczonych w rozdziale 2 ustawy zatytułowanym „ustrój społeczno-gospodarczy” można uznać za wyraz funkcji ochrony państwa w tym zakresie. Należy przypomnieć fakt, iż wspomniany akt został uchwalony w oparciu o ideę wielosektorowej gospodarki narodowej. W związku z powyższym przepisy ustawy miały gwarantować przede wszystkim ochronę sektora państwowego, spółdzielczego oraz prywatnego. Zapewnienie takich aspektów jak: spójność pomiędzy miastem, a wsią (art. 14)<sup>102</sup>, wyżywienie narodu (art. 15)<sup>103</sup>, własność prywatna (art. 17 i 18), czy też potraktowanie pracy jako prawa, obowiązku oraz honoru (art. 19) dla ówczesnie żyjących stanowiło istotny filar w zakresie ich bezpieczeństwa jednostkowego (nie w sensie militarnym tylko takim z takim bezpieczeństwem jakie możemy odczuwać każdego dnia)<sup>104</sup>.

Pomimo specyfiki przyjętego ustroju, w Konstytucji znalazł się również katalog podstawowych praw i obowiązków obywateli (rozdział 8). W wielu artykułach umieszczono zobowiązanie państwa do dbania (np. o rozwój kultury art. 74), troski (np. o rozwój literatury art. 75), ochrony i opieki (np. nad weteranami art. 76)<sup>105</sup>, wzmacniania praw, czy też ich zapewniania (np. nietykalności osobistej art. 87). Należy wskazać, iż ustrojodawca przewidział możliwość ograniczenia nietykalności w przypadkach określonych ustawą z jednym zastrzeżeniem. Zatrzymanie obywatela w przypadku niedostarczenia postanowienia o aresztowaniu nie mogło trwać dłużej niż 48 godzin. Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa w zakresie bezpieczeństwa jednostki najistotniejszym przepisem

---

<sup>100</sup> Przynajmniej w aspekcie formalnym, tj. z uwagi na uwzględnienie ich w ustawie zasadniczej a nie zastosowanie w praktyce.

<sup>101</sup> Szerzej o siłach zbrojnych funkcjonujących o okresie PRL'u w: P. Stawecki, *Prawne podstawy organizacji i działania Wojska Polskiego od września 1939 do października 1997 roku*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2012, nr 13 (64)/2 (240), s. 34.

<sup>102</sup> Pierwotnie art. 9.

<sup>103</sup> Dawny art. 10.

<sup>104</sup> Por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976, s. 111; H. Suchocka, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, Rok LVII, zeszyt 2, s. 99 oraz J. Ziobrowska, *Własność w ujęciu konstytucyjnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2016, nr 20, s. 151.

<sup>105</sup> Artykuł 76 został wprowadzony nowelą Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.

był jednak art. 86<sup>106</sup>. Obywatele mogli bowiem zgłaszać wnioski dotyczące „węzłowych problemów” (ust. 1) oraz „zwracać się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami” (ust. 2). Co ciekawe, kolejny ustęp komentowanego przepisu dotyczył odpowiedzialności obywateli, którzy w wyniku „bezdusznej i biurokratycznej” przewlekłości postępowań, nie rozpatrzyliby skarg lub zażaleń w sposób szybki i sprawiedliwy<sup>107</sup>. Uwagi te, z uwagi na specyfikę Konstytucji należy uznać wyłącznie za deklarację polityczną. Obywatele nie posiadli bowiem realnych, prawnych możliwości egzekwowania od organu państwowego niewłaściwego potraktowania złożonych przez nich skarg lub wniosków<sup>108</sup>.

Co ważne, Konstytucja w swojej treści zawierała również szereg obowiązków „militarnych” obywatela wobec państwa. Artykuł 92 aktu nakazywał obronę ojczyzny. Czynność ta miała być „najświętszym obowiązkiem”. Obywatele zostali także zobowiązani do odbycia służby wojskowej, która traktowana była jako zaszczytny, patriotyczny obowiązek. Z uwagi na panujący system polityczny i ustrój państwowy interesujący był art. 93 Konstytucji. Przepis ten nakładał bowiem obowiązek „czujności wobec wrogów oraz pilnego strzeżenia tajemnicy państwowej”<sup>109</sup>. W przypadku jego niedopełnienia ustęp 2 komentowanego przepisu przewidywał natomiast najsurowszą karę przewidzianą prawem. Rodzaj tej kary nie został jednak w Konstytucji określony. Za najcięższą zbrodnię traktowano: szpiegostwo, działania zmierzające w kierunku osłabienia Sił Zbrojnych, czy też przejście na stronę wroga. Ustrojodawca zastosował katalog o charakterze zamkniętym.

W zakresie zadań „naczelných organów władzy państwowej” realizujących funkcję ochrony państwa na mocy przepisów Konstytucji okresu PRL Sejm miał być „wyrazicielem woli ludu”. Na izbie spoczywał również obowiązek „urzeczywistniania suwerennego prawa

---

<sup>106</sup> Dawny art. 73. Brzmienie art. 86 nadała nowela z 1976 r. Ustrojodawca, pierwotną treść art. 73 zapisał nadając nr ust. 2 i 3. Dodano ust. 1 dotyczący uczestnictwa w sprawowaniu kontroli społecznej oraz możliwości zgłaszania wniosków dotyczących zaobserwowanych problemów.

<sup>107</sup> J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, tom 32, s. 117.

<sup>108</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, *Tryb rozpatrywania petycji przez Senat w świetle regulaminu Izby i dotychczasowej praktyki*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, pod red. M. Grzybowskiemu, G. Kuca, Kraków 2013, s. 522.

<sup>109</sup> Szerzej B. Dobkowski, *Konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli PRL: studium politycznoprawne*, Warszawa 1979, s. 304-305.

narodu” (art. 20). Na pierwszym swoim posiedzeniu wybierał także skład Rady Państwa<sup>110</sup>. Ten naczelny organ prezydialny, określany również jako „kolegialna głowa państwa” posiadał szereg uprawnień w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa<sup>111</sup>. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Rada była odpowiedzialna za: mianowanie i odwoływanie polskich dyplomatów (pkt 6), przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących dyplomatów państw obcych (pkt 7), ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych (pkt 8) oraz obsadzanie stanowisk wojskowych przewidzianych w ustawie (pkt 9). W zakresie bezpieczeństwa jednostki, Rada mogła stosować prawo łaski. Porównując przepisy te z obecnie obowiązującymi należy uznać, iż uprawnienia wykonywane przez Radę w charakterze głowy państwa można podzielić na dwie grupy<sup>112</sup>. Pierwszą tworzą kompetencje dotyczące stosunków z innymi państwami, w szczególności reprezentowanie państwa na zewnątrz. Z kolei drugą grupę stanowią uprawnienia związane z wewnętrznymi stosunkami.

Na uwagę zasługują także kompetencje, które otrzymała Rada Ministrów. W zakresie realizacji funkcji ochrony państwa organ ten odpowiadał za m.in. za sprawowanie ogólnego kierownictwa w obszarze stosunków międzynarodowych (art. 41 pkt 9). Rada sprawowała także „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych” (pkt 10). Dodatkowo corocznie musiała określić kontyngent obywateli zobowiązanych do odbycia czynnej służby wojskowej. W związku z powyższym należy uznać, iż jednym z głównych, konstytucyjnych zadań Rady Ministrów było zapewnienie ochronę porządku publicznego oraz dbanie o interesy państwa i prawa obywateli.

Terenowymi organami władzy i administracji państwowej odpowiedzialnym za ochronę państwa w najmniejszych jednostkach państwa były rady narodowe. Nadzór zwierzchni nad nimi pełniła scharakteryzowana wcześniej Rada Państwa<sup>113</sup>. Najważniejszym przepisem Konstytucji okresu PRL w zakresie realizacji przez rady narodowe funkcji ochrony był art. 48. Przepis nakładał bowiem na rady konieczność: dbałości o utrzymanie porządku publicznego, ochronę własności, zabezpieczenie praw

---

<sup>110</sup> Szerzej o Radzie Państwa w: K. Działocha, *Naczelnne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967 oraz T. Szymczak, *Naczelnne organy typu prezydialnego państwa*, „Zeszyty Naukowe UŁ. Prawo” 1973, z. 99, s. 59 i n.

<sup>111</sup> Tak S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, tom VIII, s. 161-174.

<sup>112</sup> Ibidem, s. 172.

<sup>113</sup> Szerzej o tej zależności w: S. Bożyk, *Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9-12, s. 61 i n.

obywateli oraz co najistotniejsze, współdziałanie w celu umacniania obronności oraz bezpieczeństwa państwa<sup>114</sup>.

Dokonując analizy konstytucyjnych przepisów pod kątem realizacji funkcji ochrony państwa należy zwrócić uwagę na uwzględnienie przez ustrojodawcę norm regulujących stan wojny oraz stany nadzwyczajne. W normach Konstytucji okresu PRL znalazły się obie instytucje. Artykuł 33 ust. 1 dotyczył stanu wojny. Postanowienie o nim mogło być powzięte wyłącznie w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w chwili „dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową”. Po drugie, jeżeli z zawartej umowy międzynarodowej wynikało zobowiązanie do „wspólnej obrony przeciwko agresji”. Katalog przesłanek otrzymał zamknięty charakter. Organem właściwym do podjęcia postanowienia był Sejm. Komentowany przepis przewidywał również sytuację, w której izba potencjalnie nie mogłaby się zebrać na posiedzenie. Wówczas jej kompetencję do postanowienia o stanie wojny przejmowała Rada Państwa.

Kolejny ustęp art. 33 dotyczył stanu wojennego. Był on jedynym ze współcześnie rozumianych stanów nadzwyczajnych, który został uwzględniony w komentowanej Konstytucji. Determinantem usprawiedliwiającym wprowadzenie owego stanu był „względ na obronność lub bezpieczeństwo państwa”<sup>115</sup>. Takie same przesłanki dopuszczały ogłoszenie częściowej lub powszechnej mobilizacji. Organem, który uzyskał uprawnienie do wprowadzenia stanu oraz ogłoszenia mobilizacji była Rada Państwa. Stan wojenny mógł objąć część państwa lub wyłącznie jego pewne, zagrożone terytorium.

Jak zostało wykazane, komentowana Konstytucja zawierała w swojej treści szereg uregulowań, które należy uznać za elementy stanowiące o funkcji ochrony państwa. Pomimo ponad trzydziestoletniego okresu obowiązywania, akt ten był wielokrotnie nowelizowany. Z uwagi na rozwlekłość tematyki przedmiotem dokonanej dotychczas analizy stała się ujednolicona wersja ustawy zasadniczej, która ukazała się w 1976 r. Wszystkie z przeprowadzonych rewizji Konstytucji PRL z 1952 r. pomimo zmian

---

<sup>114</sup> Więcej o radach narodowych w: A. Wendel, *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, nr 46/4, s. 543-600.

<sup>115</sup> Była to przesłanka o charakterze wewnętrznym. Współcześnie, w chwili zagrożenia wewnętrznego ustrojodawca uregulował w przepisach możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego. Konstytucja okresu PRL takiej instytucji nie przewidywała. W T. Bryk, *Przegląd regulacji...*, op. cit., s. 223.

poszczególnych przepisów, zasadniczo nie zmieniły regulacji dotyczących systemu politycznego.

Nie sposób omówić wszystkie zmiany wprowadzone do pierwotnej treści Konstytucji z 1952 r., ponieważ jak zostało już wcześniej zaznaczone, akt ten był nowelizowany ponad dwadzieścia razy. Na zasygnalizowanie zasługują jednak rewizje dokonywane w latach 1989-1991. Dwie nowele z 1989 r. odnosiły się jeszcze do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Natomiast kolejne ze względu na zmianę nazwy państwa (z 8 marca 1990 r.<sup>116</sup>, 11 kwietnia 1990 r.<sup>117</sup>, 27 września 1990 r.<sup>118</sup>, 19 kwietnia 1991 r.<sup>119</sup> i 18 października 1991 r.<sup>120</sup>) pomimo, iż nowelizowały Konstytucję RPL odnosiły się już do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa na uwagę zasługują dwie nowelizacje Konstytucji PRL, tzw. nowela kwietniowa oraz grudniowa z 1989 r. Oba akty odegrały istotną rolę w dalszej transformacji państwa. Stanowiły one okres przejściowy odchodzenia od dotychczasowego ustroju<sup>121</sup>. Pierwszy akt dotyczył głównie zmian w powyższym zakresie. Nowe przepisy wprowadziły urząd prezydenta, Senat czy też częściowo wolne wybory<sup>122</sup>. Z kolei druga nowelizacja, oprócz nowej nazwy państwa odwołując się do polskiej tradycji konstytucyjnej określiła również podstawowe zasady ustroju.

Nowela kwietniowa z 1989 r. wprowadziła szereg zmian w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Jak zostało już zaznaczone, akt ten wprowadził nowy rozdział 3a poświęcony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej<sup>123</sup>. Zgodnie z art. 32 głowa

---

<sup>116</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94).

<sup>117</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. zmieniająca ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 29 poz. 171).

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 397).

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 41 poz. 176).

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 514).

<sup>121</sup> Por. A. Szmyt, *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce. Materiały konferencyjne*, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s. 61 oraz A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana Konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji Konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia”, tom VII, s. 98-100.

<sup>122</sup> Zob. F. Siemieński, *Kwietniowa nowela Konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, rok XLI, zeszyt 4, s. 1-21 oraz W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 3 i n.

<sup>123</sup> Urząd Prezydenta został przywrócony właśnie na mocy przepisów noweli kwietniowej. Szerzej J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 148 oraz B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 20-26.

państwa stała się „najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych”. Jej obowiązkiem było: stanie na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, a także dbałość o nienaruszalność oraz niepodzielność terytorium. Do obowiązków należało także przestrzeganie sojuszy zarówno politycznych, jak i wojskowych. Osoba wybrana na urząd prezydenta obejmując te stanowisko zobowiązana była do złożenia przysięgi, w której miała ślubować o strzeżeniu godności Narodu, jego suwerenności oraz bezpieczeństwa (art. 32c). Artykuł 32 f zawierał enumeratywny katalog uprawnień Prezydenta PRL. Do zakresu kompetencji realizujących funkcję ochrony państwa należy zaliczyć: mianowanie i odwoływanie przedstawicieli polskich w państwach obcych, przyjmowanie listów uwierzytelniających dyplomatów, nadawanie orderów i odznaczeń, czy też możliwość stosowania prawa łaski. Głowa państwa stała się zwierzchnikiem Sił Zbrojnych PRL. Przewodniczyła także Komitetowi Obrony Kraju. Organ ten miał być odpowiedzialny za wszelkie sprawy dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa.

W zakresie bezpieczeństwa jednostki kluczowe znaczenie miał przepis powołujący do życia instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 36a). Jego zadaniem była ochrona konstytucyjnych praw i wolności obywateli. Zgodnie z art. 36a ust. 2 Rzecznika powoływał Sejm, ale za zgodą Senatu. Ustrojodawca określił także jego kadencję. Miała ona trwać cztery lata. Kolejny ustęp komentowanego przepisu odsyłał do ustawy szczegółowej<sup>124</sup>.

Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa istotne znaczenie miały przepisy noweli kwietniowej dotyczące stanu wojny oraz stanów nadzwyczajnych. Stan wojny został uregulowany w art. 26. Przesłankami determinującymi jego wprowadzenie była tylko i wyłącznie zbrojna napaść na Polską Rzeczpospolitą Ludową oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, w których uwzględniono wspólną obronę przeciwko agresji. Organem odpowiedzialnym za wprowadzenie stanu wojny stał się Sejm<sup>125</sup>. W przypadku, gdyby izba nie mogła się zebrać na posiedzenie, wówczas jej kompetencję miał przejąć Prezydent<sup>126</sup>. Artykuł 26 ust. 2 przewidywał również na okres wojny instytucję Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych<sup>127</sup> (przyp. Konstytucja z 1952 r. nie regulowała tej instytucji).

---

<sup>124</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123).

<sup>125</sup> Sejm był zobowiązany do podjęcia decyzji w formie uchwały.

<sup>126</sup> Decyzja Prezydenta musiała przybrać formę postanowienia.

<sup>127</sup> Szerzej o instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w okresie konstytucyjnych zmian z 1989 r. w: T. Kośmider, *Naczelnny Dowódca (Wódz) – wnioski z przeszłości*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, pod. red. T. Kośmidra, Warszawa 2014, s. 32 i n.

Mianowania na stanowisko miał dokonać Sejm, a gdy izba nie obradowała – Prezydent. Jak wskazywał ust. 3 komentowanego przepisu, warunki, skutki prawne oraz szczegółowy tryb wprowadzenia stanu wojny miała określać ustawa.

Normy noweli kwietniowej regulowały również instytucję stanów nadzwyczajnych, które (jak było już podkreślane) są znaczące z uwagi na funkcję ochrony państwa. Przepisy ustawy z 1989 r. rozróżniły stan wojenny oraz wyjątkowy. Pierwszy z nich był już regulowany na mocy norm Konstytucji PRL. Natomiast drugi ze stanów, wyjątkowy, funkcjonował w Konstytucji marcowej, a na mocy postanowień noweli kwietniowej został przywrócony do stanu prawnego.

Zgodnie z art. 32i przesłanką pozwalającą na wprowadzenie stanu wojennego był „wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa”. Organem uprawnionym do zastosowania tego rodzaju stanu nadzwyczajnego był Prezydent. Ustęp 1 dopuszczał objęcie stanem wojennym całego terytorium kraju lub jedynie jego zagrożonej części. Przesłanki determinujące wprowadzenie stanu usprawiedliwiały także ogłoszenie przez głowę państwa częściowej lub powszechnej mobilizacji.

Stan wyjątkowy został uregulowany w art. 32i ust. 2. Powodem jego wprowadzenia mogło być zagrożenie wewnętrzne bezpieczeństwa państwa lub wystąpienie klęski żywiołowej. Ponownie, organem odpowiedzialnym za uruchomienie komentowanego przepisu był Prezydent. To głowa państwa została uprawniona także do podjęcia decyzji dotyczącej zasięgu stanu. Co ciekawe, ustrojodawca ukonstytuował maksymalny czas trwania stanu wyjątkowego. Otóż mógł on trwać nie dłużej niż trzy miesiące, z możliwością jednorazowego przedłużenia o kolejne trzy miesiące. Decyzję o tym, miały podjąć obie izby parlamentu. Na uwagę zasługują także te normy noweli kwietniowej, które w trakcie trwania stanu wyjątkowego zabraniały samorozwiązania Sejmu oraz zmian kluczowych aktów. Artykuł 32i ust. 4 nie przewidywał w sytuacji obowiązywania stanu wyjątkowego możliwości skrócenia kadencji Sejmu. W przypadku „samoczynnego” zakończenia kadencji, miała ona ulec przedłużeniu o kolejne trzy miesiące. Z kolei ustęp 5 komentowanego przepisy, zabraniał zmian w najważniejszych wówczas aktach prawnych tj. Konstytucji oraz ordynacji wyborczych. Kwestie dotyczące warunków, skutków prawnych oraz trybu wprowadzania stanów nadzwyczajnych uwzględnionych w noweli kwietniowej miały regulować ustawy szczegółowe.

Kolejna nowelizacja Konstytucji PRL została dokonana dnia 29 grudnia 1989 r., stąd też w literaturze przedmiotu określana jest ona mianem noweli grudniowej<sup>128</sup>. Akt był konsekwencją przemian, które zostały zapoczątkowane przez czerwcowe wybory tego samego roku. Nowela wprowadziła przede wszystkim zmianę nazwy państwa oraz podstaw ustroju politycznego i gospodarczego, w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 1)<sup>129</sup>. Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa najważniejszym przepisem był art. 8. Przepis ten dotyczył sił zbrojnych, których zadaniem było stanie na straży ustrojowych wartości, tj. suwerenności i niepodległości Narodu oraz zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju.

Pozostałe nowelizacje (kolejne trzy w 1990 r., dwie w 1991 r.) Konstytucji PRL z uwagi na funkcję ochrony państwa nie miały już takiego znaczenia, pomimo iż w istotny sposób modyfikowały polski system ustrojowy. Akty te dotyczyły głównie reformy samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 8 marca 1990 r.), terenowych organów administracji (ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r.), urzędu Prezydenta oraz obu izb parlamentu (ustawa z dnia 27 kwietnia 1990 r.), wyborów do Sejmu i Senatu (ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r.), a także prawa azylu obywateli innych państw (ustawa z dnia 18 października 1991 r.). Liczba noweli stanowi o dynamice ówczesnych wydarzeń i przemian, które wówczas następowały.

Należy podkreślić, iż przemiany rozpoczęte w 1989 r. były impulsem do samodzielnego zdefiniowania przez Polskę własnej polityki bezpieczeństwa. Do tej pory jej założenia opierały się głównie na fundamentach zimnowojennych. Nadal funkcjonował bowiem Układ Warszawski, co spowodowało, iż otwieranie się polityki na kierunek atlantycki odbywało się bardzo powoli i stopniowo. Celem wprowadzanych zmian było dążenie do przynależności wobec struktur Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), organizacji która była i nadal pozostaje swoistym łącznikiem pomiędzy Europą i Ameryką

---

<sup>128</sup> Zob. P. M. Miszczuk, *Wpływ wartości liberalnych na kierunek i ewolucję polityki społecznej w Polsce po 1989 r.*, [w:] Stan realizacji polityki..., op. cit., s. 43.

<sup>129</sup> „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Szerzej o tej zasadzie w: Ł. Wieczorek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowanie z perspektywy dziesięciolecia stosowania. Zbiór materiałów z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Kraków 30-31 marca 2007*, pod. red. K. Górki, T. Litwina, Kraków 2008, s. 28-29.



Północną w sferze polityczno-obronnej<sup>130</sup>. Formalnie Polska stała się członkiem sojuszu i stroną traktatu Waszyngtońskiego w 1999 r.<sup>131</sup>.

## 5. Mała Konstytucja z dnia 17 października 1992 roku

Po okresie głębokiej zależności Rzeczypospolitej w stosunku do Związku Radzieckiego oraz obowiązywania Konstytucji PRL w kraju przyszedł czas na zmiany. W grudniu 1990 r. Lech Wałęsa został wybrany na urząd głowy państwa. Wybory prezydenckie zakończyły urzędowanie władz Rzeczypospolitej na uchodźstwie, które funkcjonowały na mocy art. 24 Konstytucji kwietniowej. Rok później, tj. jesienią 1991 r., nastąpiło samorozwiązanie sejmu kontraktowego. Powyższe spowodowało konieczność zarządzenia wyborów. Silne rozbitcie partii oraz brak poparcia rządu uwydatnił luki i wady w obowiązujących dotychczas uregulowaniach konstytucyjnych<sup>132</sup>. Dnia 23 kwietnia 1992 r. przyjęto ustawę o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji<sup>133</sup>. Już na samym początku prac nad kolejną ustawą zasadniczą założono, iż będzie ona aktem o tymczasowym, niepełnym charakterze. Dnia 17 października 1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną dotyczącą wzajemnych stosunków między władzami, która uzyskała powszechną nazwę –

---

<sup>130</sup> W aktualnej Koncepcji Strategicznej znajdują się trzy filary, podstawowe misje Sojuszu. Jest nimi: obrona zbiorowa wynikająca z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, (w jej zakres wchodzi również skuteczne odstraszenie nieprzyjaciela); zarządzanie kryzysowe, którego celem jest reakcja na pełne spektrum wyzwań w oparciu o unikatowy zestaw politycznych i wojskowych zdolności, a także bezpieczeństwo kooperatywne oparte o sieć aktywnych partnerstw z państwami spoza Sojuszu oraz wkład na rzecz kontroli zbrojeń, nieprolifracji i rozbrojenia. Szerzej w: „Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie”. Tłumaczenie robocze BBN, źródło: <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2694,KoncepcjaStrategicznaNATOtlumaczenie.html>, dostęp: 15.02.2020.

<sup>131</sup> Na mocy Traktatu Północnoatlantyckiego powstał 24 sierpnia 1949 r. Pakt Północnoatlantycki, nazywany również Sojuszem Północnoatlantyckim, NATO (ang. North Atlantic Treaty Organization). Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 nr 87 poz. 970). Oficjalne stosunki z NATO nawiązano w 1990 r. W 1991 r. przyjęto deklarację wyrażającą wolę transformacji struktur organizacji, która była niezbędna wobec przyszłego przyjęcia nowych państw członkowskich. Krokiem milowym w procesie przystąpienia Polski do Paktu było podpisanie umowy – Partnerstwo dla Pokoju. W 1995 r. amerykański Kongres przyjął uchwałę przewidującą wstąpienie Polski do NATO. Finałem długiego procesu było przekazanie przez Bronisława Geremka (ówczesnego ministra spraw zagranicznych) na ręce sekretarza stanu USA aktu warunkującego przystąpienie Polski do Traktatu.

<sup>132</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. 4. wydanie, Warszawa 2017, s. 32.

<sup>133</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336).

Mała Konstytucja<sup>134</sup>. Jak sama nazwa wskazuje akt regulował relacje między legislatywą, a egzekutywą, które zostały przede wszystkim podporządkowane zasadzie trójpodziału władzy.

Od 1993 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem nowej konstytucji. Ich finałem było uchwalenie ustawy zasadniczej, która obowiązuje do dziś, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>135</sup>.

Mała Konstytucja z 1992 r. była trzecim aktem w historii polskiego konstytucjonalizmu, który uzyskał potoczną nazwę. Co ważne, była także drugą ustawą konstytucyjną (po uchwale z 20 lutego 1919 r.) przyjętą przez parlament wybrany w wolnych wyborach. W porównaniu do wszystkich obowiązujących w Polsce tzw. małych konstytucji niniejszy akt był najdłuższy. W porównaniu do Małej Konstytucji z 1947 r. ustawa z 1992 r. została niemal dwukrotnie wydłużona. Akt ten składał się z 78 artykułów. Należy podkreślić również fakt, iż przedmiotowa ustawa zasadnicza utrzymała w mocy aż 62 artykuły Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. została podzielona na sześć rozdziałów dotyczących: zasad ogólnych, Sejmu i Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów, samorządu terytorialnego oraz przepisów przejściowych i końcowych. Akt przyjął monteskiuszowski trójpodział władzy. Powyższe zostało zaznaczone już w pierwszym artykule aktu. Władza ustawodawcza została powierzona Sejmowi i Senatowi, władza wykonawcza – Prezydentowi i Radzie Ministrów, a władza sądownicza – niezawisłym sądom. Jak wskazuje pełna nazwa ustawy, ustrojodawca w jej zasadniczej części regulacje poświęcił organom parlamentu oraz władzy wykonawczej. Samorząd terytorialny został wskazany jako „podstawowa forma organizacji lokalnego życia publicznego” (art. 70). Mała Konstytucja w znacznej ilości utrzymała w mocy przepisy Konstytucji PRL regulujące zwłaszcza kwestie z zakresu ochrony państwa oraz praw i wolności jednostki.

Dokonując analizy przepisów Małej Konstytucji z 1992 r. pod kątem norm wyrażających funkcję ochrony państwa na uwagę zasługuje fakt, iż regulacje dotyczące

---

<sup>134</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

<sup>135</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

stanów nadzwyczajnych zostały połączone z artykułami wskazującymi kompetencje poszczególnych władz.

Artykuł 24 ustawy konstytucyjnej został poświęcony kompetencji Sejmu, który zgodnie z przywołanym przepisem mógł podjąć uchwałę o stanie wojny. Przesłankami pozwalającymi na zastosowanie tej instytucji była wyłącznie zbrojna napaść na Rzeczpospolitą lub gdy z umowy międzynarodowej wynikałaby konieczność obrony przeciwko agresora. W przypadku niemożności zebrania się przez Sejm, uprawnienie dopuszczające wydanie postanowienia o stanie wojny przysługiwało Prezydentowi. Jak wskazał ust. 2 komentowanego artykułu, warunki, skutki oraz tryb wprowadzenia stanu miała określić ustawa szczegółowa.

Znaczna część przepisów Małej Konstytucji została poświęcona Prezydentowi, procedurze wyboru, jego uprawnieniom czy też przypadkowi opróżnienia urzędu głowy państwa. Elementy funkcji ochrony państwa można już odnaleźć w tekście przysięgi, którą miał składać nowo wybrany Prezydent. Zgodnie z art. 30 osoba ta, w obecności Zgromadzenia Narodowego, powinna była złożyć przysięgę, w treści której zobowiązywała się do „strzeżenia godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa”, a dobro ojczyzny miało stanowić najwyższy nakaz. Z zakresu uprawnień głowy państwa realizujących funkcję ochrony państwa należy wymienić kolejne artykuły. Jedną z konstytucyjnych kompetencji Prezydenta stało się sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych (art. 32 ust. 1) oraz ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych (art. 33 ust. 1). W przypadku umów dotyczących zmiany granicy państwa, czy też sojuszy obronnych niezbędne było wydanie upoważnienia wyrażonego w ustawie (art. 33 ust. 2). Kolejnym uprawnieniem Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa było sprawowanie „ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa (art. 34). Co ważne, ten sam przepis ukonstytuował Radę Bezpieczeństwa Narodowego, która miała zastąpić Komitet Obrony Kraju<sup>136</sup>. Rada miała być „płaszczyzną współdziałania organów egzekutywy i legislatywy oraz stanowić zasadniczy czynnik oddziaływania zwierzchnika Sił Zbrojnych na Radę

---

<sup>136</sup> Szerzej o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w: J. Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 111-126.

Ministrów”<sup>137</sup>. Oprócz pełnienia zwierzchnictwa, Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mógł mianować i zwolnić Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jego zastępców, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. Co ważne, na okres wojny głowa państwa posiadała uprawnienie do powołania Naczelnego Wodza<sup>138</sup>.

Omawiając przepisy będące wyrazem konstytucyjnej funkcji ochrony państwa nie można pominąć instytucji stanów nadzwyczajnych. W Małej Konstytucji z 1992 r. ustrojodawca przewidział stan wojenny oraz wyjątkowy. Zgodnie z art. 36, w przypadku zagrożenia zewnętrznego Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny na całym terytorium państwa lub wyłącznie zagrożonej części. Równocześnie, biorąc pod uwagę tę samą przesłankę, głowa państwa była uprawniona na zarządzenia częściowej lub powszechnej mobilizacji. Organizacja władz i skutki prawne miała określać ustawa szczegółowa.

Jeżeli zostałyby zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub wystąpiłaby klęska żywiołowa, wówczas art. 37 ust. 1 ustawy dopuszczał wprowadzenie przez Prezydenta stanu wyjątkowego. Stan mógł objąć całe terytorium kraju lub tylko jego fragment. Co ważne, ustrojodawca określił jego czas obowiązywania. Otóż stan wyjątkowy mógł obowiązywać nie dłużej niż 3 miesiące (art. 37 ust. 1). Jego przedłużenie mogło nastąpić tylko raz za zgodą Sejmu na kolejne 3 miesiące. W chwili trwania stanu wyjątkowego nie można było rozwiązać izby, a jej kadencja musiała trwać dłużej niż 3 miesiące od zakończenia stanu. Zgodnie z art. 37 ust. 3 w trakcie trwania stanu wyjątkowego nie mogły być zmienione ustawy konstytucyjne oraz ordynacje wyborcze. Również w tym przypadku, ustrojodawca przewidział, iż szczegółowe kwestie jak np. skutki prawne zostaną określone w ustawie zwykłej.

W przypadku Małej Konstytucji żaden z przepisów (oprócz tych regulujących pozycję Prezydenta) nie nawiązał wprost do regulacji stosunków międzynarodowych państwa, którą są istotne z punktu widzenia ochrony państwa. Należy przypomnieć jednak

---

<sup>137</sup> Za K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 179.

<sup>138</sup> Szerzej o instytucji Naczelnego Wodza, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w: I. Niczyporuk-Chudecka, *Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w ramach stanu wojennego – historia i współczesność*, „De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i Obronności” 2017, nr 2 (3), s. 88-97.

fakt, iż Polska już wówczas aspirowała do zbliżenia się do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>139</sup>. Zobowiązana była również licznymi umowami międzynarodowymi, które nakładały określone standardy postępowania w wielu aspektach ochrony i funkcjonowania Polski oraz jej obywateli.

Oprócz kompetencji Sejmu i Prezydenta, ustawa konstytucyjna z 1992 r. regulowała także uprawnienia Rady Ministrów. W zakresie realizacji funkcji ochrony państwa ten organ władzy wykonawczej mógł prowadzić politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej (art. 51) czy też zawierać umowy z rządami innych państw i organizacjami międzynarodowymi (art. 52 pkt 7). Rada Ministrów została zobowiązana także do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Analizując przepisy Małej Konstytucji z 1992 r. należy również zwrócić uwagę na art. 61. Przepis ten dotyczył wniosku powołującego ministrów konstytucyjnych. Takimi ministrami stał się Minister: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych.

Jak zostało wykazane, przeanalizowana Konstytucja, pomimo regulacji dotyczących wyłącznie kompetencji władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, akt w swojej treści zawierał wiele istotnych norm z punktu widzenia funkcji ochrony państwa. Pomimo utrzymania w mocy wielu przepisów uchwalonych na mocy jeszcze Konstytucji PRL, Mała Konstytucja stanowiła krok milowy w zmianie systemu ustrojowego państwa. Ustawa ta była również szczególna, biorąc pod uwagę wydarzenia krajowe, które miały miejsce w latach 90-tych XX wieku.

## **6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku**

Prace nad utworzeniem nowej Konstytucji trwały w latach 1993 r. – 1997 r. W 1994 r. przyjęto ustawę konstytucyjną zakładającą, iż w ciągu trzech miesięcy od jej wejścia w życie przygotowany projekt Konstytucji zostanie przedłożony Komisji

---

<sup>139</sup> Dalej NATO.

Konstytucyjnej<sup>140</sup>. Nowela dotyczyła także referendum częściowego, które z założenia miało dotyczyć wybranych problemów ustrojowych. We wrześniu 1994 r. Zgromadzenie Narodowe przekazało Komisji Konstytucyjnej siedem projektów ustawy zasadniczej. Celem działalności Komisji było przygotowanie jednolitego tekstu aktu. Największe kwestie sporne budziła preambuła, a w szczególności odwołanie do Boga, tzw. *Invocatio Dei*. Problemem był również sposób określenia stosunków pomiędzy Kościołami, związkami wyznaniowymi i państwem. Ustalono wzajemne poszanowanie autonomii oraz wzajemną niezależność. Kontrowersje dotyczyły również wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi władzami.

W dniu 22 marca 1997 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w drugim czytaniu nową ustawę zasadniczą. Dwa dni później Prezydent zgłosił 41 poprawek. W dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło tekst Konstytucji z uwzględnieniem 31 poprawek zgłoszonych przez głowę państwa. Referendum konstytucyjne odbyło się 25 maja 1997 r. Trzy miesiące później akt wszedł w życie. Od 1997 r. Konstytucję dwukrotnie znowelizowano. Pierwsza nowelizacja, związana była z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej<sup>141</sup>, zaś druga dotyczyła rozszerzenia przesłanek biernego prawa wyborczego<sup>142</sup>.

Z uwagi na to, iż konstytucyjna funkcja ochrony państwa jest przedmiotem głównej analizy, w tym miejscu zostaną wskazane i zasygnalizowane wyłącznie te obszary z zakresu omawianej funkcji, które zostały przez ustrojodawcę uwzględnione we współcześnie obowiązującej Konstytucji.

Wartościami ustrojowymi chronionymi przez funkcję ochrony państwa uwzględnionymi w tekście ustawy zasadniczej są w szczególności: niepodległość państwa, jego suwerenność oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzny porządek. Odwołania do tychże wartości zostały uwzględnione już w samej preambule aktu. Nie mniej istotne pozostają konstytucyjne regulacje dotyczące bezpieczeństwa jednostki, w tym jej przyrodzona godność, wolność oraz równość. Co istotne, w Konstytucji określono również dopuszczalne formy i zasięg ograniczenia ochrony praw i wolności jednostki. Kluczowe dla

---

<sup>140</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1994 nr 61 poz. 251).

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471).

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).

funkcji ochrony państwa są także normy konstytuujące formy dochodzenia roszczeń w przypadku naruszeń praw i wolności jednostki np. możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich lub uzyskania stosownych odszkodowań. W zakresie wartości ustrojowych chronionych funkcją ochrony państwa nie bez znaczenia pozostaje także idea rzetelności i sprawności działania organów władzy publicznej. Idea ta, została ujęta już we Wstępie do Konstytucji. Odwołania do niej znalazły się również w artykułowej części ustawy np. rozdział poświęcony Najwyższej Izbie Kontroli.

Znaczną część Konstytucji z 1997 r. poświęcono normom regulującym strukturę oraz kompetencje władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Z uwagi na funkcję ochrony państwa szczególne znaczenie mają kompetencje obu izb parlamentu oraz organów władzy wykonawczej, tj. Prezydenta i Rady Ministrów. Na mocy konstytucyjnych przepisów głowa państwa została zobowiązana do stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa jego nienaruszalności i niepodzielności terytorium. Prezydent jest również zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Może wydawać postanowienia o stanie wojny czy też wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego. Do uprawnień głowy państwa z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa należy także zaliczyć np. możliwość ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji, czy też mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Konstytucyjnym, doradczym organem Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa.

Na Radzie Ministrów ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego. Dodatkowo ma ona sprawować ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, a także corocznemu określeniu liczby powoływanych obywateli do czynnej służby wojskowej.

Oprócz władzy wykonawczej na bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne państwa silny wpływ mają również organy władzy ustawodawczej, tj. Sejm i Senat. Realizacja przez nie funkcji ochrony państwa przejawia się nie tylko do udziału w procesie wprowadzania stanów nadzwyczajnych, ale przede wszystkim uchwalaniu ustaw. Akty te niejednokrotnie dotyczą kwestii bezpieczeństwa kraju, np. ustanawiają instytucje odpowiedzialne za ochronę porządku publicznego. Co istotne, parlament posiada także uprawnienie do kontrolowania rządu. Władza ustawodawcza w swoich strukturach posiada

także organy, których działania mogą wpływać na ochronę państwa np. działalność komisji sejmowych ds. Ochrony Narodowej, czy też Służb Specjalnych<sup>143</sup>.

Kolejnym istotnym fragmentem kwietniowej ustawy zasadniczej są przepisy regulujące rolę Sił Zbrojnych. W zakresie realizacji funkcji na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim konstytucyjna rola Sił Zbrojnych w państwie demokratycznym oraz zasada ich apolityczności. Istotnym elementem realizacji funkcji ochrony państwa jest także instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

W Konstytucji z 1997 r. znajdziemy również rozdział w całości poświęcony stanom nadzwyczajnym. Ustrojodawca (w porównaniu do historycznych z dzisiejszego punktu widzenia ustaw zasadniczych) rozszerzył ich katalog. Wyróżnił on: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Wprowadził także zasady wprowadzania tychże stanów, tryb oraz przesłanki ich wprowadzania i znoszenia, zasięg terytorialny oraz ewentualne możliwości ograniczenia praw i wolności jednostki, a także gwarancje nienaruszalności pewnych praw i wolności.

Z uwagi na konstytucyjną funkcję ochrony państwa w obowiązującej ustawie zasadniczej ważnym wydarzeniem było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Powyższy fakt wymusił bowiem konieczność nowelizacji ustawy zasadniczej. Dnia 8 września 2006 r. Sejm uchwalił ustawę mocą, której zmieniono art. 55 Konstytucji. Wprowadzone zmiany dały możliwość ekstradycji obywatela polskiego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania<sup>144</sup>. Przynależność do Wspólnoty stała się równoznaczna z udziałem w tworzeniu prawa wspólnotowego, jego wykonywaniem oraz „podejmowaniem decyzji politycznych dotyczących realizacji interesów RP we wspólnocie europejskiej (...) podejmowaniem decyzji politycznych dotyczących całej wspólnoty”<sup>145</sup>. Przepisem dotyczącym powyższej kwestii, wpływającym na realizację funkcji ochrony

---

<sup>143</sup> Zob. J.K. Sokołowski, *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, pod red. J.K. Sokołowskiego, P. Poznańskiego, Kraków 2008, s. 56-62.

<sup>144</sup> Art. 55 Konstytucji RP „Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądownego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.”

<sup>145</sup> D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji...*, op. cit., s. 36.



państwa jest art. 146 ust. 2 stanowiący tzw. zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwowych lub organów samorządu terytorialnego<sup>146</sup>.

W trakcie obchodów rocznicy obchodów Święta Konstytucji 3 maja w 2019 r. Prezydent Andrzej Duda w trakcie swojego przemówienia wyraził osobiste zdanie, iż powinniśmy rozpocząć dyskusję nad zmianami obowiązującej Konstytucji z uwagi na obecność Polski w strukturach Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Głowa państwa sugerowała potrzebę bezpośredniego ujęcia członkostwa Rzeczypospolitej w powyższych organizacjach. Wprowadzenie takich zmian byłoby istotne z uwagi na konstytucyjnie wyrażoną funkcję ochrony państwa.

W związku z obroną systematyką pracy, podstawą dalszej analizy będą przyjęte na mocy uchwalonej w 1997 r. Konstytucji szczegółowe regulacje wyrażające funkcję ochrony państwa i stanowiące o jej istocie.

---

<sup>146</sup> Por. W. Brodziński, *Rada Ministrów*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2012, s. 195-196 oraz J. Kuciński, *Zasada podziału władzy i równowagi władzy*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, pod red. J. Kucińskiego, W.J. Wołpiuka, Warszawa 2012, s. 317-318.

## Rozdział III

### Wartości ustrojowe chronione przez funkcję ochrony państwa

#### 1. Uwagi wstępne

Każdej z konstytucyjnych funkcji państwa przyświecają pewne wartości. W tym miejscu kluczowe jest zdefiniowanie pojęcia „wartość”. Literatura przedmiotu wskazuje, iż określenie to należy rozumieć jako „pewne stany rzeczy, które poprzez ukształtowanie norm konstytucji i opartego na niej systemu prawnego mają być realizowane”<sup>1</sup>. Wartością jest to, w stosunku do czego jednostka wyraża szacunek, przypisuje ważną rolę, a dążenie do jej osiągnięcia uznaje za przymus<sup>2</sup>. Jest nią to co cenne, pożądane i będące celem działań podjętych przez jednostkę<sup>3</sup>.

W przypadku funkcji ochrony państwa urzeczywistnionymi przez nią wartościami są: niepodległość, suwerenność oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, a także jego porządek wewnętrzny. Nie bez znaczenia pozostaje sygnalizowana już wcześniej kwestia bezpieczeństwa jednostki, zakresu możliwości ograniczeń jej praw i wolności, aspektu dochodzenia roszczeń w przypadku nadużyć ze strony władzy publicznej czy też jej konstytucyjna godność, wolność oraz równość.

Wszystkie z wyżej wymienionych wartości ustrojowych są szczególnie ważne z punktu widzenia ustrojodawcy oraz adresatów ustawy zasadniczej. Są także kluczowe

---

<sup>1</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 26 oraz M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, pod red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2013, s. 40.

<sup>2</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcie socjologii*, Warszawa 1970, s. 97-98.

<sup>3</sup> G. Kloska, *Pojęcie, teorie i badanie wartości w naukach społecznych*, Warszawa 1982, s. 26.

z uwagi na aksjologię Konstytucji. Uznawane są one za wyznacznik tożsamości państwa. Niepodległość państwa oraz jego suwerenność są uznawane za jedne z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej. O wadze tychże wartości świadczy fakt umieszczenia wyrażających ich przepisów w początkowych przepisach polskiej ustawy zasadniczej<sup>4</sup>.

Wartości chronione i urzeczywistnione przez funkcję ochrony państwa są tym ważniejsze, jeżeli pod uwagę weźmiemy istotę państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli<sup>5</sup>. Powyższe potwierdził Trybunał Konstytucyjny wykazując, iż takie aspekty jak: byt państwa<sup>6</sup>, jego bezpieczeństwo<sup>7</sup>, bezpieczeństwo i obronność kraju<sup>8</sup>, bezpieczeństwo zewnętrzne, niepodległy byt państwowy, niepodzielność terytorium oraz nienaruszalność granic<sup>9</sup>, niepodległość i nienaruszalność terytorium<sup>10</sup>, a także niepodległość państwa<sup>11</sup> „należy uznać za dobro wspólne lub jego jeden z elementów”<sup>12</sup>.

Kluczowymi konstytucyjnymi przepisami wyrażającymi wartości chronione przez omawianą funkcję jest w szczególności art. 4 ustawy zasadniczej dotyczący zasady suwerenności Narodu oraz art. 5 stanowiący o zasadzie niepodległości państwa.

## 2. Niepodległość państwa

Niepodległość państwa jest jedną z kluczowych wartości wyrażonych w polskiej Konstytucji. Co ważne, w historii polskiego konstytucjonalizmu ustrojodawca wielokrotnie nawiązywał w poszczególnych ustawach zasadniczych właśnie do niepodległości. Była ona nieustającym celem prawodawcy. Wyrazem tej wartości były przyjęte w poszczególnych

<sup>4</sup> O rozumieniu wartości oraz relacjach z Konstytucją zob. P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura...*, op.cit., s. 35 i n.

<sup>5</sup> Szerzej G. Kryszewski, *Dobro wspólne jako wartość konstytucyjna*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, pod red. B. Cudowskiego, J. Iwulskiego, Białystok 2013, s. 193

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98, OTK ZU 2/2000, poz. 57.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK ZU 9A/2003, poz. 96.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. akt K 3/01, OTK ZU 5/2001, poz. 125.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002, sygn. akt K 26/00, OTK ZU 2A/2002, poz. 18.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., ibidem.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49.

<sup>12</sup> Za M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 368.

latach normy konstytucyjne. Nawiązanie do niej znajdowało swój wyraz nie tylko w artykułowanej części Konstytucji, ale także w uroczystych wstępach – preambułach. Przykładem mogą być uregulowania Konstytucji 3 maja, która w uroczystym Wstępie zawierała odwołanie do niepodległości stanowiącej podstawę uchwalanych wówczas ustaw.

Pojęcie niepodległości państwa oznacza przede wszystkim niezależność od podmiotów zewnętrznych. Dotyczy odrębności państwa oraz jego samodzielności na arenie międzynarodowej<sup>13</sup>. Wartość ta w prawie międzynarodowym uznawana jest jako nieodłączne kryterium istnienia państwa<sup>14</sup>. Jest ona także „naturalnym” zadaniem każdego państwa.

We współcześnie obowiązującej Konstytucji RP zasada niepodległości państwa została podkreślona z uwagi na historyczne, bez wątpienia ciężkie i burzliwe doświadczenia kraju. Co ważne, wiąże się ona nierozzerwalnie z zasadą suwerenności państwa, zasadą nienaruszalności oraz niepodzielności państwa.

Analizując konstytucyjne przepisy, odwołanie do przedmiotowej wartości odnajdziemy już w samej preambule<sup>15</sup>. Ta część ustawy zasadniczej zawiera wiele istotnych elementów zawartych również w części „artykułowej” Konstytucji. We Wstępie ustrojodawca nawiązał ponadto do suwerenności, dobra wspólnego, wolności i praw człowieka. Scharakteryzował także drogę ustrojową Polski wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych. Wskazał na uniwersalne, konstytucyjne wartości i zasady służące zorganizowaniu wspólnoty państwowej.

W zakresie konstytucyjnej wartości, jaką jest niepodległość, w preambule możemy przeczytać następujące sformułowanie: „wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”. Wątek niepodległościowy, nawołanie do historycznych tradycji i wieloletnich walk o niezależność państwową są kluczowe z punktu widzenia funkcji ochrony państwa. Umieszczenie komentowanej wartości już w samej preambule ustawy zasadniczej świadczy o jej istotności z punktu widzenia ustrojodawcy oraz całego Narodu.

---

<sup>13</sup> Posiadanie odrębności bytu państwowego oznacza posiadanie własnej granicy, stolicy, władzy oraz prawa. B. Gnela, P. Wiatrowski, *Elementy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Podstawy prawa do ekonomistów*, pod red. B. Gneli, Warszawa 2012, s. 52.

<sup>14</sup> B. Wierzbicki, *Powstanie i upadek państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów. Wydanie czwarte uzupełnione i poprawione*, pod red. B. Wierzbickiego, Białystok 2008, s. 146.

<sup>15</sup> Kwestia normatywności została wyjaśniona w rozdziale I dysertacji.

Najważniejszym z punktu widzenia tej części rozważań jest art. 5 konstytuujący zasadę niepodległości państwa. Przepis ten stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Normy stanowiące o obowiązku państwa, jakim jest strzeżenie niepodległości i ochrona granicy państwowej, są właściwe dla wielu państw, które przez wiele lat pozostawały pod obcym panowaniem. Doświadczenia historyczne i wyartykułowane zobowiązanie władz RP wyraża bezpośrednio nawiązanie do negatywnych wydarzeń z przeszłości. Artykuł 5 Konstytucji RP jest swoistym zapewnieniem, wystosowanym do Narodu, stanowiącym o gotowości do obrony kraju.

We współczesnej literaturze przedmiotu strzeżenie niepodległości państwa jest uznawane za jeden z głównych celów istnienia państwa<sup>16</sup>. Cel ten traktowany jest jako forma artykulacji oczekiwań społeczeństwa wobec państwa oraz gotowość ich realizacji przez właściwe do tego instytucje publiczne, które zgodnie z preambułą powinny działać w oparciu o ideę rzetelności oraz sprawności. Konstytucjonalizacja celów nadaje im również realny, stabilny oraz trwały charakter. Niezbędne jest zatem odróżnienie celów od funkcji państwa. Funkcje w przeciwieństwie do celów, nie są w akcie „wypunktowane”, brakuje również ich katalogizacji np. w ramach jednego przepisu. Jak zostało wykazane w pierwszym rozdziale tej pracy, funkcje wywodzone są z całości obowiązujących norm. Tworzą je wartości, instytucje, a także przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązania ustrojowe. Funkcji ochrony państwa przyporządkowany jest cel ochrony, zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli.

Z omawianą wartością, jaką jest niepodległość, korespondują również normy wynikające z takich konstytucyjnych artykułów, jak: art. 20 dotyczący opieki weteranów walk o niepodległość oraz art. 26 gwarantujący ochronę państwa przez Siły Zbrojne. Niezbędne jest również nawiązanie do art. 130 Konstytucji RP, który z kolei dotyczy roty przysięgi Prezydenta<sup>17</sup>. Zgodnie z przywołaną normą, głowa państwa w ślubowaniu zobowiązuje się do strzeżenia niepodległości państwa.

---

<sup>16</sup> M. Florczak-Wątor, *Objaśnienia do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Saffjana, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 285.

<sup>17</sup> Szerzej G. Maroń, *Instytucja przysięgi Prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 159-191.

Mówiąc o niepodległości państwa należy również wspomnieć o kolejnej konstytucyjnej wartości, jaką jest jego suwerenność. Pojęcia te nie są tożsame. Ich rozróżnienia dokonał m.in. Waldemar Wołpiuk<sup>18</sup>, który w swojej analizie doszedł do wniosku, iż „suwerenność” określa istotną dla istnienia państwa jego samodzielność. Wiąże się również ze zwierzchnią władzą w państwie. Zdaniem uczonego „niepodległość” określa, w jaki sposób państwo uzyskało wolność oraz wskazuje na jego obronę. Pojęcie to jest również związane z usamodzielnieniem się narodu. Jednocześnie oznacza także odrębny byt państwowy. Należy podkreślić fakt, iż nie ma suwerenności bez niepodległości. Co ważne i wymaga zaakcentowania nie każda niepodległość będzie oznaczała zarazem suwerenność.

Powyższe rozróżnienie obu pojęć stanowi bazę wyjściową do analizy kolejnej wartości konstytucyjnej związanej z funkcją ochrony państwa, którą jest suwerenność państwa.

### 3. Suwerenność państwa

Określenie „suwerenność” pochodzi z języka łacińskiego – *superanus*. Oznacza ono nadrzędność, samodzielność, niezawisłość oraz zwierzchnictwo. Pojęcie te ewoluowało na przestrzeni wieków. Uznaje się, iż jest tworem XVI-wiecznej myśli związanej z ówczesną Francją, będącą w okresie panowania absolutyzmu. Jean Bodin suwerenność utożsamiał z absolutną, nieustającą, trwałą, nieograniczoną, bezwarunkową władzą. Ideolog ten wskazywał, iż nie może być ona ograniczona zarówno co do zakresu, jak i czasu<sup>19</sup>. Koncepcją, która zdecydowanie wyprzedziła klasyczną teorię Bodina, była teoria przedstawiona przez Marsyliusza z Padwy. Filozof ów jako podstawę szczęśliwego państwa wskazywał zwierzchnictwo ludu. Lud miał być naczelną, suwerenną siłą posiadającą jednocześnie legislatorskie uprawnienia. Co ważne, nie było nad nim zwierzchnika, który działałby z zewnątrz lub wewnątrz.

---

<sup>18</sup> Zob. J.W. Wołpiuk, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, Warszawa 1998, s. 55 i 59 oraz J.W. Wołpiuk, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, pod. red. W.J. Wołpiuka, Warszawa 2001, s. 51-64.

<sup>19</sup> A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 138.

Oprócz teorii dotyczących „suwerenności”, na uwagę zasługują również te, które dotyczą samego suwerena, tj. podmiotu materialnie realizującego w państwie suwerenność. Powyższym aspektem zajmował się m.in. H. Grocjusz, B. Spinoza czy też T. Hobbes. Pierwszy z wymienionych uczonych, optował za tym, iż suwerenność istnieje wszędzie tam, gdzie jest realnie realizowana. Zdaniem drugiego społeczeństwo w drodze umowy społecznej przekazało suwerenowi swoje prawa<sup>20</sup>. Suweren jako najwyższy władca mógł stanowić prawa, ale co ważne, nie podlegał im. Powyższe nie mogło stanowić podstawy krzywd społeczeństwa. Z kolei T. Hobbes w swojej teorii zajmował się nie tyle zagadnieniem samego suwerena, ile władzą absolutną, którą utożsamiał z suwerennością. Był zwolennikiem teorii, iż państwo powstało w drodze umowy społecznej. W związku z tym wszyscy przekazali suwerenowi swoje prawa. Suweren ten nie podlegał odwołaniu, a jego prawa były niepodzielne.

Na uwagę zasługuje również teoria J. Locke’a, K. Monteskiusza oraz J.J. Rousseau. J. Locke suwerenność wiązał nie tyle z władzą państwową, co z jednostką. Dla K. Monteskiusza przyjęcie trójpodziału władzy wiązało się ze zrezygnowaniem z jednego, suwerennego organu. Jak wskazywał, inaczej takie państwo byłoby – despotją. Z kolei J.J. Rousseau koncepcję suwerenności łączył z zagadnieniem woli powszechnej, ludem. Traktował ją jako coś niezbywalnego i niepodzielnego, niepodlegającego do oddania władcy<sup>21</sup>.

Współcześnie doktryna rozróżnia rozmaite teorie suwerenności. Są nimi np. koncepcja: patrymonialna, ludu, narodu, państwa, prawa, organu państwowego, czy też marksistowska. Konsekwencją idei suwerenności stało się badanie suwerenności narodu. Idea ta (podobnie jak omówione wyżej teorie suwerenności) wielokrotnie była przedmiotem analizy przedstawicieli doktryny zajmującej się suwerennością narodu. Jej czołowym przedstawicielem w XVIII wieku był Emmanuel Sieyes, który ową suwerenność narodu traktował jako prawnonaturalną zasadę. Wskazywał, iż „naród to dobrowolne stowarzyszenie współników żyjących pod jednym prawem i reprezentowanych przez jedno

---

<sup>20</sup> Z katalogu przekazanych praw Spinoza wyłączył wolność przekonań.

<sup>21</sup> Zob. W. Malendowski, *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku: analiza problemów i studia przypadków*, Wrocław 2003, s. 75.

ustawodawstwo,<sup>22</sup>. Inny XVIII-wieczny filozof Jean Paul Marat, prawo do zgromadzeń utożsamiał z atrybutem badanej idei<sup>23</sup>. Z kolei Napoleon Bonaparte wskazywał, iż „zasada suwerenności ludu wyraża się w pełni poprzez rządy cesarza”<sup>24</sup>.

Równolegle w Niemczech Immanuel Kant głosił teorię odrzucającą suwerenność ludu. Jego zdaniem suwerenem był władca. Na uwagę zasługują również twierdzenia sygnowane przez Georga Hegla. Filozof przedstawił bardzo oryginalną (jak na przełom XVIII-XIX w.) ideę suwerenności, która suwerenność przypisywała państwu. Uczony rozróżnił suwerenność wewnętrzną i zewnętrzną, a jako jej podmiot wskazał monarchę. Przedmiotowa idea została programowo ograniczona przez liberałów. Benjamin Constant łączył suwerenność z wolnością, tj. władza miała nie ingerować w indywidualne sprawy jednostek. Suwerenem był lud, a jego suwerenność, wyrażona w supremacji woli powszechnej, miała służyć zapobieżeniu władzy despotycznej. Constant optował za ograniczoną suwerennością. Kolejny teoretyk – John Austin wskazywał, iż suwerenność przysługuje jednostce lub grupie, ale nie mogą jej posiadać wszyscy<sup>25</sup>.

Przedstawiciele pozytywizmu kontynentalnego suwerenność łączyli z państwem. Jean Hippolyte Esmein rozróżnił suwerenność wewnętrzną od zewnętrznej: pierwszą łączył z prawem państwa do rządzenia obywatelami, drugą z prawem państwa do nawiązywania stosunków międzynarodowych. Z kolei Georg Jellinek pisał: „suwerenna władza państwowa jest władzą, która nie zna nad sobą władzy wyższej i jest ona jednocześnie władzą niezależną i najwyższą”<sup>26</sup>. Powyższą wizję suwerenności zakwestionował Leon Duguit, a samo kluczowe pojęcie zastąpił wyrażeniem „służba publiczna”<sup>27</sup>. Negatywnie do wizji

<sup>22</sup> M. Budyta-Budzińska, *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem?*, Warszawa 2003, s. 82 w: J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>23</sup> Szerzej o postaci wiodącej postaci rewolucji francuskiej, J.P. Marata w: R. Castleden, *Krwawi mordercy, maniacy szaleni i nienawistni – od starożytności do czasów współczesnych. Zabójstwa polityczne, truciele i trucicielski, szaleńcy. Część I*, tłum. O. Kaczmarek, Warszawa 2008, s. 181-182.

<sup>24</sup> L. Dubel, *Elementy nauki...*, op. cit., s. 57.

<sup>25</sup> Filozof ten następująco definiował pojęcie suwerenności: „Jeśli pewien zwierzchnik, niepozostający w relacji posłuszeństwa wobec innego zwierzchnika, uzyskuje zwyczajowe posłuszeństwo mas, to ów zwierzchnik jest suwerenem owej społeczności, owo społeczeństwo zaś (włączając zwierzchnika) jest społeczeństwem politycznym i niezależnym”. Za J. Austin, *Province of Jurisprudence Determined*, London 1832, s. 200; por. K. Dybowski, *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991, s. 69 oraz J. Grygieńć, *Wola powszechna w filozofii politycznej*, Toruń 2012, s. 245.

<sup>26</sup> G. Jellinek, *Ogólna...*, op. cit., s. 335.

<sup>27</sup> Pisał on, że „Nasza doktryna przeczy wprost suwerenności państwowej”. L. Duguit, *Souverainete*, [w:] *Doktryny prawne imperializmu*, pod red. G.L. Seidler, Lublin 1979, s. 37-38.



suwerenności odnosił się Leon Petrażycki oraz Hans Kelsen. Zdaniem pierwszego, samo pojęcie „suwerenności” jest bezużyteczne i należy je zastąpić bardziej trafnym, np. „władza państwowa”<sup>28</sup>. W teorii Petrażyckiego władza najwyższa nie była utożsamiana z władzą suwerenną. Z kolei drugi z uczonych, H. Kelsen, odrzucił wszelkie omówione wyżej koncepcje. Jego zdaniem, połączenie prawa międzynarodowego z zasadą suwerenności jest sprzecznością logiczną. Państwo przestało być suwerenne w chwili, gdy powstało prawo międzynarodowe. Według H. Kelsena, suwerenność jest wyłącznie zasadą indywidualnej wolności państw.

Współcześnie suwerenność jest nieodłącznym elementem każdego państwa. Uznaje się, iż nie ogranicza jej prawo, ponieważ cechuje ją niezależność. Suwerenność należy także do katalogu atrybutów władzy państwowej. Suwerenna władza państwowa jest władzą zwierzchnią, najwyższą, posiadająca pierwotny charakter. Cechuje ją również niepodzielność oraz niezbywalność<sup>29</sup>. Dodatkowo władza ta jest trwała i samowładna. Charakteryzuje ją także całowładność połączona ze zwierzchnictwem terytorialnym i personalnym oraz nieograniczoność. Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej cechy należy przyjąć, iż suwerenność można zdefiniować jako „władzę pierwotną, niezależną w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz praktycznie nieograniczoną”<sup>30</sup>. Władza, o której mowa, może urzeczywistnić się w postaci władzy jednostki np. monarchy lub zbiorowego podmiotu np. Narodu (tak jest w przypadku Rzeczypospolitej).

Przekonanie, iż władza zwierzchnia należy do narodu (ludu), stało się „uniwersalną cechą współczesnego demokratycznego konstytucjonalizmu”<sup>31</sup>. Współcześnie jest ono odzwierciedlane w ustawach zasadniczych. Nie inaczej jest w przypadku rodzimej Konstytucji. Ustrojodawca w preambule oraz art. 4 Konstytucji RP jako suwerena wskazał Naród. Przed przejściem do analizy kluczowych, konstytucyjnych przepisów normujących suwerenność państwa istotne jest zwrócenie uwagi na rozróżnienie dwóch zasadniczych

---

<sup>28</sup> „...jak można wnioskować ze znaczenia wysuniętego przez nas pojęcia władzy najwyższej (...) nasze pojęcie państwa obejmuje również te organizacje, zwane państwowymi, które zmusiły nowoczesną naukę o państwie do wyrzeczenia się suwerenności jako istotnej dla pojęcia państwa”. Patrz: L. Petrażycki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1959-1960, s. 291.

<sup>29</sup> Katalog cech za: G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, op. cit., s. 66-67.

<sup>30</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 216.

<sup>31</sup> G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, op. cit., s. 68.

pojęć: „suwerenność narodu”, nazywana również suwerennością wewnętrzną, nie jest tożsama z „suwerennością państwa” określaną „suwerennością państwową” lub suwerennością zewnętrzną.

„Suwerenność narodu” odnosi się głównie do realizacji zwierzchnictwa narodu (suwerena) w stosunkach wewnętrznych państwa. Dotyczy ustroju, układu naczelnych organów państwa i ich relacji ze społeczeństwem<sup>32</sup>. Pojęcie to jest *stricte* związane z prawem konstytucyjnym, jednak np. prawo międzynarodowe wypracowało swoją odrębną definicję. Na jego gruncie „suwerenność narodu” rozumie się jako prawo do tworzenia własnego narodowego państwa<sup>33</sup> oraz prawo do swobodnego wyboru ustroju społeczno-ekonomicznego, politycznego, integralności terytorialnej itd.<sup>34</sup>. Bez znaczenia pozostaje stopień organizacji społecznej. Co ważne, suwerenność Narodu została wyrażona wprost w art. 4 Konstytucji RP.

„Suwerenność państwa” polega na zwierzchnim, wewnętrznym charakterze państwa oraz jego zewnętrznej niezależności<sup>35</sup>. Aspekt zewnętrzny jest tutaj kluczowy. W związku z powyższym państwo jako dzierzyciel suwerenności jest podmiotem prawa międzynarodowego i obiektem zainteresowań stosunków międzynarodowych<sup>36</sup>. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego brakuje jednolitego stanowiska dotyczącego definicji suwerenności państwa. Lech Garlicki, przedmiotowe pojęcie utożsamia ze „zdolnością państwa do samodzielnego decydowania o wszystkich dotyczących go sprawach i samodzielnym podejmowaniu wszystkich dotyczących go decyzji”<sup>37</sup>. Potwierdza to fakt, iż suwerenność państwa odnosi się do jego stosunków zewnętrznych oraz do jego wewnętrznego ustroju. Zbigniew Witkowski przedstawił zbliżony pogląd. Zdaniem tego uczonego „suwerenność Państwa jest pojęciem oznaczającym stan państwa zdolnego do nieskrępowanego niczym i przez nikogo samodzielnego decydowania we wszystkich

<sup>32</sup> C. Kosikowski, *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinach waluty i finansów publicznych państw członkowskich*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2013, s. 106.

<sup>33</sup> M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego. Uniwersalizm w złożonym modelu kwalifikowanym*, Białystok 2009, s. 224.

<sup>34</sup> Szerzej J. Muszyński, J. Skibiński, *Uznanie NRD. Prawne polityczne i gospodarcze aspekty międzynarodowej podmiotowości Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Warszawa 1973, s. 20.

<sup>35</sup> L. Dubel, *Elementy nauki...*, op. cit., s. 54.

<sup>36</sup> Jak wskazuje Roman Kwiecień, suwerenność państwa jest „logicznie i chronologicznie związana z prawem międzynarodowym” i zaczęła kształtować się w chwili, gdy powstała jako autonomiczny system prawa międzynarodowego. Patrz: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa*, Kraków 2004, s. 30.

<sup>37</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 58.

sprawach go dotyczących ze sfer – politycznej, militarnej, ekonomicznej i społecznej”<sup>38</sup>. Co istotne, „suwerenność państwa” pozostaje w związku merytorycznym ze wspomnianą już nienaruszalnością granic oraz niepodzielnością terytorium państwa<sup>39</sup>. Należy jednak pamiętać, iż pojęcia te nie są sobie tożsame.

Podkreślenia wymaga jednocześnie fakt, iż suwerenność państwa nie została wyrażona wprost w polskich, konstytucyjnych normach. Ideę tę można natomiast wywieść z przepisów ustawy zasadniczej dotyczących kompetencji głowy państwa w sferze stosunków zewnętrznych państwa. Artykuł 126 ust. 2 mianowicie wskazuje, że Prezydent „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa”. Nawiązanie do suwerenności państwa pojawia się również w treści roty ślubowania składanego przez parlamentarzystów (art. 104 ust 2 oraz art. 108 Konstytucji RP).

Pomimo, że oba pojęcia (suwerenność narodu i suwerenność państwa) nie są tożsame, funkcjonują niemal równolegle. Wymaga podkreślenia, iż łączy je jeden element – wola narodu. Traktowana jest ona jako źródło powstania i funkcjonowania państwa.

Przechodząc do meritum, tj. suwerenności wyrażonej w Konstytucji RP, z uwagi na realizację funkcji ochrony państwa, szczególną uwagę należy zwrócić na treść preambuły oraz art. 4 Konstytucji RP wyrażający zasadę suwerenności narodu. Zgodnie z preambułą Naród traktowany jest jako suweren, twórca państwowości, podmiot władzy oraz twórca organów państwowych. Konstytucja definiuje suwerena we wstępie wskazując „My - Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Narodem zatem jest pewna grupa, która odróżnia się od innych, jest ona świadoma swojej odmienności i łączy ją aspekt polityczny. Potwierdzenie zasady suwerenności narodu znalazło swój wyraz w art. 4 ust. 1. Ustrojodawca wskazał tam, iż „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Naród ten piastuje swoją władzę w granicach państwa. Granice te nie są utożsamiane z terytorium, lecz z jego istotą. Przytoczone, konstytucyjne przepisy nie wykluczają możliwości istnienia innej władzy poza terytorium RP. Przywołany przepis ustanawia także schemat urzeczywistnienia komentowanej idei. Mianowicie, w ramach art. 4 ust. 1 w celu realizacji idei suwerenności obywatelom przysługują następujące uprawnienia:

---

<sup>38</sup> Z. Witkowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 70.

<sup>39</sup> K. Działocha, *Artykuł 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I. Wstęp, art. 1-29*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 203.

wybieranie organów państwowych, wyrażanie opinii dotyczącej rządzenia państwem oraz korzystanie z instytucji demokracji bezpośredniej<sup>40</sup>.

Co jest ważne, jak wskazuje Konstytucja, Naród sprawuje swoją władzę w formie przedstawicielskiej lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2), a atrybutem tej władzy są takie wartości jak „pierwotność, trwałość, samowładność, całość oraz nieograniczoność”<sup>41</sup>. Bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród utożsamiane jest z pojęciem demokracji bezpośredniej oraz z jej formami instytucjonalnymi<sup>42</sup>.

W kontekście suwerenności państwa nie mniej ważny pozostaje np.: art. 90 ustawy zasadniczej (dotyczy on przekazania uprawnień organizacji międzynarodowej), określona w Konstytucji rola Rady Ministrów, głowy państwa, Sił Zbrojnych, a także instytucja stanu wojny. W związku z tym, iż wszystkie wymienione wyżej przepisy będą stanowiły przedmiot analiz w dalszej części rozważań, w tym miejscu zostają one jedynie zasygnalizowane.

Problematyka suwerenności państwowej jest również istotna z punktu widzenia integracji europejskiej i przynależności Polski do międzynarodowych struktur. Jak wskazał TK, stan suwerenności RP swoje podstawy odnajduje w Konstytucji, która jest aktem suwerennej władzy narodu<sup>43</sup>. Akcesja Polski do Unii Europejskiej ma ogromne znaczenie w aspekcie suwerenności państwa. Przystąpienie do wspólnoty oznaczało dołączenie do struktur organizacji międzynarodowej o szczególnym charakterze, której działania nie są określone czasowo. Wspólnota ta poprzez swoje kompetencje oraz instytucje wykonuje działania przekazane przez państwa członkowskie w traktatach akcesyjnych. Unia posiada również autonomiczny system prawny. Jak wskazuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości: realna władza Wspólnoty może być możliwa jedynie w wyniku pewnego ograniczenia suwerenności państwowej państw członkowskich<sup>44</sup>. Z punktu widzenia doktryny prawa konstytucyjnego brak normy stanowiącej o ograniczeniu suwerenności państwa nie przekreśla suwerenności RP o międzynarodowym charakterze.

Szczególnie bliska pojęciu suwerenności państwa jest opisana w poprzedniej części niniejszego rozdziału – niepodległość państwa. Istotne jest również bezpieczeństwo

---

<sup>40</sup> G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, op. cit., s. 73.

<sup>41</sup> M. Florczak-Wątor, *Objaśnienia do art. 5...*, op. cit., s. 272.

<sup>42</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 208.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49.

<sup>44</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 r., w sprawie *Costa vs. ENEL*. W sprawie C-6/64, s. 593, 594.

zewewnętrzne i jego wewnętrzny porządek oraz bezpieczeństwo jednostek, które stanowi przedmiot analizy kolejnej części rozprawy.

#### **4. Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz jego wewnętrzny porządek**

Bezpieczeństwo uznawane jest za główną potrzebę nie tylko każdej jednostki, ale i całych grup społecznych, społeczeństw, narodów oraz państw<sup>45</sup>. Jego utrzymanie jest także kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego<sup>46</sup>. Bezpieczeństwo zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym jest konstytucyjną wartością, która powinna być chroniona permanentnie. Powyższe zostanie osiągnięte tylko przy uwzględnieniu wszelkich zmian zachodzących wewnątrz oraz na zewnątrz państwa<sup>47</sup>. Należy zatem przyjąć, iż bezpieczeństwo jest ściśle związane z omówioną już niepodległością oraz suwerennością państwa.

Określenie „bezpieczeństwo” wywodzi się z języka łacińskiego – *securitas*. *Sine cura* oznacza po prostu sytuację, która nie wymaga opieki. W literaturze przedmiotu z zakresu bezpieczeństwa narodowego oraz politologii istnieją różnorodne definicje powyższego pojęcia. Najogólniej uznaje się, iż „bezpieczeństwo” jest „obiektywną i subiektywną pewnością przetrwania, posiadania i możliwości rozwojowych danego podmiotu”<sup>48</sup>. Jest także „stanem spokoju, pewności, zabezpieczenia, ochrony czy braku zagrożeń”<sup>49</sup>. Bezpieczeństwo przeciwstawia się niebezpieczeństwu, dlatego definiowane jest także

---

<sup>45</sup> M. Ciszek, *Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Europejskie Studia Społeczno-Humanistyczne” 2011, nr 2, s. 165.

<sup>46</sup> Zob. M. Karpiuk, *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, pod red. R. Szynowskiego, M. Karpiuka, Warszawa 2011, s. 281 oraz M. Karpiuk, *Zakres działania służb specjalnych*, [w:] *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienie prawnoustrojowe*, pod red. M. Bożka, M. Czuryk, M. Karpiuka, J. Kostrubca, Warszawa 2014, s. 62.

<sup>47</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyka, A. Materskiej-Sosnowskiej, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>48</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo a terroryzm – aspekty teoretyczne*, [w:] *Terroryzm globalne wyzwanie*, pod red. K. Kowalczyka, W. Wróblewskiego, Toruń 2006, s. 29.

<sup>49</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2007, s. 27.

w sposób negatywny, np. jako „wolność od zagrożeń stwarzających jakiekolwiek ryzyko dla przetrwania państwa”<sup>50</sup> lub też „wolność od strachu lub ataku”<sup>51</sup>.

Zanim przejdę do kluczowych konstytucyjnych norm z punktu widzenia wartości, jaką jest bezpieczeństwo, niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo państwa”, które przez wielu autorów utożsamiane jest z „bezpieczeństwem narodowym”. W tym miejscu na uwagę zasługuje zasygnalizowanie, iż w przepisach polskiej ustawy zasadniczej odnajdziemy wiele odniesień do wartości, jaką jest bezpieczeństwo. Sabina Grabowska podkreśla, że każdorazowo występuje ono wraz z elementem doprecyzowującym przedmiotowo (np. bezpieczeństwo państwa) lub podmiotowo (np. bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne)<sup>52</sup>.

Rozumienie pojęcia „bezpieczeństwa państwa” (tak jak definicje terminu „bezpieczeństwo”) nie jest jednolite. W kontekście militarnym definiuje się je jako „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”<sup>53</sup>. Z kolei konstytucjoniści przedmiotowe pojęcie utożsamiają z relacjami panującymi pomiędzy państwem, a jednostką<sup>54</sup>. Rozbudowaną jego definicję przedstawił Janusz Karp. Według niego „bezpieczeństwem państwa” jest pewien „stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa oraz jego demokratycznego ustroju (...) obejmuje w swym zakresie dyrektywy dbania o jego suwerenność, integralność terytorialną i potencjał obronny, nawet, gdy nie występuje zagrożenie ze strony innych państw lub terrorystów”<sup>55</sup>. Waldemar Wołpiuk również wskazując na „stan braku zagrożenia” podkreśla, że umożliwia to państwu bezpieczne jego istnienie, egzystencję oraz rozwój<sup>56</sup>. Krzysztof Wojtyczek do powyższej definicji dodał, iż bezpieczeństwo, które jest stanem umożliwiającym nie tylko funkcjonowanie czy wręcz istnienie państwa jako odrębnej całości, ale ma szczególnie wpływ na jego demokratyczny

<sup>50</sup> T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” Rok XLVII 2006, nr 4 (167), s. 87.

<sup>51</sup> Z. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1999, s. 187.

<sup>52</sup> Zob. S. Grabowska, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, pod red. A. Bień-Kacały, Jiri Jiraseka, Lubora Cibulki, Timei Drinoczi, Toruń 2016, s. 100.

<sup>53</sup> *Słownik podstawowych terminów bezpieczeństwa państwa*, praca zbiorowa, Warszawa 1994, s. 6.

<sup>54</sup> Tak np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 52 i 177.

<sup>55</sup> J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydło, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 108-109.

<sup>56</sup> W.J. Wołpiuk, *Sily zbrojne...*, op. cit., s. 47.

rozwoj<sup>57</sup>. Kolejny z teoretyków nauki prawa konstytucyjnego, Bogusław Banaszak, w nawiązaniu do art. 5 Konstytucji RP bezpieczeństwo państwa utożsamia z bezpieczeństwem obywateli<sup>58</sup>. Zdaniem Eugeniusza Zwierzchowskiego ich bezpieczeństwo należy bowiem uznać za jedno z podstawowych i kluczowych zadań państwa<sup>59</sup>. Realizowane jest ono poprzez działania zmierzające do ochrony, np. przez klęskami żywiołowymi, atakami obcych sił zbrojnych czy też innymi zagrożeniami życia obywateli.

Dążąc do zdefiniowania „bezpieczeństwa państwa”, przytoczyć należy również pogląd Leszka Garlickiego. Dostrzega on, iż jest to zwrot niedookreślony, który należy analizować mając na uwadze trzy płaszczyzny: a) w odniesieniu do zagrożeń nie tylko wewnętrznych, ale i zewnętrznych; b) wobec przygotowania państwa do zniwelowania zagrożeń oraz posiadanych przez nie środków przygotowujących państwo na dopiero ewentualne niebezpieczeństwo; c) powinno być ono rozpoznawane w kontekście braku zagrożeń wobec funkcjonowania instytucji ustrojowych państwa<sup>60</sup>. Halina Zięba Załucka zwraca również uwagę, że najczęściej bezpieczeństwo państwa występuje w kontekście bezpieczeństwa narodowego i jest z nim utożsamiane<sup>61</sup>.

Literatura przedmiotu do obszarów zagrażających bezpieczeństwu państwa zalicza przede wszystkim zagrożenia: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne oraz terroryzm. Podkreślenia wymaga fakt, iż „bezpieczeństwo państwa” najczęściej jest utożsamiane z „bezpieczeństwem narodowym”.

Jak podkreśla Michał Brzeziński, bezpieczeństwo można rozpatrywać i dzielić według różnych kryteriów<sup>62</sup>. Analizę tego pojęcia można przeprowadzić np. w aspekcie podmiotowym jak i przedmiotowym. Jeżeli pod uwagę weźmiemy podmiot, kluczowe będą jednostki, społeczeństwa, narody, czy też same państwo, a dokładniej gwarancje ich przetrwania. Wówczas mowa będzie o bezpieczeństwie jednostki, państwa czy też o jego

---

<sup>57</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 184.

<sup>58</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 220.

<sup>59</sup> E. Zwierzchowski, *Bezpieczeństwo obywateli*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, op. cit., s. 108.

<sup>60</sup> L. Garlicki, *Artykuł 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, t. 3*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 23.

<sup>61</sup> H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 411.

<sup>62</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sułowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009, s. 33-34.

międzynarodowej radzie. W przypadku ujęcia przedmiotowego w kręgu analizy pozostaną wartości wewnętrzne (np. prawa i wolności), które są chronione przed ewentualnymi niebezpieczeństwami za pomocą specjalnych środków, czy też wyspecjalizowanych służb. Przykładami tego rodzaju bezpieczeństwa będzie np. bezpieczeństwo polityczne, ekologiczne itp. Powyższy podział nie jest jedyny. Roman Zięba zaproponował kategoryzację z uwzględnieniem aspektu: podmiotowego (np. bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe), przedmiotowego (np. bezpieczeństwo polityczne, czy też ekologiczne), czasowego (np. stan bezpieczeństwa), przestrzennego (np. bezpieczeństwo lokalne lub globalne), czy też sposobu zorganizowania ochrony (np. izolacjonizm czy też neutralność)<sup>63</sup>. Literatura przedmiotu wyróżnia także kategoryzację, której podstawą jest kryterium źródła zagrożenia państwa. Na jego podstawie bezpieczeństwo dzielone jest na aspekt wewnętrzny oraz zewnętrzny<sup>64</sup>. Z punktu widzenia prowadzonej analizy najważniejsza pozostaje ostatnia z przedstawionych typologii wyróżniająca bezpieczeństwo wewnętrzne (rozumiane również jako porządek wewnętrzny) oraz bezpieczeństwo zewnętrzne.

Bezpieczeństwo wewnętrzne rozumiane jest przede wszystkim jako wewnętrzny porządek państwa. Odnosi się ono do środków prewencji, zwalczania przestępczości oraz ochrony porządku konstytucyjnego<sup>65</sup>. Jest ono związane ze „stabilnością i harmonijnością funkcjonowania systemu państwa”<sup>66</sup> oraz „ogólną” wewnętrzną stabilnością kraju<sup>67</sup>. Rozbudowaną definicję bezpieczeństwa wewnętrznego przedstawił Włodzimierz Fehler. Zdefiniował je jako „określoną formę struktur społecznych, ekonomicznych, politycznych w państwie oraz odpowiednim ich ukształtowaniem, tak aby gwarantowały poczucie pewności jego obywatelom, a dodatkowo kreowały adekwatne warunki do wykonywania aspiracji państwa”<sup>68</sup>. Co jest ważne, funkcjonujący w państwie system bezpieczeństwa wewnętrznego powinien polegać na wykonywaniu przez wyspecjalizowane do tego podmioty szeregu zadań, które w efekcie mają gwarantować ogólne bezpieczeństwo kraju<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Za R. Zięba, *Bezpieczeństwo a terroryzm...*, op. cit., s. 33.

<sup>64</sup> Tak np. K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa...*, op. cit., s. 12.

<sup>65</sup> Zob. H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty...*, op. cit., s. 424.

<sup>66</sup> Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu*, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>67</sup> Zob. J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

<sup>68</sup> W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, pod red. W. Smiałka, J. Tymanowskiego, Toruń 2002, s. 72.

<sup>69</sup> Szerzej o mechanizmach usuwania zagrożeń państwa w: K. Eckhardt, *Konstytucyjne mechanizmy usuwania zagrożeń bezpieczeństwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 157-167.



Organami odpowiedzialnymi za porządek i bezpieczeństwo wewnętrzne państwa są w szczególności: policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, czy też Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, oprócz aspektu wewnętrznego rozróżnia się także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, przez które rozumiany jest przede wszystkim „brak zagrożeń ze strony podmiotów i źródeł zagranicznych”<sup>70</sup>. Bezpieczeństwo te uwarunkowane jest w szczególności poprzez: międzynarodowe stosunki Rzeczypospolitej, obecność oraz pozycję Polski w strukturach euroatlantyckich (w szczególności przynależność do NATO), czy też sytuację legislacyjno-prawną, która stabilizuje owe bezpieczeństwo<sup>71</sup>. Czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo zewnętrzne państwa jest również np. świadomość i edukacja obrona, gospodarowanie surowcami energetycznymi, czy też stosunki ekonomiczne.

Jedną z najważniejszych konstytucyjnych norm odnoszących się do bezpieczeństwa państwa jest art. 5 ustawy zasadniczej, w którym ustrojodawca stwierdził, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Równie istotny jest art. 26 dotyczący Sił Zbrojnych, których celem może być „ochrona nienaruszalności państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Jak podkreśla Agnieszka Bień-Kacała, bezpieczeństwo obywateli oraz integralność terytorialna powinna zostać zaliczona do „nienazwanych zasad konstytucyjnych”<sup>72</sup>. Przywołane przepisy utwierdzają przekonanie, iż w zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli państwo i jego instytucje odgrywają szczególną, wyjątkową rolę<sup>73</sup>. Bernard Wiśniewski w bezpieczeństwie państwa upatruje szansę stałego rozwoju narodu<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., ibidem.

<sup>71</sup> Zob. Z. Ciekankowski, *Wpływ czynników warunkujących poziom bezpieczeństwa państwa*, „Res Polticae. Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2011, t. IV, s. 25. Oraz S. Koziej, F. Wołkiewicz, *Podstawowe założenia polityki i strategii obronnej*, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>72</sup> Zob. A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 16.

<sup>73</sup> W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, pod red. J. Jaskierni, Kielce 2012, s. 88.

<sup>74</sup> B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 19.

Istotny jest również fakt, iż Konstytucja przyjęła rozdzielenie kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa. Ustrojodawca rozdzielił je pomiędzy organy władzy wykonawczej, tj. Prezydenta (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) oraz Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 ustawy zasadniczej)<sup>75</sup>. Powyższe zagadnienie będzie stanowiło przedmiot pogłębionej analizy w kolejnej części dysertacji.

Problematyka dotycząca zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest kolejnym wyznacznikiem konstytucyjnej funkcji ochrony państwa. Wyłącznie sprawne i rzetelne wykonywanie wszystkich zadań przewidzianych dla wyspecjalizowanych organów może sprawić, iż oba wymiary bezpieczeństwa będą funkcjonowały zgodnie z przyjętymi normami. Istotny jest również fakt, iż każde państwo w celu ochrony i bezpieczeństwa powinno być wyposażone w odpowiednie środki służące utrzymaniu i zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej należą do nich w szczególności środki: administracyjno-prawne, polityczne, ekonomiczno-finansowe, wojskowe oraz kulturowo-ideologiczne<sup>76</sup>.

## 5. Bezpieczeństwo jednostki

Znaczna część Konstytucji RP została poświęcona wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, a więc kwestii dotyczącej szeroko rozumianej funkcji ochronnej państwa. Ustrojodawca ukonstytuował także normy określające przypadki dopuszczonych form i zasięgu ich ograniczeń. Należy uznać, że instytucjonalne gwarancje przestrzegania i stosowania ochrony praw i wolności jednostki stanowią szczególny element bezpieczeństwa jednostki w zakresie funkcji ochrony państwa.

---

<sup>75</sup> Literalnie do bezpieczeństwa nawiązują również następujące, konstytucyjne artykuły: art. 31 ust. 3 (ograniczenie wolności i praw), art. 45 ust. 2 (wyłączenie jawności rozprawy), art. 53 ust. 5 (wolność uzewnętrzniania religii), art. 61 ust. 3 (ograniczenie prawa do informacji), art. 66 ust. 1 (bezpieczne warunki pracy), art. 74 ust. 1 (polityka władz publicznych), art. 76 (ochrona konsumentów), art. 135 (Rada Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta), art. 228 ust. 1 (możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego) oraz art. 230 ust. 1 (wprowadzenie przez Prezydenta stanu wyjątkowego).

<sup>76</sup> J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy...*, op. cit., s. 24-27.

Lepszemu zrozumieniu tej problematyki służyć będzie zwrócenie uwagi na definicję ochrony praw i wolności jednostki. Najczęściej jest ona utożsamiana z ogółem środków i działalnością mającą na celu zapewnienie oraz realizację tychże praw i wolności<sup>77</sup>. Ochroną jest również zabezpieczenie przed naruszeniem oraz zapobiegawcze przeciwdziałanie zagrożeniom. Ochrona praw i wolności może przybrać formę represyjną lub prewencyjną<sup>78</sup>. Pierwsza występuje w chwili, gdy organ nakłada pewne sankcje wobec tego, kto naruszył dane prawo lub wolność jednostki. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają środki prawne pozwalające na efektywne rozstrzygnięcie dotyczące sfery uprawnień danego podmiotu. Z kolei, o ochronie prewencyjnej można mówić w przypadku wezwania przez jednostkę organu do działania, którego celem jest zapobieżenie lub zmniejszenie zagrożenia. Jednym słowem, związana jest ona z tworzeniem czynników zapobiegającym ewentualnym naruszeniom

Przechodząc do gwarancji przestrzegania praw i wolności zaznaczyć należy, iż samo wyartykułowanie danego prawa lub wolności na poziomie ustawy zasadniczej, umów międzynarodowych czy też ustaw szczegółowych nie przesądza o ich przestrzeganiu. W związku z powyższym niezbędne są właściwe środki oraz instrumenty, których celem jest ochrona jednostki przed ewentualnymi ograniczeniami. Taką funkcję wypełniają przedmiotowe gwarancje przestrzegania praw i wolności, które rozumiane są jako czynniki oraz środki służące zapewnieniu ich realizacji<sup>79</sup>.

Literatura przedmiotu wyróżnia dwa sposoby podziału owych gwarancji, tj. w ujęciu szerokim (ogólnikowym), a także wąskim (szczegółowym). Na pierwsze składają się gwarancje materialne oraz formalne. Nazywane są one również prawnymi lub instytucjonalnymi<sup>80</sup>. Materialne „wyczerpują się w zapewnieniu wszystkim minimum egzystencji oraz sytuacji, w której nikt nie jest „za biedny, ani nikt nie jest za bogaty”<sup>81</sup>. Gwarancje formalne składają się z ogółu środków prawnych, a także środków

---

<sup>77</sup> Zob. K. Mrowiec, *System ochrony praw człowieka w Polsce – wybrane instytucje*, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2017, nr 1 (I), s. 55-56.

<sup>78</sup> Szerzej D. Dudek, *Zasada ochrony wolności i praw człowieka*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. D. Dudka, Warszawa 2009, s. 102 oraz J. Jerzewska, *Elementy prawa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych z ćwiczeniami*, Warszawa 2009, s. 59.

<sup>79</sup> Zob. T. Mosio, *Środki ochrony praw i wolności w Konstytucji RP – gwarancje przestrzegania praw i wolności*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2012, s. 404 i nast.

<sup>80</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 385-386.

<sup>81</sup> Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław 1980, s. 288.

instytucjonalnych. Ujęcie wąskie zaproponował Leszek Wiśniewski, który wyróżnił gwarancje: ustrojowe (zasady konstytucyjne), prawno-instytucjonalne (reguły obowiązujące w procesie kształtowania norm, system ochrony i kontroli), społeczne i moralne (instytucje społeczne i stany faktyczne) oraz materialne (dobra materialne umożliwiające korzystanie z przysługujących praw i wolności)<sup>82</sup>.

Instytucjonalne gwarancje przestrzegania i stosowania ochrony praw i wolności jednostki będące wyrazem funkcji ochrony państwa mają zróżnicowany charakter i są znacznie rozbudowane. Ich podstaw należy upatrywać w normach ustawy zasadniczej oraz przepisach ustaw szczegółowych. Do katalogu głównych konstytucyjnych gwarancji środków ochrony praw i wolności jednostki należy zaliczyć: skargę konstytucyjną, prawo do sądu, wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>83</sup> z wnioskiem o pomoc w ochronie naruszonych praw oraz możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu wyrządzenia szkody przez działanie organów władzy publicznej<sup>84</sup>.

Realizację skargi konstytucyjnej, będącej jednym ze środków gwarancji ochrony praw i wolności człowieka, należy rozpatrywać w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Podmiotowy realizowany jest w ramach procesu ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Daje możliwość kontroli zgodności z ustawą zasadniczą aktów wydawanych przez władze publiczne. Z kolei aspekt przedmiotowy jest związany z ochroną praw i wolności polegającą na usunięciu z systemu niekonstytucyjnych aktów.

Samo pojęcie „skargi konstytucyjnej” należy interpretować zgodnie z art. 79 Konstytucji RP, tj. jako środek prawny charakteryzujący się szczególnymi cechami<sup>85</sup>. Celem skargi jest ochrona konstytucyjnych praw jednostki, która zmierza do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, aby ten zweryfikował ostateczne rozstrzygnięcie wydane przez władzę publiczną, czy aby nie naruszyło ono konstytucyjnych praw i wolności jednostki<sup>86</sup>. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest adresat<sup>87</sup>,

---

<sup>82</sup> Szerzej L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Wrocław 1981, s. 26.

<sup>83</sup> Dalej RPO. Szerzej o pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich [w:] S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 405-412.

<sup>84</sup> M. Derlatka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami*. Wydanie 2, Warszawa 2015, s. 10.

<sup>85</sup> Zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 14.

<sup>86</sup> Szerzej A. Bojańczyk, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7-8, s. 76.

<sup>87</sup> W szerokim ujęciu znaczenia zakresu podmiotowego skargi jest nim obywatel RP. W ujęciu wąskim adresatami są bezpieczeństwa oraz cudzoziemcy. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 429.

którego prawo lub wolność została naruszona w związku z wydaniem przez organ władzy publicznej konkretnego aktu prawnego. Może być nim zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. Przedmiotem skargi jest akt normatywny zawierający normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, którego treść naruszyła dane konstytucyjne prawo lub wolność jednostki. Jest to tzw. wąskie ujęcie skargi konstytucyjnej<sup>88</sup>.

Procedura skargi została ściśle określona. Przed wniesieniem jej do sądu konstytucyjnego muszą zostać wykorzystane wszystkie inne środki chroniące prawa i wolności przewidziane przez prawo. Powyższy warunek nazywany jest zasadą subsydiarności<sup>89</sup>. Oprócz niej, Konstytucja oraz ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje materialne oraz formalne warunki wniesienia skargi<sup>90</sup>. Przesłanki materialne odpowiadają na pytanie, komu przysługuje skarga? Katalog przesłanek tworzą wymogi konstytucyjne oraz ustawodawstwa zwykłego. Jedyną materialną przesłanką wymienioną w Konstytucji wskazuje art. 79 ust. 1, stanowiący o wymogu ostateczności orzeczenia dotyczącego wolności i praw skarżącego. Pozostałymi wymogami są: konieczność określenia przez jednostkę, jaka konstytucyjna wolność lub prawo zostało naruszone (tzw. interes realny); sposób tego naruszenia; przedmiotem skargi musi być zawsze przepis ustawy<sup>91</sup>; ciężący na skarżącym obowiązek wcześniejszego wykorzystania w toku instancji środków odwoławczych; incydentalność skargi (tzw. interes prawny)<sup>92</sup>. Z kolei przesłanki formalne wiążą się z odpowiedzią na pytanie, kto i jakimi warunkami jest związany, aby móc złożyć skargę konstytucyjną? Wyróżnia się następujące wymogi: zdolność skargowa (art. 79 ust. 1 Konstytucji)<sup>93</sup>; przymus adwokacki<sup>94</sup>; określony termin wniesienia skargi<sup>95</sup>; brak opłat sądowych oraz konieczność spełnienia przez skargę wymogów pisma procesowego.

<sup>88</sup> Szerzej E. Gierach, *Sądy i Trybunały. Kazus 5. Skarga konstytucyjna*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kazusy i ćwiczenia*, pod. red. M. Granata, M. Zubika, Warszawa 2012, s. 185.

<sup>89</sup> Zob. P. Ochmann, *Władza sądownicza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, pod. red. R. Piotrowskiego, Warszawa 2014, s. 164.

<sup>90</sup> Z uwagi na złożoność problematyki, przesłanki zostaną wyłącznie zasygnalizowane. Szerzej M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania...*, op. cit., s. 405-409.

<sup>91</sup> Podstawą skargi nie może być orzeczenie lub decyzja władzy publicznej lecz jej podstawa normatywna (przepisy Konstytucji dotyczące praw i wolności jednostki), na której zostało wydane orzeczenie lub decyzja.

<sup>92</sup> Sprawa stanowiąca przedmiot skargi musi wystąpić w związku z powstałym sporem prawnym. Skarżący musi posiadać legitymację do zaskarżenia niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia.

<sup>93</sup> „Każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Zgodnie z art. 56 ust. 1 zdolności takiej nie posiada cudzoziemiec, który nie uzyskał prawa do azylu.

<sup>94</sup> Skarga musi zostać sporządzona wyłącznie przez adwokata lub też radcę prawnego.

<sup>95</sup> Terminem na wniesienie skargi do TK są 3 miesiące od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, wydanej przez organ ostatecznej decyzji lub także innego rodzaju ostatecznych rozstrzygnięć.

Skarga konstytucyjna rozpatrywana jest przez Trybunał Konstytucyjny na zasadach i trybie dotyczącym rozpoznania wniosku o stwierdzenie zgodności ustaw zwykłych z normami ustawy zasadniczej.

Kolejnym środkiem ochrony praw i wolności stanowiącym o bezpieczeństwie jednostki w ramach funkcji ochrony państwa jest konstytucyjne prawo do sądu. Określa je art. 45 polskiej ustawy zasadniczej. Wynika ono także z powiązanych praw oraz aktów rangi międzynarodowej (np. wyraża je Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych)<sup>96</sup>. Prawo do sądu uznawane jest za jedno z podstawowych praw przysługujących jednostce, należy do kategorii praw osobistych. Jego celem jest umożliwienie jednostce możliwości dochodzenia i ochrony jej praw i wolności gwarantowanych przez prawodawstwo.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu przysługuje każdemu<sup>97</sup>. Rozpatrzenie sprawy powinno być sprawiedliwe, jawne i bez nieuzasadnionej zwłoki. Sąd podejmujący sprawę musi posiadać właściwość co do jej przedmiotu. Co istotne, organ ten musi cechować niezależność, bezstronność oraz niezawisłość. Jednocześnie w art. 77 ust. 2 (nazywanym negatywnym prawem do sądu) ustrojodawca wyraził zakaz zamykania drogi sądowej. Przepis ten jest rozwinięciem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 uznawany jest za pozytywne prawo do sądu).

Dorobek orzecniczy TK wypracował zakres przedmiotowy art. 45 Konstytucji. Zgodnie z nim prawo do sądu obejmuje: dostęp do sądu, ukształtowanie procedury sądowej mającej na uwadze wymóg sprawiedliwości i jawności procedury oraz uzyskanie wyroku sądowego, tj. wiążącego rozstrzygnięcia sprawy<sup>98</sup>. Powyższy katalog w 2007 r. rozszerzyło orzeczenie (tzw. wyrok asesorski) sądu konstytucyjnego, w którym uznano, iż prawo do sądu obejmuje również „prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju sądu”<sup>99</sup>. Z prawa do sądu wynika także domniemanie kompetencji sądów.

---

<sup>96</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

<sup>97</sup> Zob. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 80-81.

<sup>98</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 132.

<sup>99</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r, sygn. akt P 11/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

Mówiąc o prawie do sądu istotną kwestią jest rozumienie „sprawy” wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym miejscu zaznaczenia wymaga także fakt, iż omówione prawo służy każdemu, ale nie przysługuje w każdej sprawie. Użyte przez ustrojodawcę pojęcie należy odczytywać jako materię kierowaną do sądu, której rozpoznanie spowoduje wymierzenie sprawiedliwości, tj. nastąpi rozstrzygnięcie dotyczące praw danego podmiotu, jednostki<sup>100</sup>.

Oprócz omówionych już środków będących wyrazem bezpieczeństwa jednostki należy wymienić również możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie naruszonych praw. W chwili sporu na linii władza publiczna a jednostka rzeczą oczywistą jest fakt, iż prawa i wolności „mniejszego” podmiotu mogą być przestrzegane i chronione w mniejszym stopniu. Dysproporcja ta może doprowadzić do braku równowagi w posiadanych prawach oraz zmianie statutu podmiotu. W związku z powyższym, w takich przypadkach ustrojodawca przewidział możliwość zwrócenia się o pomoc do RPO. Zakres podmiotowy tego środka ochrony praw i wolności jest szeroki: uprawnionym do złożenia wniosku jest każdy. Zgodnie z art. 80 Konstytucji „skierowanie wystąpienia” nakłada na Rzecznika obowiązek podjęcia przez niego stosownych działań (w przypadku stwierdzenia zasadności wniosku) zmierzających do ochrony praw i wolności jednostki. Szczegółowy tryb oraz katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia wniosku określa ustawa szczegółowa o RPO<sup>101</sup>.

Ostatnim konstytucyjnym środkiem ochrony praw i wolności, gwarantującym jej bezpieczeństwo i będącym jednocześnie wyrazem funkcji ochrony państwa, jest możliwość dochodzenia odszkodowania w tytułu szkody wyrządzonej przez działanie organów władzy publicznej<sup>102</sup>. Stanowi o tym art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W przeciwieństwie do wyżej, już omówionych środków, które jak zostało wykazane posiadają proceduralny charakter,

---

<sup>100</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13, OTK ZU 2015, poz. 83

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123).

<sup>102</sup> Zdaniem L. Nowopolskiego podstawy możliwości dochodzenia odszkodowania należy upatrywać w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym o zasadzie demokratycznego państwa prawnego. W: L. Nowopolski, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone władczym działaniem administracji publicznej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod. red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczaka, Wrocław 2005, s. 400 i nast. Odmiennego zdania jest Anna Dyrwa, która wskazuje, iż ustrojowe zasady stanowią jedynie potwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej, a art. 77 ust. 1 może stanowić wyłącznie doprecyzowanie zasady z art. 2 Konstytucji. Zob. A. Dyrwa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014, s. 52-53.

w przypadku odszkodowania należy mówić o charakterze materialnoprawnym. Prawo do dochodzenia odszkodowania powstaje w chwili, gdy mamy do czynienia: z działaniem organu, które jest niezgodne z prawem; powstała szkoda, a także zauważalny jest związek pomiędzy szkodą a działaniem organu.

Jak zostało już wielokrotnie podkreślone, instytucjonalne gwarancje przestrzegania i stosowania ochrony praw i wolności jednostki stanowią istotny element funkcji ochrony państwa. Omówione środki pozwalają jednostce dochodzenia swoich praw oraz stanowią jedną z filarów jej konstytucyjnego bezpieczeństwa.

## 6. Sprawność i rzetelność państwa

Mówiąc o funkcji ochrony państwa nie należy zapominać o jednej z idei, która została wyrażona w preambule polskiej ustawy zasadniczej. Dotyczy ona rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Rozciąga się nie tylko na sferę działalności instytucji publicznych, lecz na całość działań podejmowanych przez państwo. Rzetelność i sprawność w bezpośredni sposób wpływa bowiem na regulacje poszczególnych konstytucyjnych funkcji państwa<sup>103</sup>. Idea jest wytyczną nie tylko dla sposobu określenia zasobów funkcji. Wyznacza także kierunek stanowiący podstawę uregulowania poszczególnych funkcji, w tym funkcji ochrony państwa.

Należy zaznaczyć, że przyjęty w Konstytucji RP model sprawowania władzy publicznej realizuje ideę państwa sprawnego i rzetelnego. Jego istotą jest bowiem połączenie uniwersalnych standardów państwa demokratycznego, które pozwalają na urzeczywistnienie przyjętych funkcji (w tym funkcji ochrony państwa) w takim kształcie, w jakim przewiduje to polska ustawa zasadnicza. Wykazaniu, iż sprawność jako idea jest spójna z rzetelnością państwa oraz jest wyznacznikiem konstytucyjnej regulacji pomoże zwrócenie uwagi na przepisy ustawy zasadniczej, które wprost nawiązują do tej idei. Niezbędne jest także zdefiniowanie pojęcia „rzetelność” oraz „sprawność”. Kluczowa staje się również analiza

---

<sup>103</sup> Zob. G. Kryszewski, *Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. K. Skotnickiego, K. Składowskiego, A. Michalak, Łódź 2016.



dorobku sądu konstytucyjnego oraz sądu administracyjnego, który na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat wielokrotnie nawiązywał do rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Określenia „sprawność” oraz „rzetelność” w obecnie obowiązującej Konstytucji została użyta przez ustrojodawcę kilkakrotnie<sup>104</sup>. Już we Wstępie ustrojodawca wymienił sprawność w połączeniu z rzetelnością działania. Ideę tę nie należy ograniczać wyłącznie do pewnych części składowych państwa (preambuła mówi o działaniu instytucji publicznych), ponieważ jej oddziaływanie sięga niemal wszystkich instytucji i organów. Dodatkowo np. art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej mówi o prawie każdego „do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Osobną kwestią pozostaje problem normatywnego charakteru preambuły. Zdania doktryny są w tej kwestii znacząco podzielone. W literaturze przedmiotu funkcjonują następujące trzy grupy poglądów. Do pierwszej z nich należy zaliczyć te, które skłaniają się ku pełnej normatywności całej ustawy zasadniczej wraz z jej Wstępem. Stefan Rozmaryn wskazywał, iż nie ma na to dowodów, aby intencje prawodawcy odbierały preambule jej normatywność<sup>105</sup>. Argument stanowi konstrukcja domniemania normatywności Wstępu, która traktowana jest jako dyrektywa naczelną<sup>106</sup>. W tym miejscu należy wspomnieć stanowisko Bogusława Banaszaka, który preambule przypisuje normatywny charakter. Wskazuje on, iż będzie ona posiadała znamiona normatywności bez znaczenia na to jaką specyfikę by posiadała<sup>107</sup>. Do drugiej grupy poglądów można zaklasyfikować stanowiska wychodzące z założenia, iż preambuła nie posiada ani charakteru normatywnego, ani nawet ogólnego waloru prawnego. Pomiędzy dwoma powyższymi poglądami w doktrynie możemy odnaleźć również takie głosy, które wskazują, iż jedynie pewne, odrębne części składowe, najczęściej odrębne zdania posiadają wiążący charakter<sup>108</sup>. Trzecia z grup doktryny aprobuje

---

<sup>104</sup> Literalne odwołanie znajduje się we wstępie do Konstytucji, czy też art. 203.

<sup>105</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 61-70.

<sup>106</sup> Zob. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 34.

<sup>107</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 112 oraz B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 84.

<sup>108</sup> Takie stanowisko podziela A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcńskiego, Warszawa 1997, s. 182 oraz J. Galster, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 40.

stanowisko pośrednie, według którego Wstęp posiada znaczenie interpretacyjne, wiążące wykładnię zasadniczej, artykułowej części Konstytucji RP<sup>109</sup>.

Literalnie Konstytucja przywołuje rzetelność także w rozdziale IX zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Artykuł 203 punkt drugi dot. kryteriów kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Przepis wskazuje, iż „Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności”<sup>110</sup>.

W związku z powyższym należy przyjąć, iż rzetelność i sprawność działania instytucji odzwierciedla rzetelność i sprawność państwa<sup>111</sup>. Taką intencję ustrojodawcy można odczytać przede wszystkim z ogółu postanowień zawartych w polskiej ustawie zasadniczej.

Mając powyższe na uwadze niezbędne jest zatem zdefiniowanie poszczególnych pojęć, tj. „idei sprawności działania państwa” oraz „państwa sprawnego i rzetelnego”. Weryfikacji spójności rzetelności i sprawności państwa będącej wyznacznikiem konstytucyjnej regulacji pomoże przeanalizowanie dorobku doktryny (która w tym zakresie jest jednak niezwykle uboga) oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) wydanych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat (zaczynając od 2016 r.). Przyjęty okres był etapem, w którym sądy wydając wyroki najczęściej sięgały do przedmiotowych treści zawartych w preambule.

Jak zostało zaznaczone, przybliżeniu idei, o których mowa posłuży zdefiniowanie kluczowych pojęć: „rzetelność” i „sprawność”. W doktrynie prawa konstytucyjnego brakuje definicji legalnej obu przywołanych pojęć, w związku z czym należy sięgnąć do ich

---

<sup>109</sup> Niniejsze stanowisko prezentował np. M. Kijowski, *Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. Aspekt etyczno-normatywny w zarysie*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym” 2003, t. 6, s. 404. Zaprezentowany pogląd ma więcej zwolenników. Zob. np.: H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1992, s. 40; J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1996, s. 49; P. Winczorek, *Sporna kwestia preambuły*, [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, pod red. P. Winczorka, Warszawa 1996, s. 115-116; P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura...*, op.cit., s. 25; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 21 oraz M. Zieliński, Z. Radwański, *Wykładnia prawa cywilnego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2006, z. 1, s. 23.

<sup>110</sup> Zob. I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej: studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 165-168.

<sup>111</sup> Szerzej I. Niczyporuk, *Konstytucyjna idea rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35), s. 123 i n.

słownikowego rozumienia. Słownik języka polskiego przedmiotowe określenie „rzetelność” utożsamia głównie z uczciwością, sumiennością oraz solidarnością<sup>112</sup>. Należy zatem przyjąć, iż jej przeciwieństwem jest nierzetelność, lekkomyślność, czy też zwodniczość<sup>113</sup>. W literaturze „rzetelność” najczęściej utożsamiana jest z wyznacznikiem określenia sposobu działania, który najczęściej przejawia się w regułach postępowania właściwych dla osiągnięcia konkretnego celu<sup>114</sup>. Kontrola państwowa wykorzystuje rzetelność jako swoisty konstytucyjny wskaźnik używany przy weryfikacji działalności kontrolowanych podmiotów. Zaznaczenia wymaga fakt, iż przedmiotowego kryterium „nie może podważyć żadna ustawa zwykła, ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego włączając”<sup>115</sup>. W tym miejscu należy również wskazać, co należy rozumieć pod pojęciem „rzetelność państwa”. Przez doktrynę powyższy termin utożsamiany jest z należyty, starannym oraz solidnym wypełnianiem przez państwo swoich zadań. Są one utożsamiane z funkcjami, które są z kolei tożsame z głównymi kierunkami działalności organizacyjnej państwa<sup>116</sup>. W polskim ustawodawstwie kryterium „rzetelność” po raz pierwszy pojawiło się w ustawie z dnia 9 grudnia 1949 r. o kontroli państwowej<sup>117</sup>.

Drugim terminem współtworzącym ideę rzetelności i sprawności państwa jest „sprawność”. Pojęcie to wiąże się z efektywnością lub bezproblemowością związaną z podejmowaniem decyzji. „Sprawność państwa” utożsamiana jest ze strukturą władzy publicznej nastawioną na efektywną realizację wyznaczonych mu celów. Jednocześnie nie należy zapominać o rozróżnieniu dwóch pojęć, tj. „sprawność państwa” oraz „dobre rządzenie”. Jak wskazuje się w literaturze określenia nie są sobie tożsame<sup>118</sup>. Dopiero szczegółowa analiza wszystkich sfer działalności państwa pozwoli ocenić jego sprawność<sup>119</sup>. Omawiana „sprawność państwa” będąca częścią konstytucyjnej idei państwa rzetelnego i sprawnego, była także przedmiotem dyskusji podczas przyjęcia przez Polskę

<sup>112</sup> Za *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczak, Warszawa 1985, s. 161.

<sup>113</sup> A. Dąbrówka, E. Geller, *Słownik antonimów*, Warszawa 1995, s. 425 oraz L. Murat, *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola państwowa” 2014, nr 4, s. 61.

<sup>114</sup> Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 103.

<sup>115</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>116</sup> Szerzej na temat funkcji państwa w: R.M. Małajny, *Funkcje państwa...*, op. cit., s. 51 oraz G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 64.

<sup>117</sup> Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz.U. 1949 nr 13 poz. 74).

<sup>118</sup> „Dobre rządzenie” wymiennie jest używane z określeniem „dobra administracja”. Szerzej A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.

<sup>119</sup> Zob. A. J. Dębicka, *Sprawność państwa*, Warszawa 2008.

nowej strategii rozwoju państwa. Przywołany dokument nosi nazwę „Sprawność Państwa 2020”<sup>120</sup>.

Przechodząc do analizy spójności sprawności z ideą rzetelności państwa, należy prześledzić wybrane orzecznictwo wydane w trakcie ostatnich ponad 10 lat. Analiza dorobku sądów Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego stanowi najlepszą podstawę do sprawdzenia tezy o spójności idei sprawności z rzetelnością działania państwa. Zaznaczenia wymaga fakt, iż w analizowanym przedmiocie, najbogatszy dorobek orzecznicy posiada Trybunał Konstytucyjny, w związku z czym analiza orzeczeń sądu konstytucyjnego zajmie zasadniczą część tego fragmentu pracy.

Dnia 22 września 2006 r. TK wydał jeden z najistotniejszych wyroków, który swoją treścią odnosi się do rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych<sup>121</sup>. Wniosek do sądu złożyła grupa posłów na Sejm. Dotyczył on przedmiotu, a także zakresu działalności Komisji Śledczej, której celem powołania było zbadanie przekształceń kapitałowych odbywających się na przestrzeni 17 lat. W powyższym orzeczeniu TK wskazał standardy tzw. testu konstytucyjności określając jednocześnie wytyczne, które powinny być przestrzegane podczas powoływania komisji śledczej<sup>122</sup>. Sąd orzekał w pełnym składzie. W wydanym uzasadnieniu Trybunał dokonał wykładni art. 111 ust. 1 Konstytucji w nawiązaniu do analizowanej idei rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych. Trybunał orzekł, że naruszenie art. 111 należy traktować równoznacznie z naruszeniem nakazu zawartego we Wstępie do Konstytucji. Wskazał również, iż cel powołania komisji śledczej powinien być sprecyzowany jasno i klarownie, tak aby nie budziło żadnych wątpliwości. Jeżeli będzie inaczej, będzie to godziło w rzetelność

---

<sup>120</sup> Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r. poz.136). Dokument opiera się na założeniu, iż w 2020 r. RP będzie państwem: o funkcjonalnej strukturze organizacyjnej państwa, ze skutecznym zarządzaniem i koordynacją w zakresie np. finansów, z dobrym prawem, z efektywnymi systemami ochrony praw obywatela, ze skutecznym wymiarem sprawiedliwości i prokuraturą oraz w którym rośnie poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>121</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

<sup>122</sup> K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 196.

i sprawność instytucji publicznych. Literatura przedmiotu uznaje, iż wydanie powyższego wyroku nadało przedmiotowej idei normatywnego waloru<sup>123</sup>.

Kolejne istotne orzeczenie, które poruszyło przedmiotową kwestię, zostało wydane dnia 3 listopada 2006 r.<sup>124</sup>. Wówczas Trybunał orzekał w sprawie zgodności z regulacjami Wstępu do konstytucji przepisy ustawy o zmianie ustawy dotyczącej ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów, rad województw i sejmików województw<sup>125</sup>. Sąd potraktował ideę rzetelności i sprawności właśnie jako wzorzec kontroli konstytucyjności. W jego uzasadnieniu nie znajdziemy jednak szerzej omówionej wykładni tego wzorca. Od momentu wydania powyższego orzeczeniu TK zaczął stosować określenie „zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”.

W dniu 14 listopada 2006 r. w Trybunale zapadło kolejne orzeczenie istotne z punktu tej części rozważań<sup>126</sup>. Przedmiotem rozprawy była działalność Społecznej Komisji Rewizyjnej. Podstawą jej działalności była ustawa o zwrocie majątku utraconego przez określone podmioty z powodu wprowadzenia stanu wojennego<sup>127</sup>. Trybunał w uzasadnieniu wydanego orzeczenia powołał się na rzetelność i sprawność, dzięki czemu jak wskazuje Kamil Andrzej Strzępek, „wzmocnił wartość merytoryczną wyroku”, ponieważ powyższe sformułowanie uzyskało status normatywności<sup>128</sup>.

W dniu 11 maja 2007 r. zapadło kolejne orzeczenie, w którym sąd poruszył ponownie przedmiotową kwestię<sup>129</sup>. Trybunał orzekał o rozwiązaniach przewidzianych przez ustawę z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tychże dokumentów<sup>130</sup>, nazywaną ustawą lustracyjną. Sąd konstytucyjny stwierdził, iż zasadniczą wartością, która powinna być celem przywołanej

---

<sup>123</sup> Ibidem. Do normatywnego waloru omawianej idei sąd nawiązał również w następującym wyroku: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

<sup>124</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147.

<sup>125</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 175, poz. 1457).

<sup>126</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt SK 41/04, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 150.

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 25 października 1990 r., o zwrocie majątku utraconego przez związków zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. 1996 nr 143, poz. 661 ze zm.).

<sup>128</sup> K.A. Strzępek, *Znaczenie...*, op. cit., s. 195.

<sup>129</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5 A, poz. 48.

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2006 nr 218 poz. 1592).

ustawy, jest przede wszystkim rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Dodatkowo Trybunał wskazał, że wartości zamieszczone we Wstępie do Konstytucji, które zobowiązują do pamięci i szacunku wobec przodków, są możliwe do urzeczywistnienia jedynie przy zachowaniu trzech elementów: poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka, zagwarantowaniu praw człowieka oraz zobowiązaniu do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Konstytucyjną ideę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych sąd użył w kontekście analizy ustawowych rozwiązań w konfrontacji z aspektem kontroli konstytucyjności. Przedmiotowa rzetelność i sprawność pozwoliła po pierwsze na określenie kontekstu społecznego, a po drugie posłużyła wywiedzeniu kontekstu aksjologicznego ustawowej normy. W związku z powyższym należy uznać, iż wspomniany fragment preambuły posłużył jako dyrektywa wykładni funkcjonalnej, nakazując, aby ustalając znaczenie danej normy, nie pomijać kontekstu społecznego, aksjologicznego oraz ekonomicznego.

W orzeczeniu wydanym 16 grudnia 2009 r. idea rzetelności i sprawności również została wykorzystana przez TK jako swoisty wzorzec kontroli konstytucyjności<sup>131</sup>. Przedmiotem obrad sędziów były przepisy ustawy dotyczącej zmiany ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej z dnia 4 września 2008 r.<sup>132</sup>. Trybunał analizował art. 12 ust. 1 przywołanego aktu. Przepis określa katalog osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego. Tym razem wnioskodawcą był Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Prezydent RP), który wskazywał, iż poszerzony katalog narusza zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Dodatkowo głowa państwa uzasadniała, że celowe pominięcie w przedmiotowej stawie instytucji publicznych pomija ideę wyrażoną we Wstępie do Konstytucji, w związku z czym nie może zostać ona zrealizowana. Argument dotyczył również faktu, iż możliwość otrzymania przez instytucje publiczne owego paszportu dyplomatycznego wpłynęłoby znacząco na sprawność oraz rzetelność wykonywanych przez te podmioty swoich statutowych zadań. Trybunał rozważając wniosek zwrócił uwagę na wątpliwości dotyczące normatywnego charakteru preambuły. Sąd argumentował: „wynikają one stąd, że z tekstu tej

---

<sup>131</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 170.

<sup>132</sup> Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. 2010 nr 8 poz. 51).

preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym<sup>133</sup>. W dalszym uzasadnieniu TK stwierdził jednak fakt, że najnowsza doktryna prawa konstytucyjnego daje podstawę, aby uznać normatywny charakter preambuły<sup>134</sup>. Sąd wskazał także, iż „Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny”<sup>135</sup>. W omawianej sprawie Trybunał orzekł, iż w nawiązaniu do zaskarżonego przepisu idea rzetelności i sprawności nie została naruszona. Sąd zastosował ideę bezpośrednio, przez co potraktował ją jako zasadę o normatywnym charakterze.

Pięć lat po omówionym wyżej orzeczeniu, tj. we wrześniu 2009 r., w TK zapadł wyrok, którego przedmiotem były zasady rozliczania oraz opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, ciążące na wspólnikach jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>136</sup>. Skarżąca, osoba prywatna zarzucała, iż zmiana funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poprzez jego usprawnienie nie powinno stanowić przesłanki powodującej różnicowanie ochrony praw własności oraz praw majątkowych takich jednostek jak wspólnicy spółek prawa handlowego. W uzasadnieniu Trybunał potwierdził, iż sprawność organów władzy publicznej zapisana w preambule rzeczywiście dotyczy powierzonych im zadań. Jednocześnie sąd podkreślił, że idea nie stanowi wystarczającej podstawy do uzasadnienia ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Trybunał swoje twierdzenie uzasadnił właśnie normatywnym charakterem Wstępu do Konstytucji. Wskazano także na powiązanie idei z zagwarantowaniem, a nie jak wnosił wnioskodawca ograniczeniem przysługującym jednostce. W sentencji Trybunał orzekł, że zaliczenie przedmiotowego wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do katalogu podmiotów zajmujących się prowadzeniem pozarolniczej działalności jest bez wątpienia przejawem ochrony praw jednostki.

---

<sup>133</sup> Zobacz również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5/A/2005, poz. 49.

<sup>134</sup> Por. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 18; P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3/4, s. 242; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, op. cit., s. 61-70.

<sup>135</sup> Trybunał nawiązał także do następującego orzeczenia: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06, OTK ZU 2007, nr 10/A/2007, poz. 127.

<sup>136</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12, nr 8, poz. 95. Badano przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2013 poz. 1442, 1623, 1650 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 567, 598 i 1146).

Oddzielną kategorię orzeczeń tworzą wyroki, w których sąd rozpatrywał przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych w nawiązaniu do idei sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych<sup>137</sup>. W jednym z orzeczeń, które zostało wydane 15 stycznia 2009 r., sąd oceniał konstytucyjność przepisów dotyczących poszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Nowe kompetencje pozwalały na swobodne podjęcie decyzji o przeniesieniu lub oddelegowaniu sędziego poza jego dotychczasowe miejsce pracy. Trybunał wskazał, iż przedmiotowe oddelegowanie ma służyć rzetelności oraz sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Zaskarżony przepis (tj. art. 77 par. 1 pkt 1, 3 i 4) jest niezbędny ze względu na sprawność prowadzonych przez sędziego postępowań<sup>138</sup>. Kolejny wyrok dotyczący sądów powszechnych zapadł 27 marca 2013 r.<sup>139</sup>. Tym razem zaskarżono przepisy zezwalające Ministrowi Sprawiedliwości tworzenie i znoszenie sądów oraz ustalanie ich siedziby, a także obszaru ich właściwości poprzez wydanie właściwego rozporządzenia. Wnioskodawcy wskazywali na naruszenie art. 10 Konstytucji RP gwarantującego trójpodział władzy. W wydany orzeczeniu Trybunał zaznaczył, iż celem współdziałania władzy jest zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Polski ustrój sądów musi zatem gwarantować rzetelność oraz sprawność ich działania. Rzetelność sąd zdefiniował jako bezstronność, niezależność, niezawisłość, a także sprawność. Trybunał zaznaczył także, co powinno być celem działania sądów. Zdaniem sądu jest nim „sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność”.

Jednym z najgłośniejszych medialnie orzeczeń TK (wyrok został wspomniany we wprowadzony do niniejszej pracy) dotyczących rzetelności i sprawności jest wyrok z dnia 9 marca 2016 r.<sup>140</sup>. Sprawa przed sądem dotyczyła przepisów ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>141</sup>. Było wielu wnioskodawców w związku z czym wszystkie wnioski zostały połączone. Rozprawa dotyczyła niezgodności przepisów ustawy w związku z preambułą Konstytucji, art. 2 oraz art. 45 ust. 1. Zarzucano, iż zostaje tworzona instytucja

---

<sup>137</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 8; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 111; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK ZU 2009, nr 1, poz. 3.

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2009 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2009 nr 98 poz. 1070).

<sup>139</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 29.

<sup>140</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU 2016, nr 1A, poz. 2.

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217).



publiczna w kształcie, który uniemożliwia jej rzetelne oraz sprawne działanie. Sąd argumentował, że przepisy są „niekonstytucyjne w związku z preambułą Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego”. W trakcie uzasadnienia wygłaszanego przez sędziego sprawozdawcę wielokrotnie została poruszona kwestia idei rzetelności i prawności. Sąd wskazał, że zaskarżone przepisy wręcz paraliżują prace Trybunału, co z kolei w znaczącym stopniu obniża jego sprawność. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w tym sądów i trybunałów. Idąc dalej, konstruowaniu składów orzekających powinna przyświecać gwarancja rzetelnego rozwiązania sprawy. W związku z powyższym sędziowie muszą być niezależni, bezstronni oraz niezawisli. Jak zaznaczył Trybunał, składy muszą być także sprawne, co związane jest z orzekaniem bez uzasadnionej zwłoki. Dodatkowo sąd zarzucił ustawodawcy brak rzetelności oraz sprawności podczas procedowania przedmiotowej ustawy.

Dokonując analizy dotyczącej spójności sprawności w stosunku co do rzetelności należy zwrócić także na orzecznictwo oraz postanowienia NSA. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z 3 listopada 2005 r.<sup>142</sup>. Sąd orzekał w sprawie art. 18 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>143</sup>. Przepis dotyczy nakładania decyzji na zewnętrzny organ administracji wyłącznie w sytuacji, gdy została na niego nałożona kara za przekroczenie ustalonych norm hałasu. Sąd przesądzał, czy zaskarżony przepis o charakterze kompetencyjnym może stanowić wyłączny skutek ustalenia faktu naruszenia ochrony środowiska. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że powyższe rozumienie jest sprzeczne ze Wstępem do Konstytucji, a także art. 2 i 5 ustawy zasadniczej. Podkreślił również, że nie gwarantuje on zapewnienia rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych.

Idea państwa rzetelnego i sprawnego była także stosowana w sprawach prowadzonych przez NSA, dotyczących stosowania przepisów postępowania administracyjnego, w tym regulacjami wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 121/05 (niepubl.).

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. 2002 nr 221, poz. 982).

<sup>144</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSP 2/09 (niepubl.) oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 i 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 118/09 i sygn. akt II OSK 156/09 (niepubl.).

W trakcie jednej z przywołanych spraw sąd administracyjny postawił zagadnienie prawne: czy przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika stosuje się również wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego. Sąd pytał Trybunał Konstytucyjny o zgodność określonych artykułów przywołanej ustawy z art. 2 w związku z art. 78 ustawy zasadniczej. W uzasadnieniu pytania NSA argumentował swoje wątpliwości. Wskazał ponadto, że uznaje postulat sprawiedliwości proceduralnej, który związany jest z obowiązkiem rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonym we Wstępie do Konstytucji. Wyprowadził również tezę, że skoro ustawodawca przewidział możliwość ponownego rozpatrzenia wniosku jednocześnie powinien się liczyć w funkcjonującymi wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz konstytucyjnej rzetelności działania instytucji publicznych<sup>145</sup>. W związku z powyższym należy uznać, iż przedmiotowa idea rzetelności i sprawności zyskała na znaczeniu biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów. Jak wskazuje K.A. Strzepek przykładem rzetelnego działania mogą być przepisy prawa<sup>146</sup>. Z kolei za działanie wymagające rzetelności autor uznaje rozpoznanie przez sądy administracyjne np. wniosków o przyznanie pomocy<sup>147</sup>.

Z punktu widzenia przedmiotu pracy na uwagę zasługuje także postanowienie NSA z 27 października 2009 r.<sup>148</sup>. Wówczas sąd administracyjny stwierdził, że „inną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest zasad rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”.

Wynik rozważań pozwala na stwierdzenie, iż rzetelność i sprawność wymieniona we Wstępie do Konstytucji występuje w orzecznictwie sądownictwa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Oba sądy uznają znaczenie normatywne idei. Trybunał Konstytucyjny sformułowanie o rzetelności i sprawności w wielu orzeczeniach traktował jako swoisty wzorzec konstytucyjności w postępowaniu przed tym sądem. Na uwagę zasługuje także fakt, iż w dorobku Sądu Najwyższego próżno szukać odwołania do konstytucyjnej idei. Omówiony powyżej dorobek doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego,

---

<sup>145</sup> Zobacz także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK 2008, nr 10A, poz. 178.

<sup>146</sup> K.A. Strzepek, *Znaczenie prawne...*, op. cit. 202.

<sup>147</sup> Zobacz postanowienie NSA w przedmiotowej sprawie: Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt II OZ235/06 (niepubl.).

<sup>148</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2006 r., sygn. akt II OZ 922/09 (niepubl.).

a także Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwala także na przyjęcie tezy, iż sprawność jako idea jest spójna z rzetelnością państwa oraz w istotny sposób rzutuje na sposób regulacji konstytucyjnych funkcji państwa.

Idea ta jest nie tylko wytyczną na określenie zasobów funkcji, ale wpływa na kształt oraz sposób ich regulacji. Zatem potwierdzona zostaje kolejna hipoteza badawcza. Sądy bowiem wielokrotnie potwierdziły fakt, iż rzetelność i sprawność działalności instytucji publicznych należy traktować rozszerzająco i można ją przenieść na wszystkie sfery zadań państwa, w tym również te które dotyczą realizacji funkcji ochrony państwa.

## Rozdział IV

### Zadania organów państwa w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa

#### 1. Uwagi ogólne

Treść obowiązującej Konstytucji wskazuje, iż kwestia bezpieczeństwa państwa została potraktowana przez ustrojodawcę „na poziomie fundamentalnym”<sup>1</sup>. Oznacza to, że normy ustawy zasadniczej dotyczące tej kwestii stanowią jedną z materii ustawy zasadniczej. Jednocześnie wyznaczają one podstawę do szczegółowych rozwiązań, w tym regulacji dotyczących bezpieczeństwa, obrony i ochrony obywateli oraz państwa<sup>2</sup>. Przepisy Konstytucji określają także wzajemne relacje pomiędzy władzami, wskazują uprawnienia organów tychże władz w obszarze ochrony oraz bezpieczeństwa jednostki, jak i całego państwa. Znaczący wpływ na kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie ma przyjęty w Rzeczypospolitej system rządów<sup>3</sup>. Konstytucyjny trójpodział władzy (art. 10 Konstytucji RP) realnie wytycza zadania organów państwa w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Nie bez znaczenia pozostaje art. 5 ustawy zasadniczej, który na władzę

---

<sup>1</sup> A. Trubalski, *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3 (140), s. 107.

<sup>2</sup> Zob. J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2013, s. 64-69.

<sup>3</sup> Por. A. Materska-Sosnowska, *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Patrie*, pod red. A. Materskiej-Sosnowskiej, K. Urbaniaka, Warszawa 2013, s. 121-125 oraz J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, pod red. T. Młodawy, J. Szymanka, M. Mistygacz, Warszawa 2010, s. 146-158.

publiczną kładzie obowiązek strzeżenia niepodległości, nienaruszalności terytorium państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom kraju<sup>4</sup>.

Kompetencje organów władzy ustawodawczej, tj. Sejmu i Senatu, tworzących polski parlament, związane z zadaniami z zakresu bezpieczeństwa państwa, uwidoczniają się w momencie, gdy znajdzie się ono w sytuacji szczególnego zagrożenia. Najczęściej sytuacje te mogą dotyczyć konieczności ochrony i obrony nienaruszalności terytorium państwa, jego niepodległości, czy też suwerenności (wartości te były przedmiotem analizy w poprzednim rozdziale pracy). Zadaniem władzy ustawodawczej z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa będzie zatem udział izb w procedurze wprowadzania stanu wojny oraz stanów nadzwyczajnych (stan wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej). Omawiając kompetencje parlamentu, które służą ochronie państwa, nie mniejsze znaczenie będzie miało jego główne zadanie, tj. uchwalanie ustaw. To za ich pośrednictwem parlamentarzyści mogą regulować kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa oraz jego ochroną. Z funkcją ochrony związane są także indywidualne uprawnienia posłów, np. interpelacje, czy też udział w komisjach sejmowych. Biorąc powyższe pod uwagę kompetencje parlamentu z zakresu funkcji ochrony państwa można podzielić na realizowane w ramach poszczególnych jego funkcji: ustawodawczej, kontrolnej, współdziałania w określaniu zasadniczych kierunków polityki państwa oraz wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Przedstawiony katalog głównych funkcji sprawowanych przez Sejm i Senat będzie stanowił podstawę analizy znajdującej się w pierwszej części poniższego rozdziału.

Zgodnie z funkcjonującym w Rzeczypospolitej systemem parlamentarno-gabinetowym w obowiązującej Konstytucji przyjęto dualizm egzekutywy<sup>5</sup>. Władzę tę tworzy Prezydent oraz Rada Ministrów z Prezesem na czele. Co jest nadzwyczaj istotne z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, to właśnie na władzy wykonawczej spoczywa główny

---

<sup>4</sup> Por. W. Wołpiuk, *Sily zbrojne...*, op. cit., s. 39.

<sup>5</sup> Pomimo, iż w większości opracowań naukowych spotyka się określenie dla polskiego systemu, „system parlamentarno-gabinetowy” (tak np. P. Sarnecki, *Konstytucyjna pozycja prezydenta wybranego przez parlament w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2009, s. 330-331) odnajdziemy takie zdania, które stwierdzają, że system ten należy określać mianem „parlamentarnego” (T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 53), „parlamentarno-prezydenckiego” (M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 61), czy też „mieszanego” (S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 31).

ciężar zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa państwa. Większość zadań w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa wymaga współpracy pomiędzy dwoma organami władzy wykonawczej<sup>6</sup>. Analizując przepisy ustawy zasadniczej należy dojść do wniosku, iż głowa państwa „nie ma [...] uprawnień do samodzielnego zajmowania się sprawami bezpieczeństwa państwa”<sup>7</sup>. Zaznaczenia wymaga także fakt, iż Prezydent swoje kompetencje w sferze ochrony państwa realizuje na wielu płaszczyznach przy ścisłym współdziałaniu z Radą Ministrów<sup>8</sup>. Zadania Prezydenta w zakresie przedmiotowej funkcji można podzielić na kilka zasadniczych grup<sup>9</sup>, tj. sprawowanie roli ustrojowej (art. 126)<sup>10</sup>, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi (art. 134)<sup>11</sup>, uprawnienia nadzwyczajne (art. 116 ust. 2, art. 136 art. 229, art. 230, art. 231, art. 234)<sup>12</sup> oraz pozostałe kompetencje w obszarze bezpieczeństwa państwa (art. 89, art. 117 i art. 133)<sup>13</sup>. Konstytucyjnym organem doradczym głowy państwa w powyższych aspektach jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135) oraz Rada Gabinetowa (art. 141). Przyjęty podział kompetencji będzie stanowił o kolejności omawianych zagadnień w niniejszym rozdziale.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, drugim organem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów na czele z premierem. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Rada odpowiada za prowadzenie polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej kraju. Podkreślenia wymaga fakt, iż ochrona państwa należy do obu wyżej wymienionych kategorii. Kolejny ustęp przywołanego

<sup>6</sup> Por. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 88; B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, op. cit., 168-170 oraz R. Trzeciakowski, *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 216-217.

<sup>7</sup> K. Kiczka, *Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2016, tom CVI, nr 3738, s. 33

<sup>8</sup> M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 83 i nast.

<sup>9</sup> Podział kompetencji Prezydenta w zakresie funkcji ochrony państwa na wskazane grupy przyjęty za: K. Dunaj, *Zadania i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 30-45.

<sup>10</sup> Prezydent jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej, na którym ciąży czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji.

<sup>11</sup> Sprawowanie formalnego zwierzchnictwa, współdziałanie z premierem i ministrem obrony narodowej, mianowanie Szefa Sztabu Generalnego oraz funkcje z zakresu wprowadzenia stanu wojny i czasu wojny.

<sup>12</sup> W kolejności: wydanie postanowienia o stanie wojny, ogłoszenie powszechnej lub częściowej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojny lub stanu wyjątkowego oraz wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy.

<sup>13</sup> Wskazane przepisy dotyczą: ratyfikacja i wypowiedzania umów międzynarodowych, użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP oraz reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych, w tym: mianowania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych, a także przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących dyplomatów państw obcych i organizacji o charakterze międzynarodowym.

przepisu wskazuje, że Rada Ministrów zajmuje się wszelkimi sprawami polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Istotnym zadaniem Rządu jest również „zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego” (art. 146 ust. 4 pkt 7)<sup>15</sup>. Równie istotną funkcją jest sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa (art. 146 ust. 4 pkt 11). Rada Ministrów bierze także udział w procedurze wprowadzania stanów nadzwyczajnych. W zakresie ochrony państwa nie mniej istotna pozostaje rola konstytucyjnego Ministra Obrony Narodowej, czy też Rady Gabinetowej, którą tworzy Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta. Wszystkie wyżej wymienione uprawnienia będą podstawą szczegółowej analizy z punktu widzenia przedmiotowej funkcji ochrony państwa.

Zadania władzy sądowniczej w zakresie funkcji ochrony państwa zasadniczo sprowadzają się do dwóch elementów: 1) stosowania wcześniej omówionych już środków, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostki (w zakresie przysługującej jej prawu do sądu, czy też do skargi konstytucyjnej); 2) właściwości orzecniczej. Prawomocne wyroki stanowić bowiem mogą silny element ochrony zarówno poszczególnych jednostek, jak i całego państwa.

Na wszystkich organach trzech władz ciąży wspólna odpowiedzialność za utrzymanie zarówno sfery bezpieczeństwa i ochrony państwa, a co za tym idzie również bezpieczeństwa obywateli. Ich działania powinny być ukierunkowane na zachowanie pełnej funkcjonalności owej sfery. W zakresie realizacji funkcji ochrony państwa każda z konstytucyjnych władz posiada kompetencje indywidualne jednak skuteczna i wszechstronna polityka bezpieczeństwa państwa może być przez nie prowadzona wyłącznie na zasadzie ścisłej współpracy. Analizując konstytucyjne przepisy pod kątem ochrony państwa nie ulega wątpliwości fakt, że organy poszczególnych władz są sobie nawzajem potrzebne w celu realizacji zadań nałożonych przez ustrojodawcę<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Zob. W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 339-40.

<sup>15</sup> A. Kulig, *Rada Ministrów...*, op. cit., 320.

<sup>16</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, pod red. H. Borna, Warszawa 2004, s. 25 (tłum. z *Parliamentary oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices*, Geneva 2003).

## 2. Problematyka ochrony państwa w działalności Sejmu i Senatu

Jak zostało już wcześniej podkreślone, ustrojodawca w zakresie zadań poszczególnych organów władzy państwowej znaczną część uprawnień nakierowanych na ochronę państwa przypisał egzekutywie. Powyższe nie umniejsza jednak w tym zakresie roli parlamentu polskiego, który jako organ władzy ustawodawczej właściwy jest w kwestiach związanych z bezpieczeństwem publicznym<sup>17</sup>. Należy również pamiętać o tym, iż Sejm i Senat realizuje interesy obywateli, którzy dokonali wyboru parlamentarzystów, dlatego też zaangażowanie obu izb w proces narodowej polityki bezpieczeństwa państwa jest ściśle uzasadniony<sup>18</sup>.

Polityka ma bowiem ogromny wpływ na życie obywateli, dlatego też powyższa kwestia nie może pozostawać w wyłącznej gestii władzy wykonawczej. Ponadto, pociąga ona za sobą duże konsekwencje finansowe (które pochodzą przecież z pieniędzy podatników), co poprzez jej regulacje w ustawie budżetowej daje parlamentarzystom realny wpływ na zakres rozdysponowania środków Pieniężnych. Nie podlega wątpliwości, że polski parlament zaangażowany jest w kwestie związane z funkcją ochrony państwa i prowadzoną politykę bezpieczeństwa. Jak wiadomo niektóre ze środków stosowane w celu przywrócenia normalnego, bezpiecznego funkcjonowania państwa mogą ograniczać prawa i wolności obywateli mogą poważnie wpływać na demokratyczny ustrój państwa. Zasadne jest zatem zaangażowanie parlamentu (przy zachowaniu równowagi i współdziałania z władzą wykonawczą) w proces zapewnienia bezpieczeństwa narodowego na każdym z etapów jego kształtowania poczynając od debaty nad ochroną państwa, aż po ocenę wdrażania środków służących bezpieczeństwu obywateli.

Jak wykazali międzynarodowi badacze, parlamenty krajowe posiadają szereg narzędzi oraz środków służących nie tylko nadzorowi, ale i aktywnemu udziałowi w zakresie kwestii związanych z sektorem bezpieczeństwa oraz ochrony państwa. Podzielili oni je na sześć grup<sup>19</sup>. Pierwszą tworzą narzędzia ogólne. Do powyższego katalogu zaliczyli: inicjatywę ustawodawczą; udział w procedurze ustawodawczej (wprowadzanie poprawek do

---

<sup>17</sup> Szerzej o pozycji ustrojowej polskiego parlamentu w: A. Poglódek, *Organy władzy ustawodawczej*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, pod red. B. Szmulika, M. Paździora, Warszawa 2014, s. 48-101.

<sup>18</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 32.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 80.



ustaw czy też ich całkowite zmienianie); możliwość interpelacji oraz stawiania pytań do członków rządu; wzywanie ministrów do składania sprawozdań z ich działalności; wzywanie do przedstawiania informacji o swojej aktywności również funkcjonariuszy sił zbrojnych; wzywanie specjalistów z zakresu bezpieczeństwa do przedstawiania danych informacji dotyczących ochrony państwa; prowadzenie dochodzeń parlamentarnych czy też przesłuchań.

Drugą grupę środków stanowi możliwość kontroli budżetu państwa. Następuje na poprzez: dostęp parlamentarzystów do dokumentów budżetowych; prawo korygowania środków przekazywanych na ochronę państwa; kontrolowanie krajowego budżetu za pomocą przedstawianych sprawozdań członków rządu oraz co najważniejsze prawo do akceptacji, czy też odrzucenia ewentualnych uzupełniających propozycji budżetowych związanych z bezpieczeństwem państwa.

Trzecią kategorię tworzą uprawnienia związane z udziałem parlamentu w kwestiach związanych z zagranicznymi misjami, ekspedycjami pokojowymi. Chodzi przede wszystkim o udział parlamentu w samym procesie podjęcia takiej decyzji, w trakcie którego ustalany jest czas i miejsce takiej misji, potrzebne środki finansowe, dla uczestników określone jest ryzyko, czy też wyznaczany jest zakres udziału krajowych wojsk w takiej misji.

Czwartą grupę warunkują aspekty związane z zapotrzebowaniem państwa niezbędnym w celu jego ochrony. Oznacza to udział parlamentarzystów np. w określaniu rezerw materiałowych, przekazywaniu przez rząd stałych informacji o takowych rezerwach czy też ocenie przedstawianych ofert.

Piąta kategoria narzędzi i środków dotyczy ogólnej polityki w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa państwa. Parlamenti posiadają prawo do akceptacji lub odrzucenia koncepcji polityki bezpieczeństwa oraz tworzenia przepisów i prawa dotyczącego m.in. warunków kryzysowych, struktur resortów siłowych oraz doktryny wojskowej.

Ostatnią, szóstą grupę, warunkuje udział parlamentu w polityce kadrowej związanej z obroną i bezpieczeństwem kraju. Niejednokrotnie dopuszcza się możliwość akceptacji lub odrzucenia planów kadrowych, określania liczby kadr, czy też konsultowaniu i wyborze osób zajmujących najwyższe stanowiska wojskowe np. Szef Sztabu Generalnego. Powyższy katalog, w znacznej części został uwzględniony przez polskiego ustrojodawcę

i odnosi się bezpośrednio do uprawnień wchodzących w zakres realizacji funkcji ochrony państwa posiadanych przez Sejm i Senat.

Należy zaznaczyć, iż oczywiście polskiego Parlamentu nie można postrzegać jako organu wyspecjalizowanego w zakresie ochrony i bezpieczeństwa państwa, jednak gdy owo bezpieczeństwo zaczniemy rozważać biorąc pod uwagę jego szeroki aspekt, wówczas okaże się że Sejm i Senat, na podstawie norm ustawy zasadniczej zapewniają jego ochronę pod wieloma względami, chociażby poprzez realizację poszczególnych, konstytucyjnie przypisanych funkcji własnych, które realizowane są poprzez różne narzędzia i środki<sup>20</sup>.

Biorąc pod uwagę konstytucyjne funkcje parlamentu na szczególną uwagę zasługuje funkcja podstawowa, tj. uchwalanie ustaw<sup>21</sup>. To właśnie mocą ich przepisów regulowana jest bowiem większość zagadnień związanych z funkcją ochrony państwa takich jak np. działalność Sił Zbrojnych czy stany nadzwyczajne<sup>22</sup>. Co istotne, ustawy jako akty parlamentu podejmowane *in pleno* zabezpieczają takie wartości jak pokój państwowy, jego ład i porządek. W związku z nieograniczeniami treściowymi zakresu ustaw można uznać, iż izby parlamentu w pewnym stopniu są właściwe w sprawach dotyczących ochrony państwa w najogólniejszym tego słowa znaczeniu. W zakresie uprawnień ustawowych równie ważne jest wyrażanie przez Sejm zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych, oczywiście o ile ich zakres przedmiotowy dotyczy np. sojuszy, zawieranych układów politycznych, czy też wojskowych oraz kwestii związanych z pokojem i wojną.

Istotne są również indywidualne uprawnienia parlamentarzystów. Chodzi głównie o możliwość sprawowania kontroli poselskiej nad działalnością innych organów nie tylko pod względem legalności, ale i celowości podejmowanych przez nie decyzji. Posłowie i senatorowie posiadają również prawo do składania interpelacji oraz zapytań, których zakres przedmiotowy jest niezwykle szeroki, obejmujący nie tylko sprawy o ogólnokrajowym charakterze, ale i kwestie związane z aktualną polityką państwa<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Bezpieczeństwo*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 181 i nast.

<sup>21</sup> Zob. K. Dunaj, *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, nr 2, s. 91 i nast.

<sup>22</sup> *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, pod red. R. Jakubczaka, Warszawa 2004, s. 74-75.

<sup>23</sup> Szerzej M. Kupis, *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystwie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 120.

Parlamentarzyści mają także możliwość uczestnictwa w stałych i doraźnych komisjach sejmowych, których przedmiotem obrad niejednokrotnie są kwestie dotyczące ochrony państwa i jego bezpieczeństwa. W tym zakresie istotne są trzy komisje stałe działające przez cały okres kadencji parlamentu, tj. Administracji i Spraw Wewnętrznych, do Spraw Służb Specjalnych i Obrony Narodowej, będące parlamentarnymi organami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa państwa. Wymienione komisje już z samej „definicji są powołane do zajmowania się sprawami bezpieczeństwa i porządku publicznego”<sup>24</sup>.

Zaznaczenia wymaga fakt, iż szczególne ważne kompetencje legislatywy w zakresie realizacji opisywanej funkcji zostają uwidoczniane tak naprawdę dopiero w chwili wystąpienia „zagrożeń o charakterze kwalifikowanym”<sup>25</sup>. Chodzi przede wszystkim o udział obu izb parlamentu w procedurze wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz ewentualnym wprowadzeniu kraju w stan wojny. Uprawnienia Sejmu i Senatu związane z tymi szczególnymi instytucjami są jedynymi wprost i bezpośrednio określonymi kompetencjami władzy ustawodawczej skorelowanymi z bezpieczeństwem państwa i jego ochroną rozumianą dosłownie, a nie pośrednio.

## **2.1. Funkcje ustrojowe polskiego parlamentu a realizacja zadań z zakresu ochrony państwa**

Omówienie zadań władzy ustawodawczej w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa należy rozpocząć od funkcji ustawodawczej, która sprawowana jest przez Sejm za zasadzie wyłączności. W przypadku gdy Konstytucja nie stanowi inaczej (np. art. 234) żaden inny organ nie może wydawać aktów o radze ustawowej<sup>26</sup>. Najprościej rzecz ujmując, należy stwierdzić, iż funkcja ustawodawcza polega na uchwalaniu ustaw zwykłych. Podkreślenia wymaga również fakt, że w obowiązującej Konstytucji nie odnajdziemy

<sup>24</sup> Za J. Szymanek, *Organy parlamentarne...*, op. cit., s. 21.

<sup>25</sup> M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. XXVI, nr 4, s. 9.

<sup>26</sup> Na podstawie art. 234 Konstytucji, gdy Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie spraw z art. 228 ust. 3-5. Zob. M. Domagała, *Sejm i Senat. Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne. 5. Wydanie*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015, s. 158.

definicji pojęcia „ustawa”, ani wskazania jej zakresu przedmiotowego. Powyższe stwarza ustawodawcy dowolność dotyczącą obszaru podejmowanych regulacji.

Przyjęty przez polskie prawo proces ustawodawczy należy uznać za stanowczo skomplikowany i wieloetapowy. Literatura przedmiotu definiuje go jako „zespół określonych prawem parlamentarnych i pozaparlamentarnych procedur, których przestrzeganie przez określone prawem podmioty warunkuje dojście ustawy do skutku”<sup>27</sup>. Proces, o którym, mowa uregulowano na poziomie konstytucyjnym oraz regulaminów poszczególnych organów legislatury. Na potrzeby tejże pracy „proces ustawodawczy” będzie utożsamiany z „trybem ustawodawczym”<sup>28</sup> oraz „postępowaniem ustawodawczym”. W kontekście ochrony państwa funkcja ustawodawcza jest znamieną, bowiem to na podstawie ustaw tworzone są nie tylko podstawy bezpieczeństwa kraju, ale ich mocą reguluje się również środki służące jego ochronie.

Biorąc pod uwagę konstytucyjne przepisy dotyczące procedury ustawodawczej możemy wyróżnić kilka jej etapów<sup>29</sup>. Pierwszym z nich jest wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji RP), po czym następują prace nad złożonym projektem w Sejmie (art. 119). Zgodnie z art. 121 ust. 3 Sejm rozpatruje ewentualne poprawki lub decyduje o odrzuceniu ustawy. Ostatnim etapem omawianej procedury jest podpisanie ustawy przez głowę państwa i jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (art. 122). Należy zaznaczyć, że każdy z wyżej wymienionych etapów zawiera w sobie elementy ważne z punktu widzenia udziału parlamentu w realizacji funkcji ochrony państwa.

Inicjatywa ustawodawcza jest prawem wniesienia do Sejmu projektu ustawy przez ściśle określone do tego podmioty. Jej skutkiem będzie wszczęcie postępowania ustawodawczego. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP powyższe uprawnienie ustrojodawca przypisał: posłom<sup>30</sup>, Senatowi<sup>31</sup>, Prezydentowi, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu<sup>32</sup>. Powyższy katalog ma

<sup>27</sup> Za M. Pisz, *Władza ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium...*, op. cit., s. 62.

<sup>28</sup> Więcej o różnicy pojęć w: L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 224.

<sup>29</sup> Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 192-200.

<sup>30</sup> Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu doprecyzowuje, że uprawnienie przysługuje komisji sejmowej lub co najmniej 15 posłom, którzy podpisują projekt. W: uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020 poz. 476).

<sup>31</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018 poz. 846).

<sup>32</sup> H. Zięba-Załuca, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 16-18.

zamknięty charakter, jednak z uwagi na bezpieczeństwo państwa jest on szczególnie ważny. Ustrojodawca uwzględnił w nim bowiem nie tylko organy poszczególnych władz, ale również samych obywateli, którzy za pośrednictwem wykonanej inicjatywy mogą realnie wpłynąć na regulacje dotyczące swojego indywidualnego bezpieczeństwa. W dalszym etapie ono będzie się przekładało na cały kraj. Dzieje się tak, ponieważ zakres przedmiotowy przedłożonego dokumentu nie jest określony. Oznacza to, iż swoją treścią projekt przedstawiony przez osoby posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej może również obejmować kwestie związane z ochroną państwa. Prawidłowo przygotowany wniosek powinien zostać złożony w formie pisemnej<sup>33</sup>. Jego kolejnymi, niezbędnymi elementami są: wskazanie przedstawiciela, na którym będzie ciążył obowiązek reprezentacji na dalszych etapach postępowania, a także szerokie uzasadnienie. Przedstawiona argumentacja jest znacząca z uwagi na ochronę państwa, gdyż niejednokrotnie zmiany będą pociągały za sobą daleko idące skutki prawne, czy też finansowe, mogące znacząco wpływać np. na corocznie uchwalane w budżecie wydatki na bezpieczeństwo państwa<sup>34</sup>.

Jak wskazuje Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji na przestrzeni lat 2015-2019 z inicjatywy senackiej skorzystano łącznie 55 razy, z kolei z inicjatywy Senatu 33 razy. Dodatkowo dokonana statystyka wskazuje, że na 85 łącznych inicjatyw, tylko 33 akty zostały uchwalone przez Sejm<sup>35</sup>. W przypadku aktywności w tym zakresie Sejmu statystyki wskazują, że do izby na przestrzeni tego samego czasookresu wniesiono 1295 projektów ustaw, którym nadano numer druku<sup>36</sup>. Niestety ogólnodostępne zestawienie danych nie

<sup>33</sup> W literaturze przedmiotu oraz przyjętej nowomowie wykonanie inicjatywy ustawodawczej oznacza złożenie gotowego tekstu „do łaski marszałkowskiej. Za P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*. 9. wydanie, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014, s. 267.

<sup>34</sup> Wnioskodawca obowiązany jest do umieszczenia w nim opisanie m.in.: potrzeby oraz celu wydania ustawy, rzeczywistego stanu rzeczy kwestii, której ma dotyczyć ustawa, wykazaniu różnic w dotychczas obowiązujących przepisach, potencjalnych skutków (nie tylko społecznych, ale i np. gospodarczych, prawnych oraz finansowych), założeń dodatkowych aktów wykonawczych, właściwego oświadczenia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji.

<sup>35</sup> W 2015 r. wniesiono ogółem 4 projekty, w 2016 r. – 26, w 2017 r. – 19, w 2018 r. – 28, w 2019 r. – tylko 8. Na ogół liczby inicjatyw składają się wnioski wynikające: z wyroków TK, petycji, zgłoszone przez RPO oraz z wniosków podjętych przez NIK. Szerzej o przytoczonych statystykach w: Liczbowe zestawienie projektów inicjatyw ustawodawczych Senatu. Aktualizacja z 5 sierpnia 2019 r., źródło: [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/statystyki/wybrane\\_dane\\_9/21\\_statystyka\\_inicjatyw.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/wybrane_dane_9/21_statystyka_inicjatyw.pdf), dostęp: 07.08.2019 r.

<sup>36</sup> W 2015 r. wniesiono 62 projekty, w 2016 r. – 359, w 2017 r. – 338, w 2018 r. – 352, w 2019 r. 184. Szerzej Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu (12 listopada 2015 r. - 29 lipca 2019 r.), źródło: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu), dostęp: 07.08.2019 r.

rozdziela przedstawionego podziału ani pod względem wnioskodawców, ani z uwagi na zakres przedmiotowy treści uchwalonych aktów.

Następnym etapem trybu ustawodawczego jest praca Sejmu nad zgłoszonym dokumentem<sup>37</sup>. Jest to moment na przeprowadzenie właściwej debaty, wymiany poglądów, zadanie pytań i uzyskanie odpowiedzi od wnioskodawcy. Uprawnione podmioty mogą bowiem w ramach wymienionych wyżej instrumentów całkowicie zmienić pierwotny kształt treści aktu<sup>38</sup>. W przypadku procedowania ustaw dotyczących ochrony państwa władza ustawodawcza powinna jednak zachować rozwagę i kierować się ogólnonarodowym, a nie partyjnym interesem. Debata nad procedowanym projektem (zwłaszcza tym, który będzie dotyczył ochrony państwa) jest kluczowa, gdyż daje możliwość przygotowania rzetelnego, wartościowego i wyłącznie niezbędnego prawa, które po uchwaleniu będzie miało przecież niejednokrotnie wpływ na całe funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa i ochrony kraju.

Biorąc pod uwagę praktykę stosowaną przez większość sejmową VIII i IX kadencji, należy uznać, że wielokrotnie imponująco krótki tryb prac nad licznymi ustawami, które są istotne z uwagi na funkcję ochrony państwa (np. ustawy dotyczące sądownictwa) nie pozwala na uznanie tego trybu za pożądany. Nadmierna szybkość procedowania oraz nieposzanowanie zasad poprawnej legislacji w późniejszym etapie może pociągać za sobą niekorzystne skutki np. przepisy mogą zostać zaskarżone oraz poważone przez międzynarodowe instytucje, a osoby biorące udział w procesie legislacyjnym nie wykluczone, że zostaną pociągnięte do odpowiedzialności.

Zgodnie z dalszą procedurą, jak wskazuje art. 121 ust. 1 Konstytucji, ustawa po jej uchwaleniu przez Sejm trafia do Senatu. Ten zobowiązany jest do zajęcia swojego stanowiska w formie uchwały w ciągu 30 dni (tryb zwykły), 20 dni (ustawa budżetowa) lub 14 dni (tryb pilny)<sup>39</sup>. Izba może: przyjąć ustawę bez wprowadzania zmian, uchwalić poprawki lub odrzucić akt w całości (art. 121 ust. 2)<sup>40</sup>. Senat biorąc czynny, znaczący udział

---

<sup>37</sup> O kolejności rozpatrywania projektów ustaw decyduje Marszałek Sejmu. Na mocy art. 119 Konstytucji RP ustrojodawca zobowiązał izbę do rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach. Zwrot „czytanie” należy rozumieć jako rozpatrywanie ustawy w osobnym punkcie porządku dziennego pracy Sejmu. P. Czarny, *Sejm...*, op. cit., s. 268.

<sup>38</sup> Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa realizowanej przez Sejm w ramach funkcji ustawodawczej ten etap jest szczególnie ważny.

<sup>39</sup> Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., 275.

<sup>40</sup> Szerzej K. Celarek, *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 67. Decyzje w Senacie zapadają większością głosów w

w procedurze ustawodawczej może kształtować treści aktów, również tych dotyczących kwestii związanych z realizacją funkcji ochrony państwa np. kierunkami obronności czy też bezpieczeństwem publicznym. Jak pokazuje jednak IX kadencja Sejmu proponowane przez Senat poprawki zazwyczaj zostają odrzucone w całości lub przyjmowana jest ich znacząca mniejszość. Przykładem mogą być ustawy wprowadzane na czas pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 w marcu 2020 r.<sup>41</sup>.

Odwołując się do statystyki, Senat IX kadencji rozpatrzył 845 ustaw (w tym 3 w trybie pilnym). Izba wniosła poprawki do 200 ustaw, natomiast bez poprawek przyjęła 641 aktów. Ogółem zgłoszono 1881 poprawek, z czego Sejm rozpatrzył 1788. Średni czas senackiego etapu procesu legislacyjnego wyniósł 13,1 dnia<sup>42</sup>. Minimalny czas wyniósł jeden dzień, co w przypadku ustaw o szczególnym znaczeniu dla ochrony państwa oraz rzetelnej i sprawnej działalności organów i instytucji publicznych należy uznać za wysoce ryzykowne. Krótki czas procedowania może mnożyć błędy legislacyjne i wywoływać dalsze skutki prawne<sup>43</sup>.

Przechodząc przez cały proces ustawodawczy należy zauważyć, iż legislatywa może realnie wpływać na funkcję ochrony państwa poprzez wydawanie aktów, które swoją treścią regulują wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem państwa i jego ochroną. Na uwagę zasługują swoiste „trendy” w kierunkach legislacji związanej z ochroną państwa. Uchwalane ustawy, które należy uznać za te, które realizują opisywaną funkcję najczęściej dotyczą obronności państwa, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa zewnętrznego

---

obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli w trakcie wyznaczonego czasu Senat nie podejmie właściwej uchwały wówczas ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przedstawionym przez Sejm.

<sup>41</sup> Senatorowie proponowali wówczas między innymi wprowadzenie regularnych testów dla pracowników służb medycznych oraz personelu medycznego, jednak posłowie dwukrotnie odrzucili proponowaną poprawkę, która nie ulega wątpliwości, że po wprowadzeniu mogłaby wpłynąć na bezpieczeństwo i ochronę społeczeństwa. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 694). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).

<sup>42</sup> Dane statystyczne za: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Zespół informacji i Statystyki, *Informacja nr 76. Poprawki Senatu IX Kadencji do ustaw uchwalonych przez Sejm po 82. Posiedzeniu Senatu oraz 83. posiedzeniu Sejmu*, Warszawa 2019, s. 1.

<sup>43</sup> W przypadku, gdy Senat zgłosi poprawki akt po raz kolejny trafia do Sejmu. Wówczas izba przesyła senacką uchwałę do właściwej komisji, która rozpatruje ustawę. Sprawozdanie przedłożone przez komisję rozpatrywane jest na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W przypadku gdy izba nie odrzuci poprawek do uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów akt uznaje się za przyjęty. Po ustaleniu ostatecznej treści ustawy oraz jej uchwaleniu, Marszałek Sejmu przekazuje dokument głowie państwa do podpisu.

i wewnętrznego, regulują także środki zapobiegające powstałym niebezpieczeństwom. Można je podzielić zatem na trzy, główne kategorie. Pierwszą tworzą, te które dotyczą bezpieczeństwa zewnętrznego<sup>44</sup>. Drugą, akty regulujące swoją treścią bezpieczeństwo wewnętrzne<sup>45</sup>. Natomiast do ostatniej, moim zdaniem należy zaliczyć ustawy powstałe w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia, takiego które do tej pory nie zostało przewidziane w istniejących już regulacjach<sup>46</sup>. Akty, o których mowa tworzone są w chwili powstałego niebezpieczeństwa i najczęściej normują środki oraz działania przeciwdziałające i służące usunięciu powstałych skutków np. katastrof, pandemii itp. Zachowując ww. kolejność przykładem takich rozwiązań (które zostają poniżej scharakteryzowane) może być chociażby ustawa: o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>47</sup>; o zarządzaniu kryzysowym<sup>48</sup> czy też ustawy, które były uchwalone w trakcie epidemii ostrej choroby zakaźnej układu oddechowego COVID-19 tzw. tarcze antykryzysowe<sup>49</sup>.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony podkreśla istotę i konieczność obrony Ojczyzny przez wszystkich obywateli. Jak wskazuje art. 2 „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji

---

<sup>44</sup> Jako przykłady takich ustaw można wskazać np. następujące akty: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1117 ze zm.); ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2000 nr 119 poz. 1250); ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. 2001 nr 122 poz. 1320 ze zm.).

<sup>45</sup> Kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym regulują przykładowo wybrane ustawy, np.: ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. 1999 nr 93 poz. 1063 ze zm.); ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.); ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27 i poz. 2320).

<sup>46</sup> Do grupy tej można zaliczyć między innymi: ustawę z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 80 poz. 491).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.).

<sup>49</sup> Jest to ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywoływana przez koronawirusa SARS-CoV-2. Choroba ta, w listopadzie 2019 roku pojawiła się w mieście Wuhan, w prowincji Hubei, w środkowych Chinach i rozpoczęła epidemię. Z uwagi na szybkie rozprzestrzenianie się choroby po całym świecie, wszystkich kontynentach oraz skali zachorowań i zgonów w marcu 2020 roku Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała ją za pandemię.



państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela”. Określa Siły Zbrojne jako formację odpowiedzialną za suwerenność oraz niepodległość Narodu. Określa ich zadania, czy też strukturę wewnętrzną. Akt normuje podmioty podlegające powszechnemu obowiązkowi obrony. Wycisza ich zobowiązania. Jednym z nich jest chociażby zobowiązanie do odbycia służby wojskowej. Ustawa opisuje także kompetencje z zakresu obrony leżące po stronie głowy państwa. Jest nim m.in. zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego. W dalszej kolejności normuje zadania realizowane w tym zakresie przez Radę Ministrów. Zobowiązana jest ona np. do utrzymania stałej gotowości obronnej (art. 6 pkt 4). Opisywany akt wymienia również uprawnienia Biura Bezpieczeństwa Narodowego, poszczególnych dowódców (Generalnego, Operacyjnego, Wojsk Obrony Terytorialnej), Szefa Inspektora Wsparcia Sił Zbrojnych, terenowych organów wykonawczych Rady Ministrów i pozostałych osób odpowiedzialnych za kwestie związane z obroną oraz ochroną państwa. Ustawa jest obszerna i oprócz kompetencji poszczególnych jednostek właściwych w kwestiach obronnych normuje także: administrowanie rezerwami osobowymi (kto podlega służbie, na jakich zasadach, jakie kary za niewykonanie obowiązku obrony można zastosować wobec tych osób); ewidencję wojskową, tj. rejestrację (zasady jej sporządzania i sposób zarządzania posiadanymi danymi); służbę wojskową (zakres podmiotowy, przedmiotowy); obronę cywilną (wskazując jej cel oraz uszczegóławiając); służbę w jednostkach zmilitaryzowanych; przewiduje udzielanie zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej; świadczenia na rzecz obrony (osobiste i rzeczowe w czasie pokoju oraz te, które wykonywane są w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny); przepisy karne.

Powyższa ustawa niezmiernie szeroko opisuje i normuje kwestie związane z ochroną państwa wykonywaną nie tylko poprzez wyspecjalizowane do tego służby, jednostki i osoby, ale także poprzez „zwykłych” obywateli. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, akt ten jest niezmiernie ważny. Jego istota wynika z obranego przez legislatora zakresu przedmiotowego. Należy dodać, iż pomimo wydawałoby się że tak ważna ustawa powinna być stabilna i niezmienna (co wzmocniłoby jej rangę), z uwagi na ewolucję zagrożeń musi i jak się okazuje podlega ona nieustannym nowelizacjom. Jedną z ostatnich została dokonana w 2020 r. Zmiana art. 59 pozwoliła żołnierzom w czynnej służbie wojskowej na możliwość

skierowania przez dowódcę jednostki wojskowej do wykonywania zadań innych niż wynikające z jego specjalności wojskowej i przeszkolenia wojskowego, o ile posiada kwalifikacje i uprawnienia do wykonywania tych zadań<sup>50</sup>. Wprowadzony przepis pozwolił wojskowemu na udział w czynnościach ratowniczych związanych ze skutkami panującej wówczas pandemii.

Kolejną ustawą znaczącą z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Jak wskazuje jej art. 2 zarządzaniem kryzysowym jest „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. W akcie znajdziemy także definicje takich pojęć jak: sytuacja kryzysowa, infrastruktura krytyczna, europejska infrastruktura krytyczna, ochrona tej infrastruktury, planowanie cywilne, cykl planowania, siatka bezpieczeństwa, mapa zagrożeń i ryzyka, czy też zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Podanie przez ustawodawcę tak wielu definicji legalnej jest istotne z punktu widzenia ochrony państwa, gdyż eliminuje to wątpliwości co do identyfikacji zagrożenia, czy też środków które należy użyć w celu jego neutralizacji, przeciwdziałania i naprawy potencjalnych skutków. W dalszej części ustawa wymienia szereg działań z zakresu planowania cywilnego. Należy do nich przede wszystkim przygotowywanie określonych planów oraz właściwych struktur. Artykuł 5 nakazuje stworzenie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego nie tylko na poziomie całego państwa, ale i jego mniejszych jednostek terytorialnych<sup>51</sup>. Ustawa szeroko opisuje aspekt infrastruktury krytycznej. Przy Radzie Ministrów przewiduje utworzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz centra zarządzania kryzysowego działające w mniejszych jednostkach terytorialnych, tj. województwach, powiatach, gminach. Wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego

---

<sup>50</sup> Zmiany zostały wymuszone pandemią i przepisami ustawy z dnia 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 1842).

<sup>51</sup> Szerzej o Planie w: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, źródło: <https://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>, dostęp: 25.11.2020 r.

(tj. województwo – wojewoda itd.), wyznacza zakres ich kompetencji i przysługujących środków (np. określenie szczególnych form pomocy), których mogą użyć w celu niwelacji powstałego zagrożenia. Co ważne, w przypadku, gdy „użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 25). Jak zostało wykazane, ustawa o zarządzaniu kryzysowym zawiera szereg rozwiązań ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony wewnętrznej państwa. Reguluje aspekty związane z powoływaniem wyspecjalizowanych jednostek i organów, wyposaża je w instrumenty służące sprawnemu i skutecznemu przeciwdziałaniu wobec powstałego zagrożenia. Jednym z jej ważniejszych elementów są przepisy początkowe, które zawierają definicje legalne poszczególnych określeń. Taka konstrukcja ustawy zapobiega złej interpretacji, nadinterpretacji i innym rozbieżnościom pomiędzy tym co wystąpiło, jak to widzimy i jak należałoby to rozumieć.

Biorąc pod uwagę określone przeze mnie typy ustaw dotyczących ochrony państwa, ostatnią kategorię tworzą ustawy nazwane przeze mnie „szczególnymi”. Powstają one w chwili zagrożenia, które do tej pory nie zostało uwzględnione w istniejących już normach. Przykładem takich rozwiązań jest pakiet tarcz antykryzysowych. Powstał on w odpowiedzi na pandemię koronawirusa<sup>52</sup>. Jak wskazywał wówczas rząd (inicjator tychże aktów), zostały one oparte o pięć filarów, tj.: ochronę miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników; finansowanie przedsiębiorców; ochrona zdrowia wzmocnieniu systemu finansowego, inwestycje publiczne. Z uwagi na złożoność powyższej tematyki scharakteryzuję jedynie jedną z wybranych przyjętych ówczesnie ustaw tzw. Tarczę 2.0.

---

<sup>52</sup> **Tarcza 1.0** – Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568); **Tarcza 2.0** - Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695); **Tarcza 3.0** - Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875); **Tarcza 4.0** - Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086); **Tarcza 5.0** - Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639); **Tarcza 6.0** - W dniu 19 listopada 2020 roku Sejm uchwalił tę ustawę. W chwili obecnej, tj. końcówka listopada 2020 r. pracuje nad nią Senat.

Początkowe przepisy tego aktu określają „zasady, warunki oraz tryb oferowania przedsiębiorcom, na zasadach rynkowych, wsparcia niezbędnego dla utrzymania i kontynuacji prowadzonej działalności gospodarczej, zagrożonej na skutek ekonomicznych następstw dla przedsiębiorcy, wynikających z wprowadzonych na podstawie odrębnych przepisów zakazów oraz ograniczeń w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzeniania się choroby wywołanej tym wirusem (COVID-19)”. Odnajdziemy w nich również definicje legalne takich określeń jak np. stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii. Z punktu widzenia ochrony państwa i jego obywateli ustawa szeroko normuje przepisy epizodyczne dotyczące pomocy i pomocy technicznej w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Dotyczą one wniosków o pomoc, w tym wsparcie finansowe. Jako jednym z takich środków było zwolnienie płatnika z opłaty składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowo wypłacano świadczenia postojowe, rekompensujące utratę przychodów. Dofinansowywano również prowadzenie działalności osób samozatrudnionych. Mikroprzedsiębiorcom przydzielono niskooprocentowane pożyczki ze środków Funduszu Pracy. Kolejnym przykładem wsparcia było dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Należy nadmienić, iż wprowadzenie powyższych rozwiązań wymagało zmianę szeregu obowiązujących do tej pory przepisów. I tak, gdy spojrzymy na tekst opisywanej ustawy, zauważymy jak w celu wprowadzenia „szczególnych uregulowań” wiele innych aktów musiało ulec zmianie np. różnego rodzaju kodeksy, ustawy związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej (Rady Ministrów, art. 23<sup>53</sup>), czy też akty dotyczące opieki zdrowotnej (art. 36<sup>54</sup>).

Wszystkie przywołane wyżej akty bez wątpienia zawierają szereg norm regulujących kwestie związane z bezpieczeństwem państwa oraz jego ochroną. Swoją treścią normują one kluczowe dla danej dziedziny aspekty związane np. z funkcjonowaniem ludności oraz instytucji i organów państwa w czasie zagrożenia, które wystąpiło. Należy dodać, iż niejednokrotnie tego typu akty zawierają również zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, czy też regulują katalog obowiązków oraz powszechnych zakazów (funkcja ochronna państwa). Dotychczas przeprowadzona

---

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2019 poz. 1171 oraz z 2020 r. poz. 568)

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2019 poz. 1373, z późn. zm.).

analiza dowiodła, iż władza ustawodawcza poprzez wykonywanie swojego uprawnienia i obowiązku jakim jest uchwalanie ustaw, realnie wpływa na kształt i realizację konstytucyjnej funkcji ochrony państwa.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga jeszcze jeden fakt. Próbuując porównać legislacyjne zadania w zakresie funkcji ochrony państwa realizowane przez Senat *versus* Sejm pod względem sprawowanej przez izby funkcji ustawodawczej należy uznać, że są one znacząco „skromniejsze”. Co prawda, nie ulega wątpliwości, że Senat bierze aktywny udział w trybie ustawodawczym, lecz biorąc pod uwagę posiadane przez senatorów uprawnienia oraz stosowaną praktykę, realny wpływ osób zasiadających w Senacie na ostateczną treść procedowanego aktu (zakładając obecną sytuację dotyczącą rozkładu sił politycznych w mandatach) jest znacznie mniejszy. Taki swoisty *trend* obserwowany jest w szczególności obecnie w trakcie trwania Sejmu IX kadencji. Rządząca większość w Sejmie, nie uzyskała wówczas wystarczającej liczby mandatów w Senacie, aby i tam móc „procedować samodzielnie”. Konsekwencją tego jest efekt, wynik poszczególnych głosowań wobec nowelizowanych aktów. Przykładowo, jeżeli do Senatu trafia ustawa z Sejmu, która swoją treścią nie przekonuje tzw. opozycji (mającej w Senacie większość), senatorowie przegłosowują poprawki. Następnie trafiają one do Sejmu, który niejednokrotnie odrzucił je w całości lub części. Powyższe należy uznać za swoisty element gry politycznej, która nie zawsze wpływa pozytywnie na szybkość procedowanych aktów oraz ich jakość i treść. Jako przykład takiej praktyki należy wskazać prace nad ustawą 6.0 – kolejną z pakietu tarcz antykryzysowych, która do dnia dzisiejszego (tj. początek grudnia 2020 r.) nie weszła w życie.

Przechodząc do kolejnych funkcji sprawowanych przez władzę ustawodawczą tj. funkcji kontrolnej, na początek należy podkreślić że łączy się ona z założeniami koncepcji podziału władz zaproponowaną przez Monteskiusza. Już od odległych czasów możliwość kontroli sprawowanej przez parlamenty nad działalnością innych organów stanowiło ich nieodłączne uprawnienie<sup>55</sup>. Współcześnie pojęcie „kontroli” definiowane jest jako ogół aktywności, których celem jest prowadzenie badań i sprawdzanie stanu faktycznego, zstałego, rzeczywistego i porównywanie do ze stanem idealnym, oczekiwanym.

---

<sup>55</sup> P. Czarny, *Sejm...*, op. cit., s. 282 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167-168.

Jak wskazuje literatura przedmiotu, posiadanie przez parlament funkcji kontrolnej pozwala władzy ustawodawczej na odgrywanie swoistej przeciwwagi wobec władzy wykonawczej<sup>56</sup>.

Dodatkowo należy podkreślić, że funkcja ta jest konsekwencją oraz uzupełnieniem omówionej wyżej funkcji ustawodawczej. Najczęściej spotykanym podziałem funkcji kontrolnej jest jej kategoryzacja z uwagi na stosowane kryteria. Wyróżnia się zatem kontrolę sprawowaną pod względem legalności, której celem jest badanie zgodności z prawem oraz kontrolę prowadzoną z uwagi na celowość działań podejmowanych przez kontrolowaną instytucję, organ.

Mówiąc o kontroli parlamentarnej należy podkreślić, iż jest ona szczególnym przypadkiem i co istotne, wbrew pozorom ma bardzo szeroki zakres. Obejmuje bowiem, po pierwsze możliwość pozyskiwania informacji o stanie faktycznym. Po drugie, ocenianie danych działań innych organów np. sprawdzenie ich rzetelności i sprawności. Dodatkowo stwarza sposobność egzekwowania odpowiedzialności nie tylko politycznej, ale i konstytucyjnej. Kontrola oraz swoisty nadzór sprawowany przez parlament stwarza przesłanki do realnego wpływu na zachowania rządu, który przecież posiada więcej uprawnień w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa aniżeli władza ustawodawcza. Dzięki kontroli społeczeństwo dostaje również możliwość pozyskania informacji o aktualnym stanie rzeczy, prowadzonych przez instytucje i organy działaniach czy też zaznajomienia się z sytuacją panującą w danym resorcie. Powyższe ma znaczenie z punktu widzenia funkcji ochrony państwa, gdyż kontrole bardzo często dotyczą resortów siłowych oraz tych związanych z bezpieczeństwem RP, o czym będzie mowa jeszcze poniżej.

Do najczęściej spotykanych form, narzędzi i środków kontroli parlamentarnej zalicza się: wotum nieufności, udzielenie rządowi absolutorium, ratyfikacje umów międzynarodowych, wysłuchiwanie sprawozdań, funkcjonowanie parlamentarnych komisji (w tym komisji śledczych), czy też składane przez parlamentarzystów interpelacje oraz zapytania. W sprawowaniu funkcji kontrolnej przez polski Sejm pomaga wyspecjalizowany do tego organ, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli. To ona, na polecenie izby, może wykonywać czynności kontrolne *sensu stricto*.

---

<sup>56</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 442.

Ogólną zasadę kontroli parlamentarnej formułuje art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.<sup>57</sup> Co ważne, przepis ten odnosi się wyłącznie do relacji na linii Sejm – Rada Ministrów. Parlamentarna kontrola nad rządem (a więc i nad ministrami odpowiedzialnymi za resorty związane z funkcją ochrony państwa np. Minister Obrony Narodowej) dotyczy nie tylko działań, których celem jest formułowanie ocen ich postępowania lub np. realizacji przyjętego programu politycznego, ale daje również możliwość egzekwowania odpowiedzialności politycznej<sup>58</sup>. Za kluczowy środek w tym zakresie uznaje się wyrażenie wotum nieufności. Pozwala ono na wyciągnięcie konsekwencji politycznych wobec całej Rady Ministrów (konstruktywne wotum nieufności)<sup>59</sup> lub względem poszczególnych ministrów, również tych którzy odpowiadają za bezpieczeństwo państwa (np. wspomniany już wyżej Minister Obrony Narodowej).

Z takim przypadkiem mieliśmy do czynienia np. w 2017 r. Wówczas posłowie złożyli wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Antoniego Macierewicza, który w tym czasie sprawował funkcję ministra odpowiedzialnego za obronę kraju. W głosowaniu za wnioskiem było 190 posłów, 238 wyraziło sprzeciw, 14 wstrzymało się od głosu. Decyzją wniosku nie przyjęto<sup>60</sup>. W obowiązującym systemie rządów, wotum nieufności jest niezwykle istotnym środkiem kontroli. Z uwagi na ochronę państwa daje możliwość reakcji parlamentu na działalność władzy wykonawczej wykraczającej poza określone ramy. Stabilność rządu oraz pełne poparcie dla działań podejmowanych przez poszczególnych ministrów jest

---

<sup>57</sup> Artykuł 95 ust. 2 „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.”

<sup>58</sup> Szerzej S. Patyra, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI, s. 944-945.

<sup>59</sup> Niezbędne jest złożenie na ręce Marszałka Sejmu w formie pisemnej właściwego wniosku wraz z projektem uchwały o wotum nieufności (poparcie grupy co najmniej 46 posłów). Dodatkowo przedłożony wniosek powinien w swojej treści zawierać imienne wskazanie kandydata na stanowisko premiera nowo formowanej Rady. Po upływie do Sejmu odpowiedniego wniosku Marszałek izby musi o tym fakcie niezwłocznie powiadomić Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta. Głosowanie powinno się odbyć nie wcześniej niż po upływie 7 dni od chwili złożenia wniosku. Wotum uchwalane jest bezwzględną większością ustawowej liczby posłów, tj. 231. Jego skutkiem będzie konieczność złożenia przez premiera na ręce Prezydenta dymisji rządu. W odniesieniu do wniosku dotyczącego wotum nieufności wobec danego ministra potrzeba grupy co najmniej 69 posłów. Treść dokumentu musi zawierać imienne wskazanie nowego członka Rady oraz posiadać opinię właściwej komisji sejmowej. Pozostałe etapy postępowania są analogiczne do sytuacji z wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Konstruktywnemu wotum nieufności przypisywany jest „rządotwórczy charakter”. Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 107-108 oraz S. Patyra, *Wotum nieufności...*, op. cit., s. 950.

<sup>60</sup> Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Obrony Narodowej Antoniego Macierewicza, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1520>, dostęp: 22.04.2020 r.

bezwzględnie kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego ochrony nie tylko na gruncie krajowym, ale i międzynarodowym.

Pomimo istoty wotum nieufności i tego, iż jego procedura nie jest skomplikowana (co prawda wymagana jest określona większość głosów), należy podkreślić, że bardzo rzadko dochodzi do odwołania całego rządu lub ministra. Sprawa jest trudniejsza zwłaszcza, gdy ten wywodzi się z partii posiadającej większość parlamentarną. Dla potwierdzenia należy przytoczyć statystyki z czasu funkcjonowania VIII kadencji Sejmu. W trakcie jej prac do Sejmu wpłynęło 15 prawidłowo zgłoszonych wniosków o wotum nieufności. Dodatkowo złożono 3 wnioski o konstruktywne wotum nieufności wobec całej Rady Ministrów. Co ważne, wszystkie one (z wykluczeniem dwóch: jeden został wycofany, drugi stał się bezprzedmiotowy) zostały odrzucone mocą większości głosów. Konsekwencją tego było fiasko wnioskodawców i pozostawienie stanu rzeczy takim jaki był. Ministrowie pomimo wystosowanych do nich zarzutów (głównie o charakterze politycznym) pozostali na swoim dotychczasowych stanowiskach i w dalszym ciągu pełnili przypisane funkcje.

Jak zostało zasygnalizowane z punktu widzenia funkcji ochrony państwa procedura wotum nieufności ma szczególne znaczenie bowiem jego konsekwencją może być odwołanie kluczowych ministrów zajmujących się obszarem bezpieczeństwa kraju. Z drugiej jednak strony, usunięcie nieefektywnie i niewłaściwie pracujących urzędników państwa mogłoby wpłynąć na zwiększenie rzetelności i sprawności działań wykonywanych na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego.

Podkreślić należy także fakt, iż wspomniany wcześniej art. 95 ust. 2 Konstytucji RP od sprawowania parlamentarnej kontroli „odsunął” Senat. Izba ta nie bierze udziału przy prowadzonych działaniach kontrolnych. Wyjątek stanowi kontrola jakiej podlega Prezydent. Głowa państw może bowiem być oceniana przez Zgromadzenie Narodowe tworzone przez przeciw przez obie izby parlamentu Powyższe, jest równie ważne z uwagi na funkcję ochrony państwa, gdyż to właśnie Zgromadzenie ocenia np. przestrzeganie przez głowę państwa przepisów ustawy zasadniczej. Wyjątkiem od kontroli parlamentarnej sprawowanej wobec Prezydenta jest również (co jest niezwykle istotne z uwagi na funkcję ochrony państwa) wyrażenie przez Sejm zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego, czy też uchylene rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego oraz wyjątkowego. Opisaną kontroli



parlamentarnej nie podlegają sądy i trybunały. Powyższe jest konsekwencją art. 173 Konstytucji RP<sup>61</sup>.

Kolejnym instrumentem możliwości kontroli Rady Ministrów sprawowaną przez parlament jest wyrażenie w formie uchwały sejmowej absolutorium. Dotyczy ono oceny formalnej oraz akceptacji rządowego wykonania przyjętej wcześniej ustawy budżetowej, która jak należy przypomnieć reguluje również finansowanie działań i środków zmierzających do ochrony państwa<sup>62</sup>. Artykuł 226 Konstytucji RP zobowiązuje rząd do przedłożenia Sejmowi w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego sprawozdania obejmującego sposób wykonania ustawy budżetowej. Sejm ma 90 dni na rozpatrzenie sprawozdania oraz zapoznanie się z opinią sporządzoną przez NIK<sup>63</sup>. Izba może podjąć uchwałę o udzieleniu lub też odmowie udzielenia absolutorium. W przeciwieństwie do Konstytucji z 1992 r. obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza nie określa skutków nieudzielenia absolutorium<sup>64</sup>. Z uwagi na funkcję ochrony państwa prawidłowe wykonanie i pozytywna ocena budżetu państwa daje szansę na pozostawienie wydatków na tym samym poziomie. Powyższe jej szczególnie ważne w kwestii bezpieczeństwa kraju, gdyż rok rocznie wydatki na obronę kraju są za każdym razem zwiększane. W 2019 roku wyniosły one, aż 79,6 miliarda złotych<sup>65</sup>.

Omawiając funkcję kontrolną władzy ustawodawczej nie można pominąć tzw. możliwości wykonywania prewencyjnej kontroli przez indywidualnych parlamentarzystów. Zalicza się do niej przede wszystkim: udział w debacie, składanie interpelacji poselskich, zapytania poselskie, informację bieżącą, pytania w sprawach bieżących oraz oświadczenia senatorów.

Parlamentarne debaty uznaje się za główne forum wymiany poglądów oraz pozyskiwania informacji o faktach, a także zamiarach rządu w kwestii bezpieczeństwa państwa<sup>66</sup>. Najczęściej są one podejmowane w następujących sytuacjach: po przedstawieniu

---

<sup>61</sup> Artykuł 173 „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych”. Jest to zasada niezależności i odrębności sądów oraz trybunałów.

<sup>62</sup> Zob. J. Juchniewicz, *Kilka pytań o absolutorium*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 145.

<sup>63</sup> Przykład analizy budżetu państwa sporządzoną przez NIK: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku, źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17136.pdf>, dostęp: 07.08.2019 r.

<sup>64</sup> Na mocy przepisów Konstytucji z 1992 r. nieudzielenie Radzie Ministrów absolutorium było równoznaczne z dymisją rządu. Zob. W. Brodziński, *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 169.

<sup>65</sup> Dane przytoczone za: Budżet na 2019, źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2019>, dostęp: 06.08.2019 r.

<sup>66</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 84.

przez rząd budżetu przeznaczanego na obronę państwa; po oświadczeniach wydanych przez ministrów właściwych w kwestiach bezpieczeństwa państwa; w nawiązaniu do ustalania np. polityki obronnej; przedstawieniu przez rząd raportów czy też innych istotnych dokumentów z zakresu bezpieczeństwa państwa; po wystąpieniu konkretnych wydarzeń np. po wystąpieniu klęski żywiołowej. Debaty dotyczące ochrony państwa dają możliwość przedstawienia poglądów wszystkich opcji politycznych, wyciągnięcie konkretów wniosków oraz wcielenie w życie działań zmierzających zapobieganiu ewentualnych zagrożeń oraz niebezpieczeństw.

Kontrolą wobec Rady Ministrów sprawowaną przez parlament i parlamentarzystów jest również przedstawiana na posiedzeniu plenarnym Sejmu instytucja informacji składanych przez ministrów. Uprawnienie do złożenia na ręce członka rządu wniosku o przedstawienie tzw. informacji bieżącej przysługuje klubowi, a także grupie nie mniejszej niż 15 posłów. Zapytania dotyczą zazwyczaj kwestii oraz zagadnień kluczowych z punktu widzenia ich znaczenia oraz aktualności (takim przykładem jest konieczność składania co pół roku informacji o udziale Polski w pracach UE). Decyzję o umieszczeniu sprawy w porządku dziennym obrad podejmuje Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. W trakcie pracy izby informacja bieżąca staje się przedmiotem toczonych debat. W praktyce funkcjonowania parlamentu istnieje również instytucja pytań w sprawach bieżących. Zastosowanie tej formy kontroli nakłada na członka rządu lub upoważnionej przez niego osobie obowiązek ustnej odpowiedzi. Poseł korzystający z przysługującego mu uprawnienia winien jest złożyć zapytanie najpóźniej do 21.00 dnia poprzedzającego posiedzenie sejmu. Nad powyższymi pytaniami nie przeprowadza się dyskusji. Posłowi zadającemu pierwotne pytanie przysługuje jednak prawo postawienia tzw. pytania dodatkowego. W praktyce każde posiedzenie Sejmu w swoim porządku dziennym obrad zawiera punkt dotyczący „spraw bieżących” oraz „pytań w sprawach bieżących”. Jak pokazuje statystyka z instytucji informacji na przestrzeni ostatnich 5 lat kalendarzowych skorzystano 76 razy<sup>67</sup>. Z kolei w tym samym okresie złożono, aż 824 pytania w sprawach bieżących<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> W 2015 r. – 5, w 2016 r. – 24, w 2017 r. – 20, w 2018 r. – 18 i 2019 r. – 9. Za: Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu (12 listopada 2015 r. – 29 lipca 2019 r.), źródło: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu), dostęp: 07.08.2019 r.

<sup>68</sup> W 2015 r. złożono 54 pytania, w 2016 r. – 260, w 2017 r. – 215, w 2018 r. – 197, w 2019 r. – 98. Ibidem.

Interpelacja poselska dotyczy zazwyczaj zasadniczych kwestii i problemów dotyczących spraw związanych z prowadzoną polityką państwa będącą przeciwieństwem funkcji ochrony państwa. Posłowie składają je w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Ten z kolei zobowiązany jest do przekazania pisma interpelowanemu. Odpowiedź udzielana jest na piśmie, jednak nie później niż 21 dni od chwili przekazania dokumentu Marszałkowi. Jeżeli osoba składająca interpelację nie będzie usatysfakcjonowana otrzymaną odpowiedzią, wówczas może ona wystąpić z żądaniem o udzielenie dodatkowego wyjaśnienia.

Jak podają sejmowe statystyki na przestrzeni lat 2015-2019 złożono 32 985 interpelacji poselskich (najwięcej w 2018 r.). Biorąc pod uwagę udział ministrów najbardziej zaangażowanych w funkcję ochrony państwa najwięcej interpelacji zostało skierowanych do ministra obrony narodowej – 1233, ministra spraw wewnętrznych i administracji – 2115, ministra spraw zagranicznych - 823 oraz ministra finansów – 2110. W sumie do Prezesa RM złożono 3091 interpelacji<sup>69</sup>. Porównując liczbę interpelacji składanych do ministrów kierujących resortami związanymi z ochroną i bezpieczeństwem państwa z interpelacjami do ministrów pozostałych działów należy uznać, że jest ona znacząca. Powyższe świadczy o istotności ministerstw oraz spraw, którymi się zajmują i zainteresowaniu posłów właśnie tymi działami władzy wykonawczej.

Kolejną formą indywidualnej kontroli są zapytania poselskie. W przeciwieństwie do interpelacji dotyczą one spraw tzw. „mniejszej wagi” związanych z polityką państwa prowadzoną przez władzę wykonawczą, a także zadań wykonywanych przez administrację na szczeblu rządowym. Cechuje je jednostkowość. Co ważne, nie posiadają one charakteru „spraw bieżących”. Mogą być wnoszone do wszystkich członków Rady Ministrów. Jak wskazują międzynarodowi uczeni „zapytania radykalnie zwiększają skuteczność nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa państwa, jeżeli spełnią swą podstawową funkcję”<sup>70</sup>. Odpowiedź na postawione zapytanie powinna zostać udzielona bezpośrednio na tym samym posiedzeniu Sejmu. Powyższa forma kontroli daje szansę na uzyskanie szybkiej odpowiedzi bez zbędnej zwłoki. W przypadku ochrony państwa „czas” i szybkość reakcji odgrywa kluczową rolę. Zapytania ułatwiają również kontrolowanie wprowadzanych w życie ustaw szczegółowych dotyczących sfery bezpieczeństwa państwa. Pozwalają na reorientację

---

<sup>69</sup> Więcej danych dotyczących interpelacji w: Interpelacje wg adresata, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=INTSTAT1&NrKadencji=8>, dostęp: 06.08.2019 r.

<sup>70</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 86.

działań politycznych rządu w powyższym zakresie. Zwracają także uwagę opinii publicznej na sprawy związane z zagrożeniami i ochroną kraju. Na przestrzeni ostatnich 5 lat postawiono 9637 zapytań poselskich. Liczba ta jest znacząco mniejsza w porównaniu z ilością sporządzonych interpelacji. Najwięcej zapytań zadano w 2017 r. – 4670. Do Prezesa Rady Ministrów skierowano 578 zapytań. Do Ministra Obrony Narodowej – 439, Ministra Spraw Wewnętrznych – 560, Ministra Spraw Zagranicznych – 291 i Ministra Finansów 547<sup>71</sup>.

Wcześniej sygnalizowałam już, że formy indywidualnej kontroli prowadzone w resortach związanych z bezpieczeństwem państwa są ważne i interesujące dla społeczeństwa. Działania wykonywane przez posłów (zapytania, wnioski o przekazanie informacji itp.) niejednokrotnie przybierają bardzo medialny wymiar. Powodują poruszenie, gdyż niejednokrotnie dotyczą chociażby: złego wydatkowania środków z budżetu państwa, niewłaściwego zarządzania strukturami, których celem jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa państwa czy też ukazują nierzetelność, brak sprawności oraz opieszałość działań organów (lub ich brak) wobec stanów rzeczy wymagających przecież zdecydowanych reakcji (zwłaszcza gdy powstałe zdarzenia zagraża bezpieczeństwu i ochronie obywateli).

Pisanie rozprawy przypadło na okres trwania pandemii wywołanej przez koronawirusa, toteż w owym czasie społeczeństwo było żywo zainteresowane tym, jak właściwe resorty są przygotowane na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony państwa oraz jego obywateli. Rosnąca ilość przypadków osób zakażonych oraz liczne zgony potęgowały ogólny niepokój. Działania podejmowane przez rządzących (liczne obostrzenia) usilnie wpłynęły na jakość funkcjonowania polskiego społeczeństwa<sup>72</sup>. Brak środków ochrony osobistej, problem ze szczepieniami oraz niewystarczające rekompensaty finansowe dla przedsiębiorców za wprowadzony rygor wpłynęły na szereg kontroli poselskich wykonanych przez przedstawicieli opozycji w na przełomie 2020/2021 r.

---

<sup>71</sup> Dane statystyczne za: Zapytania wg adresata, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=ZAPSTAT1&NrKadencji=8>, dostęp: 06.08.2019 r.

<sup>72</sup> Należy przypomnieć, iż rządzący pomimo że Konstytucja RP dawała im możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych tj. stanu wyjątkowego (ustawa szczegółowa zawiera szereg rozwiązań, które byłyby zasadne wobec panującego zagrożenia jakim był koronawirus), nie zdecydowali się na takie posunięcie. Wszelkie obostrzenia wprowadzono rangą ustaw, rozporządzeń i zaleceń.

Posłowie przeprowadzili np. kontrole w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też Ministerstwie Zdrowia. Pierwsza z nich dotyczyła Tymczasowego Szpitala Narodowego, na który został przekształcony Stadion Narodowy w Warszawie. Druga, zakupu środków ochrony osobistej oraz sprzętu medycznego podtrzymującego i ratującego życie. Jak się okazało na pierwszy cel przeznaczono kilkanaście milionów złotych (bez uwzględnienia kosztów codziennej eksploatacji obiektu), które w konsekwencji i tak nie były wystarczające. Pomimo szybkiego przekształcenia obiektu sportowego na Szpital nie wykorzystano jego potencjału (brak personelu mogącego sprawować opiekę nad osobami zakażonymi) i możliwości leczenia chorych, którzy nadal byli odsyłani do „normalnych szpitali”. Należy więc sobie zadać pytanie czy przeprowadzenie przekształcenia, pociągające ze sobą tak ogromne koszty było niezbędne? Z uwagi na niewykorzystany potencjał ochrony obywateli należy odpowiedzieć przecząco. Przeprowadzona przez posłów kontrola pozwoliła społeczeństwu na otrzymanie znaczących informacji z uwagi na ich bezpieczeństwo i ochronę.

Jako drugi przykład kontroli ważnej z punktu widzenia ochrony państwa w dobie pandemii należy wskazać kontrole przeprowadzane w Ministerstwie Zdrowia. One również dotyczyły finansowych kwestii związanych z umowami i samym zakupem środków ochrony osobistej oraz niezbędnego sprzętu medycznego, który wobec rosnącej liczby osób zakażonych koronawirusem był kluczowy dla bezpieczeństwa obywateli. Efektem kontroli było pozyskanie informacji o umowie dotyczącej zakupu respiratorów. Jak się okazało Ministerstwo zapłaciło znaczną część z zadeklarowanej w umowie kwoty jednak kontrahent nie dostarczył zamówionego towaru. Do dnia dzisiejszego tj. luty 2021 r. Ministerstwo Zdrowia nie odzyskało utraconych pieniędzy. Nie otrzymano również właściwej liczby zamówionego sprzętu. Przytoczone przykłady obrazują jak cenna dla społeczeństwa, jego ochrony i bezpieczeństwa może być kontrola parlamentarna, w trakcie której posłowie są w stanie pozyskać informacje znaczące w zakresie realizacji funkcji ochrony.

Należy raz jeszcze podkreślić, iż w związku z tym że najczęściej przedmiotami kontroli poselskiej są kwestie związane często z wydatkowaniem publicznych środków, wrażliwymi danymi, sprawami które poruszają i oburzają społeczeństwo toteż kontrolowane instytucje nagminnie nie wpuszczają posłów do swoich instytucji. Powyższe utrudnianie

wykonywania przez parlamentarzystów ich konstytucyjnego prawa należy uznać za niedopełnienie obowiązków i działanie na szkodę ogólnorozumianego interesu publicznego.

Przechodząc dalej, oprócz funkcji ustawodawczej i kontrolnej parlament sprawuje również funkcję związaną ze współdziałaniem w prowadzeniu polityki państwa<sup>73</sup>. Bierze także udział w określaniu zasadniczych kierunków państwa (w szczególności chodzi o politykę integracyjną RP). Należy podkreślić, iż funkcja ta łączy się nierozzerwalnie z omówioną już funkcją kontrolną. Dotyczy tego samego obszaru przedmiotowego tj. budżetu państwa oraz prowadzonej przez Radę Ministrów polityki. Przejawem sprawowania tej funkcji jest np. wydawanie przez Sejm uchwał dotyczących poszczególnych spraw. Takim przykładem mogą być chociażby uchwały, których przedmiotem jest prowadzona polityka zagraniczna (niejednokrotnie przecież związana z ochroną państwa)<sup>74</sup>, zmiany składów osobowych poszczególnych organów (tworzenia nowych grup roboczych, uzupełniania dotychczas funkcjonujących)<sup>75</sup> czy też upamiętnienia pewnych wydarzeń<sup>76</sup>.

Istotnym elementem parlamentarnej funkcji związanej z określaniem zasadniczych kierunków polityki państwa jest uchwalenie ustawy budżetowej<sup>77</sup>. W przeciwieństwie do procedury ustawodawczej stosowanej wobec procedowania tzw. ustaw zwykłych w przypadku ustawy budżetowej inicjatywa przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów

---

<sup>73</sup> Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP prowadzenie polityki państwa leży w gestii Rady Ministrów jednak poprzez posiadane przez parlament uprawnienia może on realnie wpływać na określanie kierunków państwa. Definicja pojęcia „prowadzenie polityki państwa” znajdzie się w części tego rozdziału poświęconej kompetencjom Rady Ministrów.

<sup>74</sup> Np. Uchwała z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec manipulowania faktami i zakłamywania historii przez polityków Federacji Rosyjskiej w celu dyskredytowania Polski i pogarszania relacji rosyjsko-polskich (M.P. 2020 poz. 34).

<sup>75</sup> Np. Uchwała z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia liczby członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych (uchwała niepublikowana w Monitorze Polskim), Uchwała z dnia 9 listopada 2019 r. w sprawie wyboru składu osobowego Komisji do Spraw Służb Specjalnych (uchwała niepublikowana w Monitorze Polskim).

<sup>76</sup> Np. Uchwała w sprawie uczczenia 75. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau oraz upamiętnienia Międzynarodowego Dnia Pamięci o Ofiarach Holocaustu (M.P. 2020 poz. 120).

<sup>77</sup> Artykuł 219 Konstytucji RP - budżet należy rozumieć jako dokument w formie ustawy, uchwalony przez parlament, którego treść reguluje i określa dochody i wydatki państwa w danym roku kalendarzowym. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie IV*, Kraków 2002, s. 296-297. Dodatkowo ustawa zasadnicza „mówi” o tzw. prowizorium budżetowym tj. akcie który obowiązuje w okresie krótszym niż rok kalendarzowy.

(art. 221 Konstytucji RP)<sup>78</sup>. Takie ograniczenie wynika nie z dyskryminacji, lecz z powodu konieczności pracy nad tak ważnymi aktami przez doświadczonych osoby, posiadające wysokie kwalifikacje oraz zaznajomione z wiedzą o stanie państwa, a także perspektywą rozwoju kraju<sup>79</sup>. Rada zobowiązana jest do złożenia Sejmowi projektu budżetu nie później niż 3 miesiące przed rozpoczęciem nowego roku kalendarzowego tj. do 30 września (art. 222 Konstytucji RP). Duży udział w procedurze bierze komisja sejmowa Finansów Publicznych. Konstytucja ogranicza swobodę posłów w zakresie możliwości modyfikowania projektu rządowego. W art. 220 przyjęto, że „zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy”. Jeżeli posłowie zaproponują zwiększenie wydatków w danym zakresie, zobowiązani są do wskazania źródła ich finansowania. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Senat ma wyłącznie 20 dni na ustosunkowanie się do przedstawionego aktu<sup>80</sup>. W kompetencji Senatu leży przyjęcie aktu bądź uchwalenie poprawek. Głowie państwa nie przysługuje złożenie weta. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 7 dni lub w ramach kontroli prewencyjnej kieruje ją do Trybunału Konstytucyjnego (art. 224 Konstytucji RP). Trybunał powinien rozpatrzyć sprawę w ciągu 2 miesięcy liczonych od chwili złożenia wniosku<sup>81</sup>.

Uchwalenie ustawy budżetowej jest istotne z uwagi na prawidłowe funkcjonowanie państwa oraz jego stabilność i bezpieczeństwo. O wadze aktu świadczy fakt, iż ustrojodawca nałożył na parlament obowiązek (a nie prawo) jej uchwalenia. Ustawa budżetowa jest również ważna z punktu funkcji ochrony państwa. Jak zostało już wspomniane, każda taka ustawa swoją znaczną część poświęca wydatkom przeznaczonym na obronność państwa. W 2019 r. wydatki zostały zaplanowane na poziomie 79,6 miliarda złotych<sup>82</sup>. Przypisane na ten cel finanse są kluczowe z uwagi na gotowość państwa do obrony. Jedynie dobrze

---

<sup>78</sup> Wyłączność inicjatywy ustawodawczej przysługującej Radzie Ministrów dotyczy również prowizorium budżetowego, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych (art. 221 Konstytucji RP).

<sup>79</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 299.

<sup>80</sup> Przypomnienie: w przypadku procedowania tzw. ustawy zwykłej Senat ma 30 dni na wystosowanie wobec procedowanego aktu stosownych uwag.

<sup>81</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 302.

<sup>82</sup> Dane przytoczone za: Budżet na 2019, źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2019>, dostęp: 06.08.2019 r.

wyposażona armia, posiadająca wykształconą i doświadczoną kadre jest w stanie odeprzeć nagły atak obcych sił zbrojnych, państwa nacierającego.

Pozostałymi kompetencjami parlamentu będącymi wyrazem realizacji współuczestniczenia w określaniu polityki prowadzonej przez państwa jest: uchwalanie ustaw z zakresu finansów publicznych, wotum zaufania (o którym już była wcześniej mowa) oraz uchwalanie przez Sejm rezolucji i apeli. Do takich uprawnień należy również ogłaszanie stanu wojny, a także decydowanie o zawarciu pokoju<sup>83</sup>.

## 2.2. Sejm a stan wojny i stany nadzwyczajne

Z punktu widzenia tematyki pracy najważniejszym uprawnieniem parlamentu (głównie Sejmu) w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa jest jego udział w procedurze wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz stanu wojny. Na początku, wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, że stan wojny nie jest tożsamy ze stanem wojennym<sup>84</sup>. Pierwszy jest bowiem kategorią prawa międzynarodowego, natomiast drugi – prawa krajowego. Różnią je przesłanki determinujące wprowadzenie, procedura zastosowania szczególnych przepisów, czy też skutki, które mogą wywołać. Stan wojny nie wyklucza wprowadzenia stanu wojennego. Należy również pamiętać, iż stany te nie muszą obowiązywać automatycznie. Nie ulega jednak wątpliwości fakt, że zarówno stan wojny jak i stan wojenny są szczególnymi wyrazami funkcji ochrony państwa.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 Konstytucji Sejm został wskazany jako organ właściwy do decydowania w imieniu Rzeczypospolitej o stanie wojny oraz zawarciu pokoju<sup>85</sup>. Ustrojodawca w tym zakresie pozostawił izbie swobodę decyzyjną. Nie sprecyzował także charakteru aktu, na podstawie którego uprawnienie z art. 116 miałyby zostać wykonane. W przywołanym przepisie mowa jest wyłącznie o prawie do podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu. Brakuje wyraźnego określenia formy jego realizacji. Jak wskazuje literatura przedmiotu, należy przyjąć, iż „jest to swoista proklamacja Sejmu, wyrażona

---

<sup>83</sup> Katalog za: P. Czarny, *Sejm...*, op. cit., s. 278-279.

<sup>84</sup> I. Niczyporuk-Chudecka, *Stan wojenny, a stan wojny – podobieństwa i różnice*, „Czas Prawnika”, dostęp: 17.04.2018 r., źródło: <http://czasprawnika.pl/2018/03/16/stan-wojenny-a-stan-wojny/>.

<sup>85</sup> E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 157.



w formie uchwały”<sup>86</sup>. Podejmowana jest ona zwykłą większością głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Skutkiem podjęcia uchwały będzie wyposażenie właściwych organów w uprawnienia niezbędne służące ochronie państwa.

Co ważne, omawiany art. 116 ust. 1 nie określa determinantów użycia siły zbrojnej (przyp. działania wojenne mogą być prowadzone nawet, gdy stan wojny nie został wprowadzony)<sup>87</sup>. Zamysłem zasady zawartej w komentowanym przepisie było nadanie Sejmowi (będącemu organem władzy ustawodawczej składającym się z przedstawicieli społeczeństwa) możliwości rozstrzygnięcia o jednej z najważniejszych kwestii ochrony państwa, tj. wprowadzaniu stanu wojny oraz decydowaniu o zawarciu pokoju. Pierwsza aktywność związana jest z wystąpieniem kwalifikowanego zagrożenia, natomiast druga – z jego zażegnaniem<sup>88</sup>.

Mówiąc o konstytucyjnym uprawnieniu Sejmu wynikającym z ww. artykułu nie można pominąć jego ust. 2. Przepis ten określa wyłączne przesłanki usprawiedliwiające wprowadzenie stanu wojny. W przywołanej normie ustrojodawca uwzględnił zbrojną napaść na terytorium RP (zagrożenie musi być realne) oraz sytuację, gdy z podpisanych umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji<sup>89</sup>. Celem uchwały Sejmu wprowadzającej stan wojny jest reakcja legislatury na powstałe, bezpośrednio (napaść) lub pośrednio (agresja) zagrożenie. Stan wojny nie może być traktowany jako środek prewencyjny, czy też jako forma wojny napastniczej (agresywnej). Jego wprowadzenie ma służyć wyłącznie ochronie i obronie państwa. Nie każda napaść będzie uprawniała Sejm do wprowadzenia stanu wojny. Niezbędnym elementem jest jej zbrojny charakter. Podkreślenia wymaga również fakt, iż napaść nie będzie tożsama

---

<sup>86</sup> M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 119.

<sup>87</sup> Szerzej P. Grzebyk, *Komentarz do art. 116*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom 2*, pod red. M. Safjana, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 441.

<sup>88</sup> M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu...*, op. cit., s. 11.

<sup>89</sup> Na uwagę zasługuje fakt, iż ustrojodawca użył liczby mnogiej, tj. sformułowania „ustaw międzynarodowych”, a nie „ustawy międzynarodowej”. Należy podejść krytycznie do powyższej regulacji, gdyż nie jest jasne, dlaczego zobowiązanie wynikające wyłącznie z jednej umowy międzynarodowej nie może stanowić przesłanki decydującej o wprowadzeniu stanu wojny. A co w przypadku umów o szczególnym statusie lub umowy przekazującej organizacji międzynarodowej lub właściwemu organowi międzynarodowemu kompetencje krajowych organów władzy z art. 90 ust. 1 Konstytucji? Konstytucja ani literatura przedmiotu nie rozstrzyga powyższej kwestii.

z agresją, o której również mowa w komentowanym przepisie<sup>90</sup>. Co ważne, także nie każda agresja będzie posiadała elementy oraz charakter decydujący o kwalifikacji zbrojnej napaści. Stan wojny „adresowany jest na zewnątrz państwa”, tzn., że jego wprowadzenie wywoła skutki międzynarodowe w relacjach pomiędzy państwami (odmienne skutki wywoła wprowadzenie stanu wojennego, tj. wpłynie on na sytuację wewnątrz kraju)<sup>91</sup>.

Artykuł 116 Konstytucji (porównując go do norm określających stany nadzwyczajne) wydaje się być niepełny. Ustrojodawca pominął bowiem regulacje dotyczące rozstrzygnięcia obszaru, który ma zostać objęty stanem wojny. Konstytucja nie rozstrzyga o tym, czy ma on obowiązywać wyłącznie na zagrożonym obszarze, czy jednak swoim zasięgiem może objąć teren całego państwa. W komentowanym przepisie brakuje również określenia jakie umowy międzynarodowe mogą zobowiązywać Polskę do wspólnej agresji. Doktryna wskazuje, iż będą nimi ratyfikowane umowy międzynarodowe, które posiadają charakter prawa powszechnie obowiązującego<sup>92</sup>. Ustrojodawca nie określił również przesłanek zawarcia pokoju.

Kluczowym uprawnieniem Sejmu w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa jest udział izby w procedurze wprowadzania stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej. W związku z tym, iż stanom nadzwyczajnym został poświęcony oddzielny rozdział tejże pracy, w tym miejscu zostanie opisany wyłącznie etap wprowadzania stanów nadzwyczajnych.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż stan wojenny jest jednym ze stanów szczególnego zagrożenia państwa. Za przesłanki usprawiedliwiające jego wprowadzenie ustrojodawcę uznał: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium RP oraz gdy z podpisanej umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229)<sup>93</sup>. Głównym zadaniem Sejmu w trakcie procedury wprowadzania stanu wojennego jest realizowanie przez izbę funkcji nadzorczej. Pomimo że władza wykonawcza

---

<sup>90</sup> Szerzej o rozróżnieniu pojęć w: M. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, s. 71-79.

<sup>91</sup> Por. M. Kasiński, *Prawo obrony narodowej...*, op. cit., s. 738 oraz W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń: komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 28.

<sup>92</sup> Szerzej M. Szymańska, *Umowa międzynarodowa w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006, nr 9/12, s. 75-76 oraz 78-79.

<sup>93</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 189.

posiada kompetencje do wprowadzenia stanu wojennego to Sejm jako organ legislatywy został uprawniony do dokonania oceny rozporządzenia, które wydaje Prezydent<sup>94</sup>. W związku z przypisaną kompetencją, Sejm może podjąć realne, władcze instrumentarium wobec procedury uruchomionej przez głowę państwa z inicjatywy zawartej we wniosku złożonej przez Radę Ministrów (art. 231). Zgodnie z przywołaną normą to Sejm, a nie organy władzy wykonawczej, został uprawniony do oceny zasadności potrzeby użycia stanu szczególnego zagrożenia państwa, w tym przypadku stanu wojennego.

Zgodnie z art. 231 Konstytucji Prezydent jest zobowiązany do przedstawienia Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu stanu w ciągu 48 godzin od chwili podpisania aktu<sup>95</sup>. Na tym etapie procedury izba niższa parlamentu uprawniona została do dokonania własnej weryfikacji zasadności zastosowania szczególnych przepisów. Jej zakres został określony w zdaniu trzecim komentowanego przepisu. Rozpatrzenie rozporządzenia przedłożonego przez głowę państwa ma nastąpić niezwłocznie<sup>96</sup>. Termin wskazany przez ustrojodawcę jest nieostry. Wydaje się, iż w związku z realnym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa powinno to nastąpić przy najbliższym, możliwym posiedzeniu Sejmu jednak Konstytucja nie wskazuje, kiedy powinno się ono odbyć. Zgodnie z Regulaminem Sejmu (art. 173 pkt 1) terminy posiedzeń ustalane są przez kolegialny organ, tj. Prezydium Sejmu złożone z Marszałka Sejmu oraz wicemarszałków<sup>97</sup>. Podejmowane decyzje zapadają większością głosów.

Sejm dokonując rozpatrzenia rozporządzenia wydanego przez Prezydenta zobowiązany jest do analizy przesłanek, które zostały przez niego wskazane. Największe trudności interpretacyjne może wywołać przesłanka „zewnętrznego zagrożenia państwa”. Jej definicję legalną zawiera art. 2 ust. 1a ustawy o stanie wojennym. Rozumienie przesłanek wprowadzenia stanu wojennego zostanie szczegółowo opisane w rozdziale poświęconym stanom nadzwyczajnym. Przeprowadzając analizę, Sejm (posłowie) musi odpowiedzieć na pytanie, czy zagrożenie, które wystąpiło ma szczególny

---

<sup>94</sup> Zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 227.

<sup>95</sup> Więcej w: M. Czuryk, *Podstawy prawne wprowadzenia, obowiązywania oraz zniesienia stanu wojennego*, [w:] *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, pod red. M. Czuryka, W. Kitlera, Warszawa 2014, s. 271.

<sup>96</sup> J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 149.

<sup>97</sup> Szerzej o Prezydium Sejmu w: M. Kulpa, *Organizacja wewnętrzna Sejmu. Wydanie II*, Warszawa 2008, s. 27-34.

charakter? A także, czy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające w celu przeciwdziałania? Dodatkowym zadaniem Sejmu jest ocena zachowania przez Prezydenta zasady proporcjonalności (art. 228 ust. 5), zachowania zakazów ograniczeń praw i wolności jednostki wynikających z art. 233 oraz zasadności wprowadzenia stanu wojennego ca całym terytorium państwa lub wyłącznie jego zagrożonych częściach. Zgodnie z art. 231 Sejm może uchylić rozporządzenie Prezydenta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Na uwagę zasługuje fakt, iż Konstytucja mówi wyłącznie o kompetencji Sejmu do uchylenia aktu głowy państwa, a nie jej zatwierdzenia.

Kolejnym konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy. Przesłanki determinujące jego wprowadzenie (w przeciwieństwie do wyżej omówionego stanu wojennego) mają charakter *stricto wewnątrzny*<sup>98</sup>. Ustrojodawca dopuścił zastosowanie przepisów z art. 230 w przypadku „zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”. W przypadku procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego Sejm posiada te same uprawnienia do oceny rozporządzenia Prezydenta, jak w przypadku stanu wojennego (omówiony już art. 231). Udział izby nie kończy się jednak na tym etapie. Na mocy art. 230 ust. 1 stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 90 dni. Termin ten nie posiada bezwzględnego charakteru. W ust. 2 ustrojodawca przewidział możliwość jego przedłużenia. Może ono nastąpić tylko raz na czas nie dłuższy niż 60 dni. Do wydłużenia niezbędna jest zgoda Sejmu wyrażona w formie uchwały, przegłosowana zwykłą większością głosów. W przypadku przedłużenia czasu trwania stanu wyjątkowego Sejm powinien przeanalizować przesłanki, które były powodem jego wprowadzenia. Jeżeli uzna, że zagrożenie w dalszym ciągu jest na tyle poważne oraz dotychczas zastosowane środki nie były wystarczające (tzn. nie przywróciły normalnego funkcjonowania państwa), wówczas dopiero może podjąć decyzję o przedłużeniu stanu na maksymalnie dwa kolejne miesiące. Przy udzieleniu zgody pod uwagę brany jest okres obowiązywania stanu, który został wskazany w rozporządzeniu. Gdyby Sejm uznał, że przedłużenie stanu jest niezbędne, ale nie na tak długi czas, wówczas wymagane jest sporządzenie przez głowę państwa nowego aktu wraz ze wskazaniem właściwego, dodatkowego czasu obowiązywania<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> K. Sipowicz, E. Najbert, T. Pietras, *Wielowymiarowy aspekt kryzysu w teorii i praktyce*, Będzin 2017, s. 20.

<sup>99</sup> M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu...*, op. cit., s. 21.

Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, jeżeli te noszą znamiona klęski żywiołowej<sup>100</sup>. Udział Sejmu w procedurze wprowadzania tego stanu jest mniej rozbudowany niż w porównaniu do dwóch, wyżej omówionych instytucji. Do kompetencji Sejmu należy przedłużenie stanu. Zgodnie z art. 232 Konstytucji może on trwać nie dłużej niż 30 dni i obowiązywać na całym terytorium państwa lub objąć wyłącznie jego zagrożone części. Do przedłużenia stanu wyjątkowego wymagana jest zgoda Sejmu podjęta na mocy uchwały, zwykłą większością głosów. Ustrojodawca nie wskazał maksymalnego terminu wydłużenia stanu. Nie przewidział również konkretnego czasu, jaki ma Sejm na rozpatrzenie sprawy dotyczącej przedłużenia stanu. Co ważne, w przypadku wygaśnięcia stanu klęski z mocy prawa, Sejm nie posiada uprawnienia do jego wydłużenia<sup>101</sup>.

Pozycja Senatu w chwili konieczności prowadzenia danego stanu nadzwyczajnego jest osłabiona. Ustrojodawca nie uwzględnił uczestnictwa izby w powyższych przypadkach. Ustawa szczegółowa również nie doprecyzowuje tejsze kwestii. Brak udziału Senatu w procedurze wprowadzenia stanu nadzwyczajnego z jednej strony usprawnia podjęcie kluczowych decyzji, w chwili, gdy państwo znajduje się w sytuacji szczególnego zagrożenia. Z kolei z drugiej, odbiera senatorom możliwość decydowania o najważniejszych, wręcz kluczowych kwestiach dla bezpieczeństwa i ochrony państwa.

Omawiając uprawnienia Senatu dotyczące realizacji ochrony państwa na uwagę zasługuje jeszcze art. 131 ust. 3 Konstytucji dotyczący przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta. W przypadku, gdy głowa państwa nie może przejściowo sprawować swojej funkcji wówczas zastępuje go Marszałek Sejmu. Jeżeli i on nie może wykonywać obowiązków przypisanych Prezydentowi zgodnie z przywołanym przepisem stanowisko obejmuje Marszałek Senatu. Konstytucyjna norma jest istotna z punktu widzenia tematyki pracy, gdyż gwarantuje ciągłość i stabilność najwyższej władzy wykonawczej, tj. instytucji Prezydenta RP.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należy uznać, iż realizacja przez Senat zadań stanowiących o funkcji ochrony państwa (w porównaniu z kompetencjami Sejmu) jest uboga i bardzo wąska.

---

<sup>100</sup> Zob. R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP: podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2003, s. 139-140.

<sup>101</sup> M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu...*, op. cit., s. 22.

### 2.3. Rola komisji parlamentarnych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa

W procesie realizacji przez parlament funkcji kontrolnej w nawiązaniu do funkcji ochrony państwa istotną rolę odgrywają komisje sejmowe<sup>102</sup>. Zgodnie z art. 17 Regulaminu Sejmu pełnią one dwa zasadnicze zadania. Po pierwsze, rozpatrują i przygotowują sprawy będące przedmiotem pracy izby (ust. 1). Po drugie, jako organy sejmowe mogą wyrażać opinie dotyczące spraw przekazanych pod ich obrady przez izbę, Marszałka lub Prezydium (ust. 2). Wyróżnia się komisje o charakterze stałym, nadzwyczajnym oraz śledczym.

Pełen katalog stałych komisji został wymieniony w art. 18 Regulaminu izby. Co ważne, szereg z nich odgrywa duże znaczenie dla funkcji ochrony państwa. Przede wszystkim: Komisja Obrony Narodowej, ds. Służb Specjalnych oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych. Omawiając ich funkcjonowanie w sprawach bezpieczeństwa państwa uwagę należy zwrócić na kilka aspektów. Po pierwsze, komisje sejmowe nie są odrębnymi organami państwa. Wchodzą one w skład wewnętrznej struktury Sejmu. Ich głównym zadaniem jest wspieranie, a nie zastępowanie, wyrażanie prac izby. Po drugie, pomimo swojego usytuowania mają one szczególny status. Powodem tego jest ich konstytucyjne umocowanie, w przeciwieństwie do innych organów Sejmu, których status regulowany jest wyłącznie poprzez regulamin izby. Faktem tym ustrojodawcę podkreślił znaczenie i rangę komisji. Po trzecie, od członków komisji wymagana jest fachowość, połączona z odrzuceniem polityczności, co w praktyce nie zawsze jest respektowane. Po czwarte, w przeciwieństwie do organów konstytucyjnych *stricto* związanych z ochroną i bezpieczeństwem państwa komisje nie posiadają delimitowanego zakresu uprawnień, czy też trudno egzekwować od nich odpowiedzialność.

Zakres przedmiotowy spraw, jakimi zajmują się komisje stałe, obejmuje wszelkie kwestie związane z obszarem ich działalności, który dotyczy więcej niż jednego resortu. Do ich najważniejszych uprawnień kontrolnych zalicza się: możliwość żądania informacji,

---

<sup>102</sup> Zob. S. Worach, *Rola i znaczenie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2009, Folia Iuridica 70, s. 137.

a nawet obecności na spotkaniu osób zajmujących kierownicze funkcje instytucji państwowych, przeprowadzanie czynności kontrolnych oraz wymaganie dokonania kontroli przez NIK. Komisje mogą również wydawać dezyderaty oraz opinie. Pierwszy z wymienionych środków jest uchwałą, która w swojej treści określa postulaty dotyczące konkretnych spraw. Z kolei drugim środkiem są uchwały zawierające opinie komisji. Powyższe dokumenty mogą być kierowane do najważniejszych organów i instytucji w państwie, np. Rada Ministrów, czy też prezes NIK. W trakcie trwania Sejmu VIII kadencji uchwalono łącznie 267 dezyderatów oraz 1349 opinii<sup>103</sup>.

Jak już wcześniej sygnalizowałam, najważniejszymi, stałymi komisjami z uwagi na funkcję ochrony są przede wszystkim: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisja Obrony Narodowej oraz Komisja do Spraw Służb Specjalnych. Pomimo, iż są one wewnętrznymi organami Sejmu, z uwagi na specyfikę powierzonych im zadań, posiadanie podstawowego i obligatoryjnego charakteru, należy jednak uznać, że każda z nich odgrywa ważną rolę w zapewnieniu ochrony państwa. Powyższe zostało ujęte w załączniku do Regulaminu Sejmu.

Współcześnie funkcjonująca Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych posiada długą tradycję historyczną. Już w okresie Królestwa Polskiego pracowały bowiem komisje parlamentarne, które jako przedmiot swoich prac pod uwagę brały sprawy z zakresu administracji kraju oraz jego spraw wewnętrznych. Zajmowały się takimi kwestiami jak np. polityka zagraniczna, czy zagadnieniami wojskowymi lub wojennymi. Pomimo późniejszej ewolucji ustrojowej komisje, o których mowa, zachowały swój pierwotny charakter. Obecnie w Sejmie pracuje stała Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych. Jak dość lapidarnie stanowi punkt 1 do załącznika Regulaminu Sejmu zajmuje się ona „sprawami administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego”. Zatem bez wątplenia należy uznać, że wykonując swoje regulaminowe zadania realizuje jednocześnie funkcję ochrony państwa sprawowaną przez władzę ustawodawczą. Wypełniając powierzone zadania Komisja ta (zwana również resortową), jak i każda inna, musi jednak pamiętać o swojej niesamodzielności i fakcie, że podjęte działania powinny być zgodne z kompetencjami samego Sejmu. Do szczegółowych zadań

---

<sup>103</sup> Za: Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu (12 listopada 2015 r. - 29 lipca 2019 r.), źródło: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu), dostęp: 07.08.2019 r.

legislacyjnych przedmiotowej Komisji należy przede wszystkim opiniowanie ustaw, które dotyczą administracji państwowej, bezpieczeństwa, ładu i porządku państwa.

I tak np. w dniu 30 sierpnia 2019 r. Komisja rozpatrzyła poprawkę do projektu ustawy o lotach najważniejszych osób w państwie (druk nr 3763 i 3770)<sup>104</sup>. W przedstawionym dokumencie zaproponowała odrzucenie zmian polegających na określeniu, kto może przebywać na pokładzie statku powietrznego, którego lotowi nadano status HEAD<sup>105</sup>. Do działań kontrolnych Komisji należy zaliczyć formułowanie opinii oraz dezyderatów. Ponadto może ona również żądać przedstawienia szczegółowych informacji oraz żądać prawa wysłuchania z zakresu przedmiotowego przypisanych im spraw, tj. spraw wewnętrznych dotyczących kraju. Komisja swoje ustawowe i regulaminowe uprawnienia realizuje na posiedzeniach<sup>106</sup>.

Kolejną, zarazem jedną z klasycznych i najstarszych stałych komisji, których działalność jest *stricto* związana z realizacją przez władzę ustawodawczą funkcji ochrony państwa, jest Komisja Obrony Narodowej. Już sama nazwa wskazuje, że zakres jej działalności oscyluje wokół szeroko rozumianej ochrony i bezpieczeństwa narodowego, a więc w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym kraju (np. międzynarodowe stosunki militarne). Punkt 14 Regulaminu Sejmu wskazuje na jej ogólne zadania. W ich zakres wchodzi przede wszystkim, co oczywiste obrona państwa w szczególności: działalność krajowych sił zbrojnych, systemu obrony terytorialnej oraz cywilnej, obowiązki związane z umacnianiem obronności (obowiązek ten ciąży bowiem nie tylko na organach państwowych, ale i na organizacjach czy też chociażby zakładach specjalizujących się w przemyśle obronnym). Komisja ta, analogicznie do poprzednio omówionej, wydaje opinie, dezyderaty oraz pozyskuje informacje z zakresu dziedziny swojej działalności. Nie ulega

---

<sup>104</sup> Informacja o pracach komisji sejmowych VIII kadencja w dniu 30 sierpnia 2019 r. nr 95/2019 (483), źródło: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/prace\\_komisji\\_info.xsp?data=2019-08-30](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/prace_komisji_info.xsp?data=2019-08-30), dostęp 19.02.2020 r.

<sup>105</sup> Szerzej o tym szczególnym rodzaju lotów w: Instrukcja organizacji lotów z najważniejszymi osobami w państwie, stanowiąca załącznik do decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 146/MON z dnia 24 października 2018 r. (poz. 172), źródło: [http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/10/Poz.\\_172\\_dec.\\_Nr\\_146-sig.pdf](http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/10/Poz._172_dec._Nr_146-sig.pdf), dostęp: 12.11.2020 r.

<sup>106</sup> W styczniu 2021 r. Komisja przyjęła plan działań na najbliższe pół roku. Zgodnie z jego założeniami członkowie Komisji mają zająć się m.in.: kwestiami związanymi z funkcjonowaniem lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (chodzi o możliwość ich przeniesienia w struktury Państwowej Straży Pożarnej) czy też realizacją "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020".



wątpliwości fakt, iż każda aktywność tejże, jakże wyspecjalizowanej komisji, powinna zostać uznana za realizację przez władzę ustawodawczą funkcji ochrony państwa.

Dla przykładu należy podać, iż Komisja Obrony Narodowej w 2019 r. przedstawiła opinię w sprawie szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2021-2035 (w dniu 10 września 2019 r.), zaopiniowała również Program Rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2021-2035 (w dniu 25 września 2019 r.)<sup>107</sup>. Należy podkreślić, że przygotowywanie planów z 15-letnią perspektywą do przodu to w Polsce swoiste *novum*. Dotychczas przyjmowane programy rozwoju dotyczące poszczególnych sektorów funkcjonowania państwa były opracowywane wyłącznie w perspektywie 10-letniej. Jak podkreślali twórcy wymienionych wyżej dokumentów „kierunki nowego projektu mają świadczyć o zmianie filozofii postrzegania rozwoju sił zbrojnych, natomiast proponowane w nim zmiany mają być odpowiedzią na zmieniającą się dynamikę i globalizację zagrożeń”. Przyjęte regulacje dotyczą m.in. ułatwienia prowadzenie długofalowych programów rozwojowych, planów inwestycji budowlanych i planów zakupu środków materiałowych. Plan modernizacji technicznej zakłada wydatki w wysokości 524 mld zł, przy czym w 2025 r. nakłady na modernizację mają wynieść 24 mld zł, natomiast w 2050 r. kwota to ma zostać podwojona i docelowo osiągnie 50 mld zł.

Mówiąc o stałych komisjach sejmowych realizujących funkcję ochrony państwa należy wspomnieć również o Komisji do Spraw Służb Specjalnych, która pod względem tradycji funkcjonowania (porównując ją do już opisanych komisji) ma najkrótszą historię. Działalność tej komisji nastawiona jest przede wszystkim na bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, jednak aktywność służb specjalnych niejednokrotnie wykracza również poza obszar terytorialny RP i przybiera międzynarodowy wydźwięk. Załącznik do Regulaminu Sejmu w punkcie 2 szeroko wymienia zakres uprawnień tejże Komisji. Zgodnie z przywołanym przepisem realizuje ona następujące zadania: opiniowanie aktów dotyczących krajowych służb specjalnych, rozpatrywanie sprawozdań szefów służb, opiniowanie budżetu, udział w procedurze powołania członków służb, zapoznawanie się z informacjami o działalności służb, czy też ocena współdziałania służb. Należy dodać, iż wspomniane współdziałanie ma szczególne znaczenie dla funkcji ochrony państwa. Służby specjalne współpracują bowiem

---

<sup>107</sup> Wykaz uchwalonych opinii Komisji Obrony Narodowej, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=OPINIEST&NrKadencji=8&KodKom=OBN>, dostęp 19.02.2020 r.

z takimi instytucjami jak organy ścigania, czy też przede wszystkim Siłami Zbrojnymi. Wraz z nimi służby specjalne mogą realizować różne czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz prowadzić działania profilaktyczne, których głównym celem jest, wszakże ochrona bezpieczeństwa państwa.

Jak zostało już zaznaczone, oprócz komisji stałych w Sejmie funkcjonują również komisje nadzwyczajne oraz śledcze. Pierwsze z nich w chwili powołania muszą posiadać określony cel, zasady oraz tryb działania (art. 19 Regulaminu Sejmu). Do końca VIII kadencji Sejmu pracowały trzy komisje o nadzwyczajnym charakterze: do spraw zmian w kodyfikacjach (NKK), do spraw deregulacji (NDR) oraz do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (NPW). W trakcie kadencji funkcjonowała również Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu (NZR).

O trzecim rodzaju komisji, tj. komisjach śledczych, wspomina art. 111 Konstytucji RP<sup>108</sup>. Przepis wskazuje, że komisje o takim charakterze mogą zostać powołane przez Sejm do zbadania określonej sprawy. Senat oraz Zgromadzenie Narodowe zostało przez ustrojodawcę pozbawione powyższego uprawnienia. Z uwagi na swój specyficzny charakter komisja śledcza posiada szczególne możliwości kontrolne i śledcze, np. opiniowanie kierunków pracy najważniejszych organów i instytucji państwa, czy też pozyskiwanie informacji o statusie niejawnym<sup>109</sup>. W odniesieniu do sfery bezpieczeństwa państwa zaletami komisji śledczych jest już samo ich powołanie, które może być postrzegane jako nie tylko sygnał polityczny, ale i jako narzędzie służące prowadzeniu szczegółowych śledztw w sprawach dotyczących sektorów bezpieczeństwa i ochrony kraju. Wyniki prac komisji mają informacyjny charakter i stanowią podstawę do podjęcia przez Sejm decyzji kontrolnych<sup>110</sup>. Umożliwiają również ocenę polityki rządu w konkretnych sprawach, w tym tych związanych z funkcją ochrony państwa. Dodatkowo wyniki prac komisji mogą zawierać

---

<sup>108</sup> Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2009 r. nr 151 poz. 1218).

<sup>109</sup> Szerzej o niektórych zagadnieniach funkcjonowania komisji śledczej w: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007)*, Gdańsk 2008, s. 129-205 oraz A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, Gdańsk 2015, s. 59-113.

<sup>110</sup> Cechy komisji śledczej za: B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 25-58 oraz S. Bułajewski, *Instytucja komisji śledczej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 112-113.

propozycje dotyczące działań naprawczych, służących w celu uniknięcia ponownych tego typu zagrożeń<sup>111</sup>.

W okresie funkcjonowania VIII kadencji Sejmu działały dwie komisje posiadające status śledczy, tj.: Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold (SKAG) oraz Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. (SKVAT). Skutkiem działalności obu komisji było przesłuchanie szeregu świadków, utworzenie raportu końcowego podsumowującego przeprowadzone czynności, informacja społeczeństwa o analizowanych przestępstwach oraz pośrednie wpłynięcie na sytuację bezpieczeństwa wewnętrzkrajowego<sup>112</sup>.

Jak wynika z sejmowych statystyk, na przestrzeni lat 2015-2019 odbyło się w sumie 5434 posiedzeń wszystkich komisji (w tym: 5088 posiedzeń komisji stałych, 123 posiedzenia komisji nadzwyczajnych oraz 214 posiedzeń komisji śledczych). W trakcie przywołanego czasookresu prezydium poszczególnych komisji spotkały się 772 razy, natomiast podkomisje zebrały się łącznie na 923 posiedzeniach<sup>113</sup>.

Podsumowując tę część rozprawy, należy podkreślić, że Sejm posiada znaczące kompetencje w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Jego zadania zostają wysoce uwidocznione w sytuacji szczególnego zagrożenia kraju, tj. w chwili konieczności wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub gdy następuje potrzeba wprowadzenia stanu wojny. Powyższe nie umniejsza jednak ustawodawczej roli Sejmu, na

---

<sup>111</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem...*, op. cit., s. 87.

<sup>112</sup> W poprzednich kadencjach Sejmu funkcjonowały następujące komisje śledcze. **Sejm VII kadencji** – brak komisji śledczych. **Sejm VI kadencji**: Komisja śledcza do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 o grach i zakładach wzajemnych (KSGZ); Komisja Śledcza do zbadania okoliczności porwania i zabójstwa Krzysztofa Olewnika (SKKO); Komisja śledcza do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy policji, służb specjalnych, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości; Komisja śledcza do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy (SKBB). **Sejm V kadencji**: Komisja śledcza ds. banków i nadzoru bankowego. Sejm IV kadencji: Komisja śledcza ds. prywatyzacji PZU; Komisja śledcza w sprawie PKN Orlen; Komisja śledcza w sprawie afery Rywina – należy zaznaczyć fakt, że powyższa komisja była pierwsza sejmowa komisja śledcza w III RP.

<sup>113</sup> Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu (12 listopada 2015 r. - 29 lipca 2019 r.), źródło: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu), dostęp: 25.03.2020 r.

mocy którego może on realnie kształtować krajowy porządek prawny regulujące kwestie związane z bezpieczeństwem i ochroną państwa.

### **3. Zadania organów władzy wykonawczej**

Zadania organów władzy wykonawczej w Konstytucji RP zostały silnie rozbudowane. Zarówno Prezydent, jak i Rada Ministrów otrzymała od ustrojodawcy szereg uprawnień, które kwalifikują się do katalogu zadań będących realizacją funkcji ochrony państwa. Zgodnie z art. 135 Konstytucji głowa państwa odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Z kolei na Radzie Ministrów ciąży obowiązek prowadzenia polityki państwa w zakresie spraw niezastrzeżonych dla innych organów państwowych, czy też jednostek samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji). Zadania obu organów w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa można podzielić na kilka zasadniczych grup. Powyższe będzie stanowiło szczegółowy przedmiot dalszej analizy.

Należy zaznaczyć, iż w realizacji konstytucyjnych zadań zarówno głowa państwa jak i Rada Ministrów na czele z premierem posiada przeznaczone i wyspecjalizowane do tego celu organy pomocnicze. Ich głównym zadaniem jest wsparcie władzy wykonawczej, sprawowanie funkcji doradczej oraz realny udział w realizacji pewnych elementów z zakresu funkcji ochrony państwa. Wpływ na przedmiotową dla rozprawy funkcję ochrony państwa może posiadać Rada Gabinetowa składająca się z Prezydenta oraz Rady Ministrów. Jej kluczowym zadaniem jest wsparcie egzekutywy w sprawach posiadających szczególną wagę dla państwa. Nie mniej istotny udział w obszarze bezpieczeństwa państwa posiada konstytucyjny minister, tj. Minister Obrony Narodowej. O jego wadze świadczy już sam obszar kompetencji, który został przydzielony mu przez ustrojodawcę.

#### **3.1. Zadania Prezydenta**

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Prezydent posiada szczególną pozycję. Z jednej strony pełni rolę swoistego, neutralnego arbitra, reprezentanta państwa.

Z drugiej jednak, jest jednym z organów władzy wykonawczej. O wadze urzędu głowy państwa stanowi także sposób jego wyboru (posiada bezpośredni mandat od Narodu), przyznane mu przez ustrojodawcę funkcje ustrojowe oraz posiadane kompetencje, w tym te które należy uznać za wyraz realizacji funkcji ochrony państwa<sup>114</sup>. Jest to „najbardziej charakterystyczną cechą polskiej prezydentury”<sup>115</sup>.

Zadania Prezydenta w powyższym zakresie można podzielić na kilka zasadniczych grup<sup>116</sup>. Pierwszą tworzą tzw. kompetencje ustrojowe wynikające z art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. Są nimi: sprawowanie przez głowę państwa najwyższego przedstawicielstwa RP, zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej, czuwanie nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej oraz stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także jego niepodzielności i nienaruszalności terytorialnej. Drugą grupę warunkuje art. 134 Konstytucji, ustanawiający Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Norma ta, konstytuując nie tylko formalne zwierzchnictwo nad armią, ale nakazuje także współdziałanie w tym obszarze z premierem i Ministrem Obrony Narodowej. Dodatkowo, przywołany przepis stanowi o mianowaniu na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Do kompetencji związanych ze zwierzchnictwem Prezydenta nad armią należy zaliczyć również art. 117. Przepis ten dotyczy zasad użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP. Kolejne kompetencje Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa można określić jako szczególne, nadzwyczajne. Wyznacza je możliwość ogłoszenia częściowej lub powszechnej mobilizacji (art. 136), a także udział w procedurze wprowadzenia stanu wojny (art. 116) oraz stanów nadzwyczajnych: wojennego oraz wyjątkowego.

Oprócz powyższych uprawnień, Konstytucja ustanawia także szereg innych kompetencji głowy państwa, które można określić po prostu jako grupę pozostałych kompetencji Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Do powyższego katalogu należy zaliczyć przede wszystkim kompetencje wynikające z art. 133. Przepis ten wskazuje głowę państwa jako reprezentanta RP w stosunkach zewnętrznych. Z mocy przywołanej normy Prezydent jest uprawniony do: ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych, mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli państwa

---

<sup>114</sup> Zob. S. Światła, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku. Regulacja i jej oceny*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 11, s. 87.

<sup>115</sup> K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 30.

<sup>116</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 494-514.

polskiego oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, a także organizacji międzynarodowych.

### 3.1.1. Kompetencje ustrojowe

Artykuł 126 Konstytucji rozpoczynający rozdział poświęcony Prezydentowi rozstrzyga o istocie głowy państwa. Wyznacza zarazem ustrojowe kompetencje tego organu władzy wykonawczej w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. W przywołanym przepisie ustrojodawca zdecydował, o tym, że Prezydent „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej” (ust. 1). Zgodnie z ustępem 2, ma on także czuwać nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej. Co jest najważniejsze z punktu widzenia funkcji ochrony państwa, do jego zadań należy również stanie na straży suwerenności oraz bezpieczeństwa kraju, a także nienaruszalności i niepodzielności terytorialnej. Jak wskazują Ryszard Mojak i Artur Trubalski, art. 126 ust. 1 (funkcje ustrojowe) i ust. 2 (zadania ustrojowe) jest źródłem kompetencji Prezydenta wynikających z art. 133, które z kolei składają się z uprawnień unormowanych na mocy art. 144 Konstytucji RP<sup>117</sup>. Wszystkie funkcje potwierdzone w art. 126 nakładają na Prezydenta konieczność podjęcia szeregu działań zmierzających do ochrony państwa. Zgodnie z ust. 3 zakres „zadań” realizowanych przez głowę państwa powinien być oparty o zasady określone w Konstytucji i ustawach szczegółowych.

Artykuł 126 Konstytucji w literaturze był przedmiotem wielokrotnej analizy. Główną osią sporu naukowców było i nadal pozostaje to, czy stanowi on o funkcjach Prezydenta, czy jednak wyznacza jego zadania i cele działalności. Zdaniem L. Garlickiego przepis ten wskazuje „najistotniejsze cele i wartości, których ochronie i realizacji Prezydent powinien poświęcać szczególną uwagę”<sup>118</sup>. Dodatkowo uczony ten podkreślił, że nie powinny być one utożsamiane z całościowym działaniem, ponieważ ich esencja wynika

---

<sup>117</sup> Zob. R. Mojak, A. Trubalski, *Pozycja ustrojowa oraz funkcje i zadania ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój państwa. Myśl polityczno-prawna. Współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane Profesorowi Adamowi Jamrozowi z okazji jego jubileuszu*, pod red. S. Bożyka, A. Olechno, Białystok 2018, s. 201-203.

<sup>118</sup>Za L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 261.

z całości ustawy zasadniczej, a nie z jej pewnego rozdziału. Odmiennego poglądu jest P. Sarnecki<sup>119</sup>. Uważa on bowiem, że z art. 126 ust. 1 wynika funkcja reprezentowania państwa. Z kolei ust. 2 i 3 określa cele i zadania nałożone przez ustrojodawcę na Prezydenta. Mówiąc o ustrojowych kompetencjach głowy państwa należy podkreślić pogląd zaprezentowany przez P. Winczorka. Zdaniem tego teoretyka państwa Prezydent może korzystać wyłącznie tylko z takich kompetencji, które zostały mu przypisane przez ustrojodawcę. Co więcej, działania głowy państwa podejmowane w ramach art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „mogą polegać nie tylko na korzystaniu z kompetencji, ale na działaniach trudnych do określenia w kategoriach prawnych, ale istotnych w danych sytuacji”<sup>120</sup>. Adam Jamróz natomiast skłania się ku używaniu określenia „funkcje” w stosunku do ust. 1 i 2, natomiast „zadania” w odniesieniu do ust. 3, ponieważ jak argumentuje, właśnie w tym ustępie ustrojodawca literalnie mówi o „zadaniach”<sup>121</sup>. Niekiedy w literaturze dotyczącej analizy przedmiotowego artykułu komentatorzy używają także określenia „role ustrojowe Prezydenta”<sup>122</sup>. Najczęściej, w zależności od komentowanego ustępu, spotyka się jednak zamienne stosowanie obydwu terminów<sup>123</sup>.

Ustęp 1 art. 126 Konstytucji RP określa funkcje Prezydenta. Przywołana norma konstytuuje głowę państwa jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”. Powyższe dotyczy nie tylko sfery wewnętrznej państwa, rozciąga się również na arenę międzynarodową. Literatura przedmiotu uznaje „przedstawicielstwo” za naturalną funkcję, która sprawowana jest niezależnie od miejsca i czasu<sup>124</sup>. Jej istotą jest uosobienie w głowie państwa przede wszystkim autorytetu władzy państwowej. Prezydent jest także swoistym

<sup>119</sup> Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 30-34.

<sup>120</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 169 oraz A. Jamróz, *Wsparcie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, pod red. S. Bożyka, A. Jamroza, Białystok 2010, s. 203.

<sup>121</sup> Zob. A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycja wykładni)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013, s. 87-88.

<sup>122</sup> Tak np. J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 32-35.

<sup>123</sup> Tak np. R. Mojak, *Model prezydentury w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjnej roli prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 36 oraz H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza...*, op. cit., s. 102,

<sup>124</sup> K. Dunaj, *Zadania i Kompetencje...*, op. cit., s. 30.

symbolem nie tylko jedności państwa, ale i jego trwałości. Przywołany przepis tj. art. 126 ust. 1, oznacza również, iż głowa państwa - będącą reprezentantem - „uosabia państwo na arenie międzynarodowej”<sup>125</sup>. Chodzi przede wszystkim o kontakty nawiązywane z innymi państwami oraz organizacjami o międzynarodowym charakterze, np. NATO, czy też ONZ. Głowa państwa reprezentuje swój kraj nie tylko z obowiązku nałożonego przez krajowe ustawodawstwo, ale także gdy wynika to z międzynarodowych zobowiązań oraz zwyczajów dyplomatycznych. Zaznaczenia wymagają tu dwa fakty. Po pierwsze, Prezydent nie jest jedynym organem władzy „delegowanym” do reprezentowania państwa na zewnątrz. Po drugie, sprawowanie przez niego tej funkcji wcale nie gwarantuje mu wpływu na prowadzoną w państwie politykę zagraniczną. Uprawnienie w tym zakresie, zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji, posiada bowiem Rada Ministrów. W odróżnieniu od Rady Ministrów wybór Prezydenta pochodzi z woli Narodu, a nie z politycznych uwarunkowań. W związku z poparciem uzyskanym od Narodu, wybrana osoba powinna z założenia być: swoistym autorytetem moralnym; ponadpartyjnym; spoiwem łączącym społeczeństwo. Powyższe (tj. sposób wyboru) zdecydowanie wzmacnia mandat głowy państwa oraz jego rolę dla funkcjonowania ustroju i samego państwa. Dla dobra i ochrony kraju oba organy władzy wykonawczej powinny ze sobą współdziałać, wspólnie ustalać główne założenia i kierunki polityki państwa. Prezydent będący reprezentantem Rzeczypospolitej wewnątrz kraju i poza jego granicami ma duży wkład w funkcję ochrony państwa, gdyż umacniając stosunki międzynarodowe jednocześnie z założenia poprawia aspekt ochrony wewnętrznej kraju. Bez wątpienia art. 126 ust. 1 wiąże się z kompetencjami uprawniającymi do reprezentacji państwa na zewnątrz (art. 133 ust. 1), o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części tego rozdziału.

Drugą funkcją Prezydenta wynikającą z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP jest zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej. Literalną „ciągłość” należy rozumieć jako „brak przerwy między procesami, rzeczami lub faktami w czasie lub przestrzeni”<sup>126</sup>. Natomiast „władza państwowa” jest ogółem wszystkich organów „sprawujących *imperium*

---

<sup>125</sup>Reprezentant państwa w stosunkach międzynarodowych, źródło: <https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/reprezentant-panstwa-w-stosunkach-miedzynarodowych/>, dostęp: 20.08.2019 r.

<sup>126</sup> Za *Słownik języka polskiego. t. 1*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1993, s. 291.



państwowe”<sup>127</sup>. W odniesieniu do przywołanego przepisu stosuje się interpretację rozszerzającą, bowiem ust. 1 art. 126 nie dotyczy wyłącznie instytucji głowy państwa, ale i całego, konstytucyjnego aparatu państwowego. Komentowaną normę eksplikuje się łącznie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, wskazującym na trójpodział władzy. Biorąc pod uwagę oba przepisy, należy uznać, iż Prezydent ma gwarantować w pierwszej kolejności ciągłość legislatywy, następnie Rady Ministrów będącej organem egzekutywy oraz sądów tworzących judykaturę. By Prezydent mógł zagwarantować ciągłość władzy, ustrojodawca wyposażył go w szereg istotnych kompetencji<sup>128</sup>. Takimi uprawnieniami jest w szczególności: zarządzanie wyborów (art. 98 ust. 2 Konstytucji), skrócenie kadencji Sejmu (art. 98 ust. 4), zwołanie pierwszego posiedzenia organów ustawodawczych (art. 109 ust. 2), desygnacja Prezesa RM (m. in. art. 154 ust. 1), dokonanie zmian w składzie Rady (art. 159 ust. 2 i art. 161), powoływanie sędziów (art. 179), czy też powoływanie najwyższych organów sądowniczych takich jak np. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3).

Mówiąc o ciągłości władzy samego Prezydenta, ustrojodawca przewidział możliwość przedłużenia kadencji jego urzędu do 90 dni po zakończeniu stanu wojennego (art. 228 ust. 7)<sup>129</sup>. Poza tym, w art. 131 Konstytucji RP normuje nadzwyczaj szczegółowe regulacje dotyczące procedury zastąpienia głowy państwa w przypadku przejściowej niemożności w sprawowaniu funkcji lub gdy Prezydent nie może wykonywać swoich obowiązków. Jeżeli nastąpi „przejściowa niemożność” Prezydent powinien powiadomić o tym Marszałka Sejmu, który przejmuje jego obowiązki. Gdyby nie mógł tego zrobić, wówczas o sprawie rozstrzyga sąd konstytucyjny. To Trybunał stwierdza o „przejściowej niemożności” i powierza Marszałkowi wykonywanie funkcji głowy państwa. Jak stanowi ust. 2 art. 131 Marszałek wykonuje czasowo obowiązki Prezydenta w następujących przypadkach: śmierci głowy państwa (przypadek po tzw. katastrofie smoleńskiej), zrzeczenia się urzędu, stwierdzenia nieważności wyboru, uznaniu przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu, złożenia urzędu po orzeczeniu wydanym przez Trybunał Stanu. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może przejąć obowiązków Prezydenta, w dalszej kolejności przejmuje je Marszałek Senatu. Co ważne, ustrojodawca zaznaczył, że

---

<sup>127</sup> K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 31.

<sup>128</sup> Szerzej A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 124 i nast.

<sup>129</sup> J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej; oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 176.

osoba zastępująca Prezydenta nie może skrócić kadencji Sejmu. Powyższe jest szczególnie ważne dla zachowania stabilności ustrojodawczej kraju. Ukonstytuowanie regulacji związanych z zastąpieniem Prezydenta w określonych przypadkach świadczy o wysokiej dbałości twórców Konstytucji o ochronę państwa. Ciągłość władzy, o której była mowa daje szansę na zapewnienie równowagi ustrojowej oraz sprawnego i rzetelnego działania państwa nie tylko w chwili pokoju, ale i w czasie, gdy państwo stoi przed wyzwaniem zagrożeń.

Kolejny ustęp komentowanego art. 126 określa zadania Prezydenta. Na ich czele zostało wysunięte czuwanie nad przestrzeganiem przepisów Konstytucji. Ustrojodawca zobowiązał głowę państwa do podejmowania czynności, których celem powinno być zarówno zapobieganie naruszeniom przepisów ustawy zasadniczej jak i zapewnienie realizacji konstytucyjnych norm. Jak podkreśla A. Jamróz, art. 126 ust. 3 „oznacza szczególną dbałość o przestrzeganie Konstytucji także przez samego Prezydenta”<sup>130</sup>. Na podstawie przywołanego przepisu w ramach swoich kompetencji głowa państwa może nie tylko w trybie kontroli następczej, ale i prewencyjnej zgłosić do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 i 4)<sup>131</sup>. Jeżeli sąd konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić jej podpisania. W przypadku, gdy zostanie uznana niezgodność, wówczas głowa państwa odmawia podpisu całego aktu. Gdyby Trybunał orzekł o niezgodności jedynie części przepisów, Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu może podpisać ustawę z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. W ramach art. 126 głowie państwa przysługuje również prawo tzw. weta ustawodawczego (art. 122 ust. 5). Przepis ten stosowany jest, gdy ustawa nie zostanie skierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli Prezydent nie wystąpiłby ze stosownym wnioskiem do sądu, może wówczas „odesłać” ustawę (z odpowiednim uzasadnieniem) do Sejmu. Celem jest ponowne rozpatrzenie aktu.

Do kolejnego uchwalenia ustawy wymagana jest większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wówczas na jej podpisanie Prezydent ma 7

---

<sup>130</sup> A. Jamróz „Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126”, s. 11. Referat przygotowany na 54. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Augustowie 10-12 maja 2012 r., źródło: [http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/prof\\_a\\_jamroz\\_status\\_konstytucyjny\\_prezydenta\\_rp\\_w\\_swietle\\_art\\_126.pdf](http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/prof_a_jamroz_status_konstytucyjny_prezydenta_rp_w_swietle_art_126.pdf), dostęp: 20.08.2019 r.

<sup>131</sup> Zob. R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 108-109.

dni. Po tym etapie zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. W przypadku zastosowania tej drogi głowie państwa nie przysługuje prawo przekazania ustawy do Trybunału. W nawiązaniu do art. 126 ust. 3, art. 156 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje Prezydentowi także możliwość wystąpienia o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów oraz ministra<sup>132</sup>. Ministrowie odpowiadają przed Trybunałem Stanu za naruszenia przepisów Konstytucji lub ustaw oraz w przypadku popełnienia przestępstwa w związku ze stanowiskiem, które piastują. Sejm podejmuje stosowną uchwałę na wniosek Prezydenta lub gdy podpisze go 115 posłów. Decyzja podejmowana jest większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Stanie na straży Konstytucji ma również istotne znaczenie z uwagi na bezpieczeństwo polityczne kraju. Prezydent może bowiem rozpocząć procedurę zbadania zgodności lub celów działalności partii politycznych (art 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 4). Podstawę wyznacza art. 13 Konstytucji. Przepis ten stanowi o ograniczeniu pluralizmu politycznego z uwagi na propagowanie lub odwoływanie się do treści o charakterze totalitarnym, nazistowskim, faszystowskim, czy też komunistycznym. Delegalizacja partii zagrażających funkcjonowaniu kraju jest ważna pod względem nastroi społecznych i stabilizacji politycznej. Jak zostało wykazane, z kompetencji leżącej w gestii Prezydenta w zakresie „czuwania nad przestrzeganiem przepisów Konstytucji” wynika wiele istotnych elementów kluczowych z uwagi funkcji ochrony państwa.

Przechodząc dalej, z ust. 2 art. 126 Konstytucji RP wynikają także pozostałe zadania Prezydenta w zakresie ochrony i bezpieczeństwa państwa. Ustrojodawca zobowiązał głowę państwa do strzeżenia „suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Powyższe jest szczególnym wyrazem uprawnień Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Podkreślenia wymaga fakt, iż w komentowanym przepisie mowa jest o suwerenności państwa (sprawowana na zewnątrz państwa), a nie o suwerenności Narodu (sprawowana wewnątrz państwa), która wynika z art. 4 ustawy zasadniczej<sup>133</sup>. Użyte w art. 126 ust. 2 określenie „bezpieczeństwo państwa” nie zostało zdefiniowane. W związku w powyższym należy uznać, że chodzi zarówno o bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do zadań Prezydenta Konstytucja zalicza także strzeżenie nienaruszalności oraz niepodzielności terytorium.

---

<sup>132</sup> Więcej w Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 88-89.

<sup>133</sup> Zob. G. Kryszewski, *Dobro wspólne...*, op. cit., s. 194.

Zagrożenie nienaruszalności wywołują głównie czynniki zewnętrzne. Przykładem mogą być roszczenia wysunięte przez państwo trzecie co do obszaru Rzeczypospolitej. Z kolei strzeżenie niepodzielność kraju należy rozpatrywać z punktu zagrożeń zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony (art. 4a ust. 1 w związku z art. 126 ust. 2) nawiązując do konstytucyjnych norm określa szczegółowe kompetencje Prezydenta w zakresie wykonywania przez niego funkcji ochrony państwa. Ustawodawca wskazał, że głowa państwa na wniosek premiera zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego. Ostatni tego typu dokument został sporządzony w 2014 r. W jego treści zawarto przede wszystkim koncepcje działań strategicznych<sup>134</sup>. Na wniosek Rady Ministrów Prezydent zatwierdza także plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego. Kieruje także ich przebiegiem. W maju 2019 r. przeprowadzono sprawdzenie obranego system kierowania obroną państwa w sytuacji zewnętrznego zagrożenia. Ćwiczenia, które odbyły się w ramach planu krajowych ćwiczeń obronnych, miały na celu weryfikację mechanizmów przyjętych w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa kraju. Jak podała oficjalna strona głowy państwa, podczas przeprowadzonych ćwiczeń „w ramach prac związanych z planowaniem strategicznym w państwie, Prezydent RP podjął decyzję o wydaniu głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa, natomiast Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o zatwierdzeniu Planu Reagowania Obronnego RP”<sup>135</sup>.

Artykuł 4a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony reguluje kwestię „stanu gotowości bojowej państwa”. O jego wprowadzeniu lub zmianie stanowi Prezydent na wniosek premiera. Współcześnie za gotowość bojową uznaje się kompetentne przywództwo, liczebność oraz wysoką jakość sił zbrojnych, którą determinuje i wyznacza technologia zbrojeniowa<sup>136</sup>. Traktowana jest ona jako „podstawowy składnik potęgi narodowej”<sup>137</sup>. Wyróżnia się trzy rodzaje gotowości: stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości

---

<sup>134</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2014, źródło: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn\\_rp\\_2014.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf), dostęp: 23.08.2019 r.

<sup>135</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta, źródło: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/komunikaty-kancelarii-prezydenta-rp/art,3,kraj-19-sprawdzono-system-kierowania-obrona-panstwa-w-sytuacji-zewnetrznego-zagrozenia.html>, dostęp: 23.08.2019 r.

<sup>136</sup> M. Czajkowski, *Obrona przeciwrakietowa w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2013, s. 25.

<sup>137</sup> H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami*, Warszawa 2010, s. 145-149.

obronnej państwa czasu kryzysu, a także stan gotowości obronnej państwa czasu wojny. Każdy ze stanów charakteryzuje się różnym stopniem zaangażowania oraz odmiennymi działaniami podjętymi przez siły zbrojne. Do zadań Prezydenta związanych z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca przypisał także możliwość pozyskiwania informacji dotyczących i mających wpływ na bezpieczeństwo oraz obronności państwa. Katalog podmiotów, od których głowa państwa może otrzymać stosowane informacje, jest szeroki. Obejmuje on bowiem: organy władzy publicznej, administracji na szczeblu rządowym i samorządowym, przedsiębiorców, kierowników jednostek organizacyjnych, a także organizacje o społecznym charakterze. W przypadku posiadania kluczowych informacji, wyżej wymienione jednostki powinny je przekazać bezzwłocznie. Oprócz tego, Prezydent strzeże „suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” również poprzez inicjowanie, a także patronat nad aktywnościami ukierunkowanymi na uwrażliwienie społeczności na kwestie ochrony i obrony państwa. Obejmowanie przez głowę państwa przedsięwzięć o patriotycznym charakterze jest często praktykowane. Powyższe podkreśla ich rangę i stanowi o wadze wydarzenia.

Zgodnie z konstytucyjnymi normami, ochrona wszystkich wartości wymienionych w art. 126 ust. 2 leży w gestii nie tylko Prezydenta, ale i Rady Ministrów oraz pozostałych organów władzy publicznej. W związku z powyższym ustawodawstwo zwykle regulujące kompetencje głowy państwa w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa wiąże oraz uzależnia podejmowane decyzje ze zgodą lub też właściwym wnioskiem ministra lub Prezesa Rady Ministrów<sup>138</sup>.

### **3.1.2. Prezydent jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej**

Kolejna grupa uprawnień Prezydenta będących wyrazem funkcji ochrony państwa wiąże się ze sprawowaniem najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP (art. 134

---

<sup>138</sup> Zob. R. Trzeciakowski, *Delimitacja zadań...*, op. cit., s. 220.

Konstytucji). Przywołany przepis koreluje z art. 26 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi: „Siły Zbrojne służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”<sup>139</sup>. Norma ta będzie stanowiła przedmiot szczegółowej analizy w rozdziale pracy poświęconej Siłom Zbrojnym. W literaturze przedmiotu art. 134 Konstytucji RP uznaje się za szczególną rolę ustrojową Prezydenta wobec armii<sup>140</sup>.

Biorąc pod uwagę tradycję polskiego konstytucjonalizmu sformułowanie „najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych” było używane w celu zaznaczenia „stosunku głowy państwa do wojska”<sup>141</sup>. Faktem jest, iż współcześnie obowiązujące, konstytucyjne postanowienia zawarte w art. 134 ust. 1 ustawy zasadniczej nie dają Prezydentowi szczególnych uprawnień władczych w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, oprócz tych które zostały literalnie wymienione przez ustrojodawcę<sup>142</sup>. Prezydent będący zwierzchnikiem nie może zatem przejmować aktywności wywołującej skutki prawne, które nie zostały mu ściśle dedykowane. Jego działalność w omawianym zakresie sprowadza się zatem głównie do negatywnego ustosunkowywania się do wniosków, dotyczących spraw związanych z armią, których jest adresatem<sup>143</sup>. Z omawianego przepisu nie wynikają bowiem żadne cele działalności wywołującej skutki prawne prowadzonej przez Prezydenta w militarnym aspekcie<sup>144</sup>. Zaznaczenia wymaga również kwestia, na którą zwraca uwagę literatura przedmiotu. Analizując art. 134 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać, że dowództwo sprawowane przez Prezydenta ma charakter ideowy<sup>145</sup>. Z kolei zwierzchnictwo (literalnie użyte w ustawie zasadniczej) cechuje bierność rozumiana jako brak uprawnień kierowniczo-

<sup>139</sup> Odmiennego zdania jest np. Anna Chorążewska, która uważa, że związek pomiędzy przywołanymi normami jest pozorny, gdyż jak to argumentuje „prezydent poza uprawnieniami do symbolicznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, mającymi jedynie wymiar ceremonialny, nie został wyposażony w instrumenty umożliwiające inicjowanie działań armii w celu realizacji zadań wskazanych w art. 26 ust. 1”. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 171 i nast.

<sup>140</sup> R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 17.

<sup>141</sup> K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 35.

<sup>142</sup> Szerzej K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, t. 4, pod red. J. Trzczińskiego, A. Jankiewicza, Warszawa 1996, s. 335.

<sup>143</sup> Z. Witkowski, M. Szewczyk, M. Serwaniec, *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2018, s. 39-40.

<sup>144</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>145</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, A. Bień-Kacały, Toruń 2015, s. 183 i nast.

dowódczych wobec armii<sup>146</sup>. Powodem jest fakt, iż przed kandydatami na stanowisko prezydenta nie jest stawiany wymóg posiadania właściwych uprawnień do kierowania i dowodzenia armią<sup>147</sup>. Doktryna wskazuje, że funkcja sprawowana przez głowę państwa jest „wyłącznie tytułarna”<sup>148</sup>. Powyższe oznacza, że głowa państwa nie posiada uprawnień np. do wydawania rozkazów, czy też samodzielnego dysponowania Siłami Zbrojnymi. Dzieje się tak, ponieważ przepisy Konstytucji wymagają od Prezydenta współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, czy też ministrem odpowiedzialnym za obronę narodową. Zwierzchnictwo przejmowane jest w trakcie ceremonii o charakterze wojskowym z dniem objęcia urzędu głowy państwa. Zanim będzie można przejść do szczegółowej analizy kolejnych ustępów art. 134 podkreślić należy również fakt, że aktualnie obowiązujące, konstytucyjne normy nie dają podstaw do utożsamiania omawianej funkcji pełnionej przez Prezydenta z instytucją naczelnego wodza. Co jeszcze wymaga podkreślenia, to fakt, iż zwierzchnictwo jest sprawowane przez Prezydenta pod względem temporalnym. Dotyczy bowiem nie tylko czasu pokoju, ale obejmuje również czas wojny. W drugim jednak przypadku owo zwierzchnictwo ma symboliczny charakter<sup>149</sup>.

Zgodnie z kolejnym ustępem art. 134 „w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”<sup>150</sup>. Z przywołanego przepisu wynika obowiązek współdziałania pomiędzy głową państwa, a premierem czy też ministrem odpowiedzialnym za obronę kraju. Ciężar współpracy spoczywa równomiernie na całej egzekutywie. Konstytucja nie doprecyzowuje pojęcia „pośrednictwo”. Sam Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać”<sup>151</sup>. Dodatkowo sąd wskazał, iż

<sup>146</sup> Szerzej J. Osiński, B. Pytlik, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2000, s. 520 oraz C. Sochała, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot prawa obronnego*, [w:] *Prawo obronne...*, op. cit., s. 144.

<sup>147</sup> Różnica pojęć „kierowanie”, a „dowodzenie” dotyczy zakresu władzy wobec podwładnych posiadanego przez dowódcę. Szerzej o definicjach w: A. Piątkowski, *Kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w polskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5, s. 60-62.

<sup>148</sup> P. Sarnecki, *Prezydent...*, op. cit., s. 66.

<sup>149</sup> M. Szewczyk, *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 88.

<sup>150</sup> K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, pod red. W. Kitler, Warszawa 2013, s. 73 i nast.

<sup>151</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 52/07, OYK-A 2008, nr 5, poz. 88, s. 10.

z analizowanego przepisu wynika szereg założeń dotyczących struktury egzekutywy. Po pierwsze, obowiązująca ustawa zasadnicza ustanawia urząd Ministra Obrony Narodowej. Po drugie, minister ten powinien posiadać kompetencje do sprawowania swojej funkcji ze szczególnym uwzględnieniem predyspozycji kierowniczych, które ma wykonywać wobec Sił Zbrojnych. Po trzecie, w trakcie każdorazowego tworzenia rządu stanowisko to musi zostać „obsadzone”. Po czwarte, w czasie pokoju zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi powinno być wykonywane za pośrednictwem osoby Ministra Obrony Narodowej. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, „nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać”. Biorąc powyższe pod uwagę (w związku z interesem ochrony państwa), należy uznać, że wspomniana współpraca powinna nastąpić już na początkowym etapie podejmowania kluczowych decyzji w niniejszym zakresie<sup>152</sup>.

Ustęp 3 art. 134 stanowi o uprawnieniu Prezydenta do „mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Powyższy przepis stanowi, iż mianowanie ma nastąpić na czas określony. Co do trwania kadencji, trybu i warunków odwołania przed określonym czasem Konstytucja odsyła do ustawy szczegółowej. Jak wskazuje B. Banaszak, dokonując mianowania (w formie postanowienia) Prezydent powinien przestrzegać terminów określonych w ustawie szczegółowej<sup>153</sup>. Ustawa zasadnicza nie ogranicza liczby kadencji. Zaznaczenia wymaga istotny fakt, iż w komentowanym przepisie pominięto udział w procedurze (np. przedstawienie właściwego wniosku) Ministra Obrony Narodowej. Powyższe można uznać za niekonsekwencję, czy wręcz nieracjonalne działanie ustrojodawcy<sup>154</sup>. Brak jednolitych rozwiązań nie zmienia jednak faktu, iż zwierzchnictwo sprawowane przez Prezydenta ma wyłącznie charakter formalny. Skutkuje to bezwzględną koniecznością współdziałania właściwych organów egzekutywy. W literaturze przedmiotu uprawnienia Prezydenta dotyczące mianowania określonych stanowisk wojskowych określane są mianem kreacyjnych<sup>155</sup>. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony (art. 3 ust. 3) wymienia rodzaje wojsk wchodzące w skład polskich Sił Zbrojnych. Są nimi: wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna, a także wojska

---

<sup>152</sup> Zob. Prokop K., *Konstytucyjne podstawy...*, op. cit., 277.

<sup>153</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 667. Kadencja Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i dowódców rodzaju sił zbrojnych, z godnie z ustawą wynosi trzy lata. Artykuł 43 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2018 poz. 138, 173).

<sup>154</sup> Tak też K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 37.

<sup>155</sup> K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, op. cit, s. 196.



specjalne. Dowódców wojsk określa ust. 4. Wskazano w nim: Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Postanowienia Prezydenta o mianowaniu na wyżej wymienione stanowiska nie są obwarowane wymogiem wniosku złożonego przez właściwy organ. Kontrasygnata wymagana jest wyłącznie w odniesieniu do dowódców rodzajów sił zbrojnych. Dotychczas takie nominacje były dokonywane po uprzednio przeprowadzonych konsultacjach na linii Minister Obrony Narodowej – Prezydent, Prezes Rady Ministrów – Prezydent.

Kolejna norma zawarta w ustępie 4 art. 134 Konstytucji dotyczy sytuacji czasu wojny. Zwierzchnictwo głowy państwa ma być wówczas sprawowane za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który mianowany jest przez Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent. Jak wskazuje przywołany przepis, do odwołania Dowódcy stosuje się analogiczny tryb. Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych będzie stanowiła przedmiot szczegółowej analizy w jednym z kolejnych rozdziałów tejże pracy.

Konstytucyjnym uprawnieniem głowy państwa wynikającymi z art. 134 jest nadawanie na wniosek Ministra Obrony Narodowej określonych w ustawach stopni wojskowych (ust. 5). Zgodnie z art. 76 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Prezydent mianuje na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów. Nominacje te wymagają kontrasygnaty premiera. W czasie pokoju Prezydent może również mianować na wyższy stopień także osoby, które przebywają w rezerwie, czy też z uwagi na swój wiek lub stan zdrowia nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej. Taka decyzja musi zostać uzasadniona: uznaniem za udział w walkach o niepodległość kraju, wykazaniem się szczególnymi zasługami na rzecz suwerenności państwa, udziałem w misjach i operacjach poza granicami państwa, wykonywaniu prac lub zadań na rzecz obronności państwa. Ponadto, za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych Prezydent mianuje na stopień wojskowy Marszałka Polski oficera posiadającego stopień wojskowy generała (admirała, art. 76 ust. 6). Sytuacja ulega modyfikacji w przypadku ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny. Wówczas, jak wskazuje ustawa (ust. 7): w przypadku stopnia wojskowego podporucznika nominacja następuje w drodze postanowienia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, w przypadku stopni wojskowych generałów i admirałów – w drodze postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na

wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, natomiast w pozostałych przypadkach – odpowiednio w drodze decyzji lub rozkazu Minister Obrony Narodowej lub Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, a także organy wojskowe<sup>156</sup>.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, Konstytucja w art. 134 ust. 6 odsyła do ustawy szczegółowej. Rozwinięciem uprawnień Prezydenta w zakresie kompetencji dotyczących zwierzchnictwa będących jednocześnie elementem realizacji funkcji ochrony państwa, są kolejne zadania określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Kompetencje te (przyp. art. 4a ust. 1) zostały już wyżej omówione. Wiązą się one również ze strzeżeniem przez Prezydenta „suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Co ważne i wymaga w tym miejscu jeszcze podkreślenia, organem pomocniczym Prezydenta w zakresie realizacji powyższych uprawnień jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, za działalność którego odpowiada Szef Biura.

Do kompetencji Prezydenta z zakresu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi należy również prawo do wydawania postanowienia o użyciu armii poza granicami państwa. Celem zaangażowania polskich wojsk musi być utrzymanie międzynarodowego pokoju, przeciwstawienie się zagrożeniom szeroko rozumianego bezpieczeństwa, aktom terroryzmu czy też pomocy humanitarnej<sup>157</sup>. Pomimo iż Konstytucja o powyższej kwestii „nie mówi *expressis verbis*”, ustawa zwykła zawiera odpowiednie regulacje. Ustawa o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa w art. 2 definiuje dwa, kluczowe pojęcia tj. „użycie Sił Zbrojnych” oraz „pobyt Sił Zbrojnych”<sup>158</sup>. Pierwsze z terminów jest opisane jako „obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w: konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej, a także akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom”. Z kolei „pobyt” oznacza „obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w: szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych

---

<sup>156</sup> Którymi są: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódca rodzaju Sił Zbrojnych, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Dowódca Garnizonu Warszawa, terenowe organy administracji wojskowej oraz inni dowódcy jednostek wojskowych, oddziałów lub pododdziałów.

<sup>157</sup> Zob. R. Balicki, *Zwierzchnictwo Prezydenta...*, op. cit, s. 22.

<sup>158</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1117 ze zm.).

oraz przedsięwzięciach reprezentacyjnych”<sup>159</sup>. O użyciu wojsk decyduje Prezydent. Jeżeli żołnierze mają brać udział w misji z powodu konfliktu zbrojnego lub mają wzmocnić siły państwa sojuszniczego, właściwy wniosek do głowy państwa powinna skierować cała Rada Ministrów. Jeżeli natomiast wojsko zostanie zadysponowane w celu zapobieżenia akcji terrorystycznej wówczas wniosek sporządza i przedkłada premier<sup>160</sup>. W związku z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, tj. wartościami wyrażonymi w przywołanym przepisie, nad którymi na czuwać Prezydent, głowa państwa może odmówić wydania postanowienia o użyciu polskiej armii poza granicami kraju.

### 3.1.3. Kompetencje szczególne

Kolejną grupę uprawnień Prezydenta, które należy uznać za realizację funkcji ochrony państwa tworzą kompetencje tzw. nadzwyczajne. Wszystkie one dotyczą sytuacji szczególnego zagrożenia państwa. W celu usunięcia ich skutków konieczne jest zastosowanie nadzwyczajnych środków służących ochronie ludności i państwa. Stąd też na potrzeby tejże pracy została przyjęta nazwa „kompetencje nadzwyczajne”. Do powyższej kategorii należy zaliczyć następujące uprawnienia głowy państwa: zarządzenie częściowej lub powszechnej mobilizacji i użycie Sił Zbrojnych do obrony kraju (art. 136), wydanie postanowienia o stanie wojny (art. 116), a także udział w procedurze wprowadzania stanu wojennego (art. 229) oraz stanu wyjątkowego (art. 230).

Zgodnie z art. 136 Konstytucji RP w przypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia kraju głowa państwa, po uprzednim wniosku Prezesa Rady Ministrów (przypomnienie - jest to jeden z przypadków konieczności współdziałania organów egzekutywy) posiada w tym zakresie dwa, zasadnicze uprawnienia. Ustrojodawca, na mocy przywołanego przepisu, upoważnił Prezydenta do zarządzenia mobilizacji Sił Zbrojnych w celu obrony Rzeczypospolitej. Mobilizacja ta może mieć charakter częściowy lub powszechny. Przytoczony wyżej przepis ma ścisły związek z czasem wojny. Okres ten

---

<sup>159</sup> Jak wskazał ustawodawca, „przepisu tego nie stosuje się do akcji ratowniczych regulowanych przepisami o ratownictwie na morzu”.

<sup>160</sup> M. Mróz, *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004, s. 3.

dotyczy prowadzonych faktycznych działań zbrojnych. Należy dodać, iż równocześnie może mu towarzyszyć ogłoszenie stanu wojny (art. 116), czy też stanu wojennego (art. 229). Jak już była mowa istotą stanu wojny jest oddziaływanie zewnętrzne państwa na poziomie międzynarodowym. Z kolei, stan wojenny związany jest z wprowadzeniem szczególnych zmian w zakresie wewnętrznego, krajowego porządku. Wracając do stanu wojny, zgodnie z art. 116 ust. 1 Konstytucji RP Sejm posiada właściwość co do podjęcia decyzji w formie uchwały, dotyczącej tegoż stanu, czy też zawarcia pokoju. Z punktu widzenia tego rozdziału pracy bardziej istotny jest ust. 2. Stanowi on bowiem, że w chwili, gdy Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie, wówczas postanowienie o stanie wojny wydaje Prezydent<sup>161</sup>. Obie przesłanki wprowadzenia stanu (zbrojna napaść lub zobowiązanie wynikające z umowy międzynarodowej – Konstytucja nie definiuje pojęć) wiążą się z koniecznością reakcji na atak, np. użyciem Sił Zbrojnych. W powyższym zakresie Prezydent posiada swobodę decyzyjną. Ewentualne postanowienie o stanie wojny musi być zgodne z art. 144 ustawy zasadniczej<sup>162</sup>. Ponownego podkreślenia wymaga fakt, iż ma ono wyłącznie charakter zastępczy, będzie miało zastosowanie w przypadku, gdy Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie. Co ważne, zaakcentować należy jeszcze jeden aspekt wynikający w kompetencji Prezydenta w zakresie stanu wojny. W przypadku konieczności zawarcia pokoju w formie umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 Konstytucji), jak wskazuje Krystian Nowak, uchwała powinna zostać poprzedzona ustawą, w treści której znalazłoby się wyrażenie zgody na ratyfikację tejże umowy<sup>163</sup>.

Równie ważnymi uprawnieniami nadzwyczajnymi Prezydenta będącymi jednocześnie realizacją funkcji ochrony państwa są kompetencje wynikające z możliwości wprowadzania stanów nadzwyczajnych, przede wszystkim stanu wojennego (art. 229 Konstytucji RP) oraz stanu wyjątkowego (art. 230). Oba wprowadzane są w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa i zostaną szczegółowo omówione w oddzielnym rozdziale pracy. Znamienne jest, iż regulując uprawnienie wprowadzenia jednego ze stanów

---

<sup>161</sup> Art. 116 ust. 2 „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 się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”.

<sup>162</sup> Przepis ten stanowi o aktach urzędowych Prezydenta. Zob. K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, op. cit., s. 245.

<sup>163</sup> Ibidem.

ustrojodawcę użył sformułowania „Prezydent może”. Powyższe oznacza, że głowa państwa nie jest zobligowana i związana przedstawionym mu wnioskiem. Inicjatywa w tym zakresie leży po stronie rządu. W takim przypadku po raz kolejny konieczne jest zastosowanie zasady współdziałania władzy wykonawczej, która została już wcześniej omówiona<sup>164</sup>. Odmienność poglądów może bowiem spowodować brak wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego, gdy jednak sytuacja w kraju może wymagać podjęcia takich działań.

Jak zostało już zasygnalizowane, udział Prezydenta w procedurze wprowadzania stanu wojennego (art. 229) rozpoczyna się w chwili przedłożenia właściwego wniosku sporządzonego przez Radę Ministrów. Głowa państwa zobowiązana jest do przeanalizowania powstałych okoliczności pod kątem wypełnienia minimum jednej przesłanki ustanowionej przez ustrojodawcę. Nie ma konieczności łączności wystąpienia wszystkich przesłanek. Utrudnieniem jest nieostrość konstytucyjnych pojęć. Z drugiej jednak strony, takie sformułowanie powoduje przyznanie Prezydentowi znacznej swobody decyzyjnej. Stan wojenny wprowadzany jest na całym terytorium państwa lub wyłącznie jego zagrożonej części. Analogiczna procedura dotyczy stanu wyjątkowego (art. 230). Prezydent podejmuje decyzję o jego wprowadzeniu również na wniosek Rady Ministrów. Stan będzie obowiązywał na całym terytorium lub jego pewnej, zagrożonej części. Ustrojodawca określił czas obowiązywania stanu oraz możliwość jego przedłużenia.

Co istotnie, w trakcie trwania stanu wojennego, na mocy art. 234 Konstytucji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, głowa państwa (na wniosek Rady Ministrów) posiada uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Jego wydanie możliwe jest wyłącznie w przypadku dwóch wymienionych wyżej przesłanek tj. niemożności zebrania się izby parlamentu oraz właściwego wniosku. Akty te mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a ich zakres nie może wykraczać poza zasady z art. 228 ust. 3-5, tj.: muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia, które wystąpiło, powinny zmierzać do możliwie najszybszego, „normalnego” funkcjonowania państwa oraz powinny określać zakres ewentualnych ograniczeń praw i wolności, a także wskazywać zakres i tryb wyrównywania potencjalnych strat.

Mówiąc o nadzwyczajnych kompetencjach głowy państwa nie można pominąć art. 231 Konstytucji. Przepis ten stanowi o rozporządzeniach Prezydenta dotyczących

---

<sup>164</sup> Szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. 4. wydanie...*, op. cit., s. 403.

wprowadzania stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Zgodnie z konstytucyjną normą, od chwili podpisania aktu, głowa państwa ma 48 godzin na przedłożenie go Sejmowi<sup>165</sup>. Izba parlamentu została natomiast zobowiązana do niezwłocznego rozpatrzenia rozporządzenia. Co ważne, „może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”.

W zakresie stanów nadzwyczajnych Prezydent posiada zdecydowanie więcej uprawnień aniżeli określił to ustrojodawca. Do powyższego katalogu należy np. wydanie postanowienia o stanach gotowości bojowej, zatwierdzenie planów operacyjnych czy też uznanie określonych obszarów państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. Wszystkie one zostały określone w ustawach szczegółowych i zostały już wcześniej omówione.

### **3.1.4. Pozostałe kompetencje Prezydenta RP powiązane z funkcją ochrony państwa**

Do ostatniej grupy uprawnień Prezydenta z zakresu realizacji przez niego funkcji ochrony państwa należą tzw. „pozostałe kompetencje z obszaru bezpieczeństwa państwa”. Ich katalog tworzą: ratyfikowanie umów międzynarodowych (art. 89 Konstytucji RP), sprawowanie reprezentacji państwa w stosunkach zewnętrznych (art. 133) oraz wspomniany już wcześniej art. 117. Wszystkie ze wspomnianych wyżej zadań nie są być może bezpośrednio związane z przedmiotową funkcją ochrony państwa, niemniej jednak zawierają w sobie jej znaczące elementy.

Artykuł 89 Konstytucji RP dotyczy ratyfikacji umów międzynarodowych. Ustrojodawca podzielił ten rodzaj aktów prawnych na trzy kategorie (pod względem procedury ich zawarcia), tj. te, które wymagają zgody wyrażonej w ustawie (tzw. duża ratyfikacja), takie które nie zostały obarczone tymże wymogiem (tzw. mała ratyfikacja) oraz ratyfikacje w trybie art. 90 Konstytucji<sup>166</sup>. W przeciwieństwie do zakresu przedmiotowego

---

<sup>165</sup> Zob. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 177.

<sup>166</sup> Szerzej J. Szymański, *Funkcje i charakter ustawy ratyfikowanej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa...*, op. cit., s. 200 i 210.

umów „drugiej” z wymienionych kategorii, Konstytucja ściśle określa, jakich treści mogą dotyczyć umowy „pierwszej” grupy. Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy najważniejsze będą oczywiście dokumenty rangi międzynarodowej dotyczące elementów wpływających na ochronę państwa. Zachowując kolejność przyjętą przez normodawcę należy wymienić umowy z zakresu: „pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych”, członkostwa kraju w organizacjach międzynarodowych (jeżeli członkostwo w nich miało wpływ na ochronę państwa) oraz obciążania budżetu państwa pod względem finansowym np. kwestie związane z udziałem Sił Zbrojnych (w związku z art. 117 Konstytucji). Tak zwana „duża ratyfikacja” dokonywana jest przez Prezydenta wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody parlamentu, która zostaje wyrażona w ustawie. W przypadku „małej ratyfikacji” premier przedkłada głowie państwa wniosek o ratyfikację. Wcześniej jednak, o tym zamiarze musi poinformować Sejm. W przypadku „małej ratyfikacji” nie jest wymagana zgoda parlamentu, która musi zostać wyrażona w formie ustawy. Powyższe pozwala Prezydentowi na samodzielną ratyfikację umów o „mniejszym znaczeniu”. Szczególny tryb ratyfikacji został uwzględniony w art. 90 Konstytucji RP. Przepis ten dotyczy bowiem „ratyfikacji umów międzynarodowych, przekazujących niektóre kompetencje organów władzy państwowej organizacjom lub organom międzynarodowym”. Kompetencja ta została zastrzeżona dla głowy państwa po uprzedniej zgodzie, która zostaje wyrażona w formie ustawy zwykłej podjętej kwalifikowaną większością głosów przez Sejm i Senat lub w przeprowadzonym, ogólnokrajowym, wiążącym referendum. Wykaz oraz teksty umów międzynarodowych, których Polska jest (lub była) stroną, dostępne są w „Internetowej Bazie Traktatowej”, która prowadzona jest przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych<sup>167</sup>.

Kolejną kompetencją głowy państwa w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa, która łączy się z opisanym wyżej art. 89, jest art. 133. Przepis ten wskazuje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Dzięki temu może on ratyfikować oraz wypowiedzieć umowy międzynarodowe (o czym musi zawiadomić Parlament), mianować i odwoływać pełnomocnych przedstawicieli kraju oraz prowadzić politykę zagraniczną. Analogicznie do ustaw zwykłych, w przypadku umów Prezydent może zastosować

---

<sup>167</sup> Strona zawiera wykaz umów obowiązujących, nieobowiązujących oraz te z którymi Polska zamierza się związać tj. te wobec których rozpoczęto już procedurę traktatową. Internetowa Baza Traktatowa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, źródło: <https://traktaty.msz.gov.pl/>, dostęp: 28.08.2019 r.

prewencyjną kontrolę konstytucyjności aktu i wystąpić z właściwym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2). Należy podkreślić, iż niektóre z umów mogą zostać ratyfikowane oraz wypowiedziane wyłącznie na podstawie wydanego upoważnienia ustawowego. Powyższe dotyczy przede wszystkim aktów regulujących kwestie związane właśnie z szeroko rozumianą ochroną państwa. Chodzi o umowy dotyczące: pokoju, sojuszy, wszelkich układów politycznych oraz wojskowych; wolności, praw, a także obowiązków obywatelskich unormowanych w polskiej ustawie zasadniczej; członkostwa RP w różnego rodzaju organizacjach międzynarodowych; działań znacznie obciążających budżet państwa; spraw regulowanych mocą konstytucyjnych norm lub ustaw szczegółowych, co do których stawia się wymóg ustawy<sup>168</sup>.

Artykuł 133 ust. 3 normuje, iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Powyższy przepis zobowiązuje głowę państwa do konieczności uzgodnienia z rządem stanowiska Polski, które ma być prezentowane na arenie międzynarodowej. Głowa państwa nie posiada w tym zakresie samodzielnej inicjatywy. W przypadku, gdyby Prezydent chciał jednak zaprezentować własne stanowisko, koncepcje oraz propozycje w zakresie polityki zagranicznej (np. integracja europejska, inicjatywy z zakresu Unii Europejskiej) musi powyższe uzgodnić z Radą Ministrów. Jak wskazuje literatura przedmiotu, w praktyce rząd kształtujący politykę państwa powinien pod uwagę brać także stanowisko głowy państwa. W przeciwnym przypadku nieuwzględnienie stanowiska Prezydenta może skutkować nieratyfikowaniem właściwej umowy międzynarodowej, odmową powołania lub odwołaniem przedstawiciela dyplomatycznego<sup>169</sup>.

W latach 2008-2009 byliśmy świadkami sporu na linii Prezydent – premier w zakresie reprezentacji kraju na arenie międzynarodowej. Chodziło o to, kto ma reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej. Kwestię musiał rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu wydanym 20 maja 2008 r. sąd wskazał, iż zgodnie z preambułą oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji RP władza wykonawcza kieruje się

---

<sup>168</sup> Katalog za: K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*. 9. wydanie..., op. cit., s. 360.

<sup>169</sup> *Ibidem*, s. 359.



zasadą współdziałania<sup>170</sup>. Na podstawie art. 126 ust. 1 Prezydent o ile uzna to za celowe może podjąć decyzję o swoim udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej. Z kolei Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 ustala stanowisko RP. Ustalenia na posiedzeniu Rady Europejskiej przedstawia premier. Jak wskazał Trybunał, w konkretnym, zaistniałym przypadku, w celu zapewnienia jednolitości podejmowanych działań udział Prezydenta w posiedzeniu instytucji Unii Europejskiej wymaga współpracy z Prezesem Rady Ministrów, a także właściwym ministrem. Wcześniejsze ustalenie stanowiska kraju oraz współdziałanie organów władzy wykonawczej pozwala Prezydentowi na odniesienie się (w kwestiach związanych z art. 126 ust. 2) do decyzji podjętych przez Radę Ministrów w trakcie trwającego spotkania Rady Europejskiej. Sędziowie podkreślili, iż współdziałanie i wcześniejsze ustalenia „umożliwiają też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej”. Powyższe postanowienie Trybunału wykazało brak realizacji zasady współdziałania władzy wykonawczej na przestrzeni 2008-2009 r., w związku z czym nastąpił konflikt o to, kto właściwie ma reprezentować stanowisko Polski – Prezydent, czy też członek Rady Ministrów. Bez przestrzegania konstytucyjnej zasady i dokonywaniu wcześniejszych ustaleń stanowiska Polski, w przyszłości może dochodzić do podobnych sytuacji.

### 3.1.5. Organy doradcze Prezydenta RP

Mówiąc o kompetencjach Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa nie bez znaczenia pozostają konstytucyjne organy doradcze, których działalność może realnie wpływać na funkcjonowanie i bezpieczeństwo kraju oraz kluczowe decyzje podejmowane przez głowę państwa. Jak wskazuje literatura, istnienie wokół głowy państwa tego typu organów jest cechą charakterystyczną współczesnych państw demokratycznych<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. 2009 nr 32 poz. 478) o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa.

<sup>171</sup> Zob. M. Kołodziejczak, N. Moch, M. Żyła, *Rozwiązania funkcjonujące w innych krajach w zakresie organów doradczych głowy państwa*, [w:] *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach*

Jako organy spełniające te kryteria należy wymienić Radę Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135 Konstytucji RP)<sup>172</sup>, a także Radę Gabinetową (art. 141). Realizacji przez Prezydenta funkcji ochrony państwa służy także działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>173</sup>. To za jego pośrednictwem głowa państwa realnie wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz obronności państwa.

W myśl art. 135 ustawy zasadniczej, Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym głowy państwa w kwestii wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie ma szczególny udział w kreowaniu przedmiotowej dla pracy funkcji ochrony<sup>174</sup>. Ukonstytuowanie tego organu stanowi podniesienie jego rangi oraz wskazuje jaką wagę ustrojodawca poświęcił problematyce związanej z bezpieczeństwem kraju. Jednym z uprawnień Prezydenta jest podejmowanie dyskrecjonalnych decyzji dotyczących powoływania organów doradczych. Wyjątkiem od tej reguły jest właśnie art. 135 Konstytucji. Swoboda decyzji głowy państwa została bowiem przekształcona w obowiązek powołania Rady<sup>175</sup>. Nieprzestrzeganie powyższego może zatem zostać uznane za naruszenie ustawy zasadniczej. W Konstytucji nie określono władczych uprawnień tego organu<sup>176</sup>. Brakuje również wskazania składu osobowego, powoływania oraz odwoływania członków. Powyższe leży w wyłącznej gestii Prezydenta i nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>177</sup>. Jak zauważył Paweł Sarnecki, jedyną wytyczną co do składu przedmiotowego organu jest użycie przez ustrojodawcę pojęcia „Rada”. Powyższe oznacza, iż musi ona posiadać skład wieloosobowy, tj. minimum trzy osoby<sup>178</sup>. Z drugiej strony, skład nie może być nadto rozbudowany, gdyż nadmierna ilość członków Rady mogłaby doprowadzić nawet do jej paraliżu. Biorąc pod uwagę praktykę, zazwyczaj w skład Rady wchodziły osoby zajmujące najważniejsze funkcje w państwie tj. marszałkowie Sejmu

---

*bezpieczeństwa narodowego. Geneza. Doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. T. Kośmidra, Warszawa 2015, s. 112-150.

<sup>172</sup> Dalej RBN.

<sup>173</sup> Działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego określa ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2019 poz. 1541).

<sup>174</sup> Ukonstytuowanie RBN jest utrzymaniem rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji. Szerzej o rysie historycznym RBN w: J. Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 113-118.

<sup>175</sup> Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji*, [w:] *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. I*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 1-2.

<sup>176</sup> Szczegółowe zadania znalazły się natomiast w zarządzeniu głowy państwa z 24.05.2010 r.

<sup>177</sup> P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2014, nr 4, s. 14.

<sup>178</sup> Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji...*, op. cit., s. 1.

i Senatu, premierzy, czy też ministrowie resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa np. minister obrony narodowej czy też spraw wewnętrznych. Obecnie skład Rady tworzą: Marszałek Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Koordynator służb specjalnych, szefowie ugrupowań politycznych posiadających klub parlamentarny lub poselski albo przewodniczący tych klubów, Szef Kancelarii Prezydenta RP oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego została formalnie powołana na mocy decyzji Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego 20 stycznia 1998 r. . Z założenia obraduje ona na posiedzeniach zwołanych przez głowę państwa. Każdorazowo Prezydent określa tematykę danego zebrania. Sekretarzem Rady jest Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. To on określa porządek obrad na podstawie wytycznych wydanych przez Prezydenta. Z uwagi na charakter organu, każdorazowo na jego czele stoi głowa państwa. W przypadku nieobecności, zastępuje go wskazany członek Rady. Zazwyczaj posiedzenia odbywają się w budynku Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Istnieje możliwość zmiany miejsca, jednak decyzja w tej kwestii leży w gestii Prezydenta. Może on również odtajnić spotkanie, gdyż te zazwyczaj mają one niejawnny charakter.

Jak zostało już zaznaczone, Konstytucja oszczędnie reguluje status Rady Bezpieczeństwa. Powyższe „nie pozwala nadać jej większego znaczenia i wyjść poza funkcje doradzania głowie państwa”<sup>179</sup> w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa kraju. Co ważne, Prezydent nie jest związany wydanymi przez Radę opiniami. Należy podkreślić, iż głowa państwa nie powinna swoich uprawnień „zrzucić na barki” Rady. Z kolei ona, nie może wchodzić w kompetencje przypisane Prezydentowi. Powyższe warunkuje konieczność współdziałania. By Rada mogła w pełni wypełniać swoje statutowe zadania, jej skład powinien być tak skonstruowany, aby zasiadały w nim osoby będące ekspertami w swojej dziedzinie. Jak zaznacza P. Sarnecki, z uwagi na konstytucyjne unormowanie Rady „należy przyjąć dopuszczalność jej uprawnienia do samodzielnego żądania informacji od wszystkich organów państwowych”<sup>180</sup>, z zastrzeżeniem, iż, pozyskiwanie danych i informacji nie może wychodzić poza kompetencje Rady i musi

<sup>179</sup> Za K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w:] *Organy doradcze głowy...*, op. cit., s. 153.

<sup>180</sup> Za P. Sarnecki, *Komentarz do art. 135 Konstytucji...*, op. cit., s. 2-3.

dotyczyć konkretnie opracowywanej kwestii. Do najważniejszych, ogólnych zadań Rady zalicza się: tworzenie generalnych założeń bezpieczeństwa kraju, przygotowywanie założeń i kierunków polityki zagranicznej, kierunków rozwoju państwowych sił zbrojnych, wyrażanie opinii dotyczących rozwiązywania problemów bezpieczeństwa zewnętrznego oraz rozpatrywanie kwestii związanych z zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego i wskazywanie środków przeciwdziałania im<sup>181</sup>.

Na przestrzeni lat 2001-2016 odbyły się 54 posiedzenia<sup>182</sup>. Każde spotkanie dotyczyło innej problematyki. Ostatnie w wyżej wymienionym okresie, które zwołano 7 czerwca 2016 r. zostało poświęcone zbliżającemu się wówczas i przygotowywanemu szczytowi NATO, który odbył się w Warszawie w 2016 r. Po 2016 r. Rada została zwołana dopiero dwukrotnie w marcu 2020 r. Pierwsze spotkanie dotyczyło działań podejmowanych w sprawie koronawirusa, który wywołał pandemię. Prezydent informował wówczas, że „...należy podejmować zdecydowane działania, które w radykalny sposób ograniczą rozprzestrzenianie się wirusa i które będą chronić zdrowie i życie obywateli”<sup>183</sup>. Nawoływał także do przestrzegania zasad higieny i stosowania środków ochrony osobistej. Z kolei drugie posiedzenie, poświęcone zostało konkretnym działaniom opracowywanym w tzw. tarczy antykryzysowej. Celem tej szczególnej ustawy było ograniczenie skutków dla gospodarki wywołanych restrykcjami wprowadzonymi w celu ochrony obywateli przed szybko postępującą epidemią.

Merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Rady jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które na mocy art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony stało się urzędem państwowym<sup>184</sup>. Powstało ono z przekształcenia wcześniej funkcjonującego Sekretariatu Komitetu Obrony Kraju. Współczesny status Biura reguluje Regulamin będący

<sup>181</sup> Katalog za: Za K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze...*, ibidem oraz M. Paździor, *Kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 59-60.

<sup>182</sup> Statystyka z poszczególnych lat: 2001 r. – 4 posiedzenia, 2002 r. – 3, 2003 r. – 3, 2004 r. – 3, 2006 r. – 3, 2007 r. – 1, 2010 r. -7, 2011 r. – 5, 2012 r. – 7, 2013 r. – 6, 2014 r. – 6, 2015 r. – 4, 2016 r. – 2 posiedzenia. Źródło: Posiedzenia Rady, źródło: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady.html>, dostęp: 05.09.2019 r.

<sup>183</sup> Słowa Prezydenta Andrzeja Dudy cytowane za: Rada Bezpieczeństwa Narodowego nt. działań w sprawie koronawirusa, źródło: <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8749,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego-nt-dzialan-w-sprawie-koronawirusa.html>, dostęp: 13.11.2020 r.

<sup>184</sup> Biuro określane jest również, jako „swego rodzaju organ sztabowy najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych”. Za Z. Witkowski, M. Szewczyk, M. Serowaniec, *Model cywilnej...*, op. cit., s. 50.

załącznikiem do zarządzenia Prezydenta RP z dnia 10 czerwca 2019 r.<sup>185</sup>. Zgodnie z jego 4 paragrafem, pracami Biura kieruje Szef w randze Sekretarza, którego wyznacza Prezydent. Jego zastępców również powołuje i odwołuje głowa państwa. Zadania zastępców określa szef Biura. Dodatkowo może on powoływać zespoły, określać szczegółowy tryb działania komórek organizacyjnych oraz decydować o szczegółowej organizacji wewnętrznej i liczbie etatów. Kierownictwo Biura tworzy: Szef, jego zastępcy oraz dyrektorzy poszczególnych jednostek. Regulamin wskazuje na 5 komórek organizacyjnych Biura. Jest nimi: Gabinet Szefa Biura, Departament Analiz Strategicznych, Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego oraz Pion Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi jest bezpośrednim zapleczem Prezydenta RP w zakresie wykonywania funkcji wynikającej z art. 134 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Regulamin, o którym była mowa, zawiera rozbudowany katalog kompetencji Biura z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. Do jego zakresu przypisano „realizowanie powierzonych przez głowę państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności”. Powyższe dotyczy nie tylko inicjowania i przygotowania koncepcji planów oraz funkcjonowania krajowego systemu bezpieczeństwa narodowego, ale i sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych przez Prezydent. Biuro przygotowuje również oceny oraz wnioski wyciągnięte z przeprowadzanych monitoringów oraz analiz strategicznych warunków państwa. Ponadto, opracowuje i opiniuje dokumenty posiadające strategiczny charakter. Dotyczy to koncepcji, dyrektyw, plantów, a także programów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Biuro monitoruje, ocenia oraz opiniuje działalność prowadzoną przez Siły Zbrojne. Analizuje również ich programy rozwojowe i plany operacyjne. W gestii Biura leży współpraca z organami władzy publicznej i organizacjami o charakterze społecznym. Biuro monitoruje, opiniuje oraz ocenia także ich pracę w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego. Chodzi o sferę bezpieczeństwa publicznego, a także społeczno-gospodarczego. Zgodnie z punktem 7 paragrafu 2 Regulaminu, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego z upoważnienia wydanego przez Prezydenta bierze czynny

---

<sup>185</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, źródło: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Zarzadzenie\\_Prezydenta\\_RP\\_z\\_10\\_czerwca\\_2019\\_r.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Zarzadzenie_Prezydenta_RP_z_10_czerwca_2019_r.pdf), dostęp: 05.09.2019 r.

udział w opiniowaniu i opracowywaniu aktów prawnych w zakresie bezpieczeństwa kraju. Równocześnie przekazuje głowie państwa stałe informacje dotyczące nie tylko krajowych, ale i międzynarodowych wydarzeń, które mogą mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo i ochronę państwa. W związku z tym, iż Biuro jest merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Rady Bezpieczeństwa, organizuje jej działalność właśnie pod względem merytoryki oraz sprawnej organizacji. Jeżeli Biuro bierze udział w przygotowaniu lub opracowaniu np. projektów, rozporządzeń, zarządzeń, czy też postanowień, wówczas musi współpracować w tym zakresie z Kancelarią Prezydenta RP. Jak zostało wykazane, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego posiada szereg kompetencji związanych z bezpieczeństwem i ochroną państwa, które zostały szeroko opisane w rozporządzeniu.

Drugim konstytucyjnym organem doradczym Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa jest Rada Gabinetowa. Historia tej instytucji sięga czasów Małej konstytucji z 1947 r.<sup>186</sup>. Pomimo ewolucji, którą przeszła, jej charakter pozostał bez zmian. Od czasu powstania, głównym zadaniem Rady było tworzenie warunków, swoistej płaszczyzny współpracy podmiotów władzy wykonawczej wobec prowadzonej polityki państwa. We współcześnie obowiązującej Konstytucji ustrojodawca umiejscowił Radę w art. 141<sup>187</sup>. Zgodnie z przywołanym przepisem głowa państwa „może zwołać” Radę. Użycie powyższego określenia wskazuje na to, iż uprawnienie ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny<sup>188</sup>. W komentowanym artykule normodawca zastosował także pojęcie „sprawa szczególnej wagi”. Konstytucja nie doprecyzowuje jak należy je rozumieć. Brakuje wyraźnego katalogu sytuacji, spraw, w których uprawniony do tego podmiot może zastosować art. 141<sup>189</sup>. Bez wątplenia należy jednak stwierdzić, iż kwestie związane z realizacją przez Prezydenta funkcji ochrony państwa (tj. np. obowiązek stania na straży suwerenności oraz niepodzielności i nienaruszalności państwa itd.)<sup>190</sup> można uznać za te,

<sup>186</sup> Więcej o historii instytucji w: B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 110-116

<sup>187</sup> Art. 141 „1. W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. 2. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów”.

<sup>188</sup> W związku z taką regulacją, Radę Gabinetową może zwołać również np. premier lub minister.

<sup>189</sup> Śledząc kolejne, konstytucyjne normy oraz mając na uwadze fakt, iż Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów, natomiast do katalogu jej kompetencji należy prowadzenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa (art. 146) można byłoby uznać, że zakres przedmiotowy posiedzeń obu Rad mógłby być tożsamy. Biorąc jednak pod uwagę art. 141 ust 2 Konstytucji należy brać pod uwagę, że ustrojodawcę zastrzegł, iż kompetencje Rady Ministrów nie mogą przysługiwać Radzie Gabinetowej.

<sup>190</sup> Pogląd ten podziela B. Opaliński, *Rada Gabinetowa...*, op. cit., s. 121.

które wymagają „szczególnej wagi”, wobec tego mogą wpływać na zwołanie Rady. Na koniec, zaznaczenia wymaga również fakt, że ustawa zasadnicza pomija aspekty organizacyjne oraz proceduralne związane z omówioną instytucją. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, zatem kwestie związane z czasem, miejscem spotkań oraz porządkiem obrad leżą w jego gestii. Głowa państwa w tym zakresie przesyła pismo premierowi. W związku z powyższym, to Prezes Rady Ministrów przekazuje niezbędne informacje pozostałym członkom rządu. Co istotne, zgodnie z art. 141 ust. 2 Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Oznacza to, iż na jej posiedzeniach nie mogą zapadać kluczowe decyzje, a jedynie niewiążące rozstrzygnięcie. Powyższe uwarunkowane jest doradczo-konsultacyjnym charakterem Rady Gabinetowej.

Jak zostało wykazane, Prezydent posiada organy doradcze w zakresie bezpieczeństwa państwa. Co prawda, opisany aparat organizacyjno-doradczy nie jest tak rozbudowany jak ten, którym dysponuje Minister Obrony Narodowej niemniej jednak należy uznać, że Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Rada Gabinetowa oraz działalność Biura Bezpieczeństwa Narodowego stanowi wystarczające wsparcie głowy państwa w zakresie wykonywania przez niego najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych będącego jednym z elementów realizacji funkcji ochrony państwa. Zdecydowaną wadą funkcjonowania wyżej opisanych organów jest charakter ich działalności. Doradczość oraz konsultacyjność, którą jest ich główną istotą nie zobowiązuje bowiem Prezydenta do ostatecznie podejmowanych decyzji. Pomimo, konstytucyjnego umocowania organów, brak tejże obligatoryjności jest zdecydowanym legislacyjnym uchybieniem.

Wszystkie, powyższe uprawnienia oraz omówione organy doradcze zamykają złożony (przyjęty na potrzeby tejże pracy) katalog kompetencji głowy państwa, które należy uznać za realizację funkcji ochrony państwa. Jak zostało wykazane, ustrojodawca poświęcił im znaczną część norm zawartych w ustawie zasadniczej. Powyższy fakt pozwolił na szeroki komentarz poszczególnych (wybranych na potrzeby analizy) przepisów. Wszystkie one bez wątplenia stanowią szczególny wyraz realizacji i urzeczywistnienia przez Prezydenta konstytucyjnej funkcji ochrony państwa.

### 3.2. Zadania Rady Ministrów oraz administracji rządowej

W poprzedniej części pracy została określona i omówiona rola oraz udział Prezydenta w realizacji przedmiotowej, konstytucyjnej funkcji ochrony państwa. Z uwagi na przyjęty w Polsce trójpodział władzy oprócz kompetencji głowy państwa również Rada Ministrów na czele z Prezesem Rady posiada szereg uprawnień w powyższym zakresie. Wszystkie one oscylują wokół dziedziny obronności i ochrony państwa w czasie pokoju, wojny, czy też różnorodnych kryzysów. Biorąc pod uwagę powyższy zakres, kluczowy staje się art. 146 Konstytucji RP. Idąc w ślad za systematyką przyjętą w poprzednim rozdziale, tak i w tym miejscu, kompetencje oraz zadania, które stanowią o realizacji przez Radę przedmiotowej funkcji, na gruncie przywołanego przepisu można podzielić na kilka zasadniczych grup.

Pierwsza grupa dotyczy najistotniejszego, konstytucyjnego zadania Rady Ministrów. Zgodnie z ust. 1 i 2 art. 146 Konstytucji RP, Rada Ministrów odpowiada za prowadzenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa, w sprawach które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. W literaturze przedmiotu, powyższe zadanie określane jest zasadą domniemania kompetencji Rady<sup>191</sup>. Taki sposób regulacji pozwolił na pominięcie w Konstytucji pełnego katalogu kompetencji, który mógłby doprecyzować intencję ustrojodawcy<sup>192</sup>.

Kolejne dwie grupy zadań wyznaczają już skatalogowane kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa, które zostały uwzględnione w art. 146 ust. 4. Punkt 7 przywołanego przepisu stanowi, iż Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Z kolei pkt 8 tego samego artykułu odnosi się do bezpieczeństwa zewnętrznego. Obie normy bez wątpienia stanowią o wyrazie realizacji funkcji ochrony państwa i wymagają szerszego komentarza, co nastąpi we właściwym miejscu.

Kolejną grupę uprawnień Rady warunkuje pkt 9 i 10 również art. 146 ust. 4. Pierwszy z przywołanych punktów dotyczy „kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Natomiast drugi daje kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, ich zatwierdzania oraz wypowiedzania.

---

<sup>191</sup> Zob. R. Michalska-Badziak, *Ustrój administracji państwowej*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. 5. wydanie, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 327.

<sup>192</sup> Ibidem.



Oba uprawnienia bez wątpienia mogą bezpośrednio dotyczyć ochrony państwa, gdyż kluczowe akty rangi międzynarodowej bardzo często regulują aspekty związane z ochroną oraz bezpieczeństwem państw.

Zostając w obrębie art. 146 nie można pominąć również pkt 11 ust. 4. Przepis ten, jest znaczący, bowiem ustrojodawca wskazał w nim, że do kompetencji Rady należy także „sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a także określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”.

Oddzielną grupę kompetencji związanych z realizacją funkcji ochrony państwa wyznaczają uprawnienia związane ze wszystkimi, konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi (w tym stanem klęski żywiołowej). Omówienia będzie wymagała również rola Ministra Obrony Narodowej jako członka Rady Ministrów posiadającego znaczące uprawnienia związane z realizacją przedmiotowej funkcji. Mówiąc o Radzie, nie można pominąć także Rady Gabinetowej, którą tworzą organy władzy wykonawczej. Jak zostało już wcześniej zaznaczone, jej głównym celem jest doradztwo w „sprawach szczególnej wagi”, w tym ochrony państwa. Przedstawiony wyżej podział będzie wyznaczał schemat oraz bazę wyjściową dalszej analizy w tej części pracy.

Mówiąc o kompetencjach Rady Ministrów z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa konieczne jest również zwrócenie uwagi na zadania z obszaru bezpieczeństwa państwa realizowane przez ministrów (w szczególności Ministra Obrony Narodowej) oraz wojewodów.

### **3.2.1. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa**

Punktem wyjścia do analizy uprawnień Rady Ministrów będących wyrazem realizacji funkcji ochrony państwa powinien być art. 146 Konstytucji RP<sup>193</sup>, który stanowi bowiem o podstawowej funkcji Rady, jaką jest prowadzenie polityki państwa. Jak wskazuje literatura przedmiotu, „chodzi o generalną funkcję Rady Ministrów, jaką jest obowiązek zajmowania

---

<sup>193</sup> Art. 146 ust. 2 „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”.

i wyrażania stanowiska wobec poszczególnych zagadnień problemów polityki”<sup>194</sup>. Powyższe nazywane jest zasadą domniemania kompetencji. Podkreślenia wymaga fakt, iż przywołana norma determinuje pozycję Rady Ministrów jako podstawowego organu władzy wykonawczej<sup>195</sup>. Domniemanie kompetencji jest znaczące, zwłaszcza, jeżeli chodzi o aspekt bezpieczeństwa państwa. Przyjęcie takiej, a nie innej regulacji ma swoją konsekwencję. Otóż ustrojodawca musiał w Konstytucji dokładnie określić zakres kompetencji Prezydenta w obszarze ochrony państwa, w przeciwnym wypadku większość z tych uprawnień leżałoby w gestii Rady Ministrów. Zgodnie z konstytucyjnymi normami, w zakresie działań Rady Ministrów leżą wszelkie kwestie związane z polityką państwa, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że szczegółowe przepisy mogą wyjąć spod zakresu kompetencji Rady niektóre sprawy dotyczące polityki państwa. Przykładem tego są chociażby finanse publiczne, które zostały uregulowane w rozdziale X Konstytucji RP. Mając na uwadze zasygnalizowane aspekty, „domniemanie kompetencji” należy wiązać z sytuacją, w której na mocy przepisów ustawy zasadniczej, na zasadzie wyjątku niektóre z kompetencji leżących w obszarze prowadzenia polityki państwa mogą zostać przekazane innym niż Rada Ministrów organom na poziomie państwa lub samorządu terytorialnego. Komentowany przepis jest również istotny z uwagi, iż umacnia pozycję Rady w relacjach z głową państwa<sup>196</sup>.

Artykuł 146 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, iż Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten wskazuje, że dotyczy to zarówno płaszczyzny wewnętrzpaństwowej oraz zewnętrznej<sup>197</sup>. Jak podkreśla Witold Brodziński, „politykę państwa” należy definiować jako udział władz, wręcz ich ingerencję we wszystkie sfery życia publicznego<sup>198</sup>. Proces ten cechuje wieloetapowość oraz skomplikowana złożoność. Przedmiotowe „prowadzenie polityki” składa się z następujących etapów: realizacja rozstrzygnięć, kontrolowanie ich, korygowanie podjętych procesów, w przypadku potrzeby również zmiana własnych decyzji, gdy te nie są adekwatne do zastanej rzeczywistości społecznej<sup>199</sup>. Sam zakres działalności Rady Ministrów w powyższym zakresie jest równie

---

<sup>194</sup> P. Sarnecki za: W. Brodziński, *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 187.

<sup>195</sup> K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 49.

<sup>196</sup> Ibidem.

<sup>197</sup> Art. 146 ust. 1 „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>198</sup> W. Brodziński, *Rada Ministrów...*, ibidem.

<sup>199</sup> Ibidem.

szeroki. Obejmuje bowiem nie tylko dokonywanie przez ministrów analiz oraz opracowywanie konkretnych koncepcji, ale co ważniejsze również ich realizowanie.

Mówiąc o art. 146 ust. 1 należy podkreślić, iż służy on rozgraniczeniu funkcji Rady Ministrów oraz Prezydenta. Należy go rozpatrywać w kontekście art. 10 Konstytucji RP, który stanowi o organach tworzących władzę wykonawczą. Nauka prawa konstytucyjnego przyjęła, iż główny ciężar za stan państwa ponosi Rada Ministrów. Tutaj niezwykle ważny jest ust 2 art. 146. Przepis ten stanowi bowiem o domniemaniu kompetencji. Zgodnie z jego normą żaden inny organ nie może przejąć kompetencji przypisanych do realizacji wyłącznie przez Radę Ministrów. Wyłącznie o którym mowa dotyczy także nawet samej głowy państwa. Powyższe jest konsekwencją parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Co prawda, nie można jednak wykluczyć możliwości próby wywierania na Radę nacisków.

Z założenia „prowadzenie polityki państwa” wiąże się z istnieniem właściwych struktur wykonujących zadania Rady Ministrów. Biorąc powyższe pod uwagę, Rada musi posiadać możliwość oddziaływania na te jednostki, instytucje, podmioty. Konsekwencją tego jest ust. 3 art. 146 Konstytucji RP, który stwierdza, iż „Rada Ministrów kieruje administracją rządową”. Uznaje on sprawowaną przez Radę władzę zwierzchnią wobec jednostek administracji rządowej. W Polsce wyróżniamy jej dwa rodzaje: administrację rządową centralną oraz administrację rządową terenową, nazywaną również wojewódzką. Pierwsza, obejmuje niezespoloną administrację rządową działającą na terenie województwa, która jednak nie podlega wojewodzie. Tworzą ją nie tylko terenowe organy podporządkowane właściwemu ministrowi, czy też centralnym organom, ale również kierownicy jednostek organizacyjnych, których działalność obejmuje obszar województwa. Wykaz organów zawiera ustawa szczegółowa<sup>200</sup>. Co ważne, ich ustanowienie może nastąpić wyłącznie, gdy jest to uzasadnione ogólnopaństwowym oraz terytorialnym charakterem wykonywanych przez nie zadań jedynie w drodze ustawy. Organy, o których mowa, mogą wydawać akty o charakterze prawa miejscowego. Z kolei, administracja rządowa obejmuje

---

<sup>200</sup> Katalog organów w: ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn. zm.)

urzędy wojewódzkie, a także tzw. zespoloną administrację, którą tworzą inspekcje i straże np. policja, straż pożarna itd.<sup>201</sup>.

Rada Ministrów mając, do dyspozycji podległą administrację rządową oraz wszystkie wymienione organy, instytucje, straże i inspekcje, bez wątpienia bierze duży udział w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Biorąc pod uwagę charakter i istotę poszczególnych jednostek należy uznać, że Rada Ministrów posiada szeroki zasób środków, których celem jest utrzymanie bezpieczeństwa państwa i jego ochrona. Podkreślić należy, że komentowany art. 146 ustanawia właściwość Rady do prowadzenia polityki państwa, w tym jego bezpieczeństwa, a Prezydent jest swoistym strażnikiem tego bezpieczeństwa<sup>202</sup>.

### **3.2.2. Zadania oraz kompetencje wynikające z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP**

Oprócz posiadania przez Radę Ministrów kompetencji w zakresie prowadzenia polityki państwa, ustrojodawca wyposażył ją także w odpowiednie środki, które mają służyć utrzymaniu bezpieczeństwa oraz ochrony państwa. Zostały wymienione w art. 146 ust. 4 Konstytucji RP: pkt 7 – zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, pkt 8 – zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, pkt 11- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a także określanie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Kolejnymi przykładami kompetencji Rady Ministrów z zakresu ochrony państwa może być wystąpienie z wnioskiem o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 229 i 230 Konstytucji RP). W tym miejscu należy również podkreślić, że nawet w przypadku, gdy Prezydent podejmuje

---

<sup>201</sup> **Organy** rządowej administracji zespolonej m.in.: Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Wojewódzki Policji czy też Kurator Oświaty. **Inspekcje** rządowej administracji zespolonej m.in.: Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Handlowa a także Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska. **Straże, agencje, izby administracji rządowej** m.in.: Straż Graniczna oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>202</sup> Zob. K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., 50.

kluczowe decyzje z zakresu ochrony państwa, jego akty, które można uznać za realizację szczególnych kompetencji, wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>203</sup>.

Idąc w konstytucyjnej kolejności, na początek uwagę należy zwrócić na pkt 7 i 8 art. 146 ust. 4. Postanowienia przywołanych przepisów stanowią o sprawowaniu przez Radę Ministrów zadania zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa<sup>204</sup>. W czwartym podrozdziale rozdziału III tejże pracy została już szczegółowo opisana definicja pojęć „bezpieczeństwo wewnętrzne” oraz „bezpieczeństwo zewnętrzne” państwa. Została wykazana ich złożoność oraz trudności z dokładnym wyjaśnieniem. Problemy pojawiają się również przy próbie omówienia kolejnego z przywołanych określeń, jakim jest „porządek publiczny”. Na wstępie należy zaznaczyć, iż jest on bez wątpienia autonomiczną kategorią konstytucyjną, tzn. nie stanowi części bezpieczeństwa wewnętrznego. Potwierdzeniem powyższego jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdził on, że „porządek publiczny oznacza postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek”<sup>205</sup>. Komentowany termin cechuje wieloznaczność, co stanowi kolejną trudność.

W literaturze przedmiotu, próba przybliżenia istoty pojęcia była podejmowana wielokrotnie, jednak większość rozważań odbywała się głównie na płaszczyźnie prawa administracyjnego. Prawo to „porządek publiczny” utożsamia z tzw. „luzem decyzyjnym organów administracji”. Na gruncie prawa konstytucyjnego sformułowania definicji podjął się m.in. Krzysztof Wojtyczek. Jego zdaniem „porządek publiczny obejmuje stan normalnego funkcjonowania państwa, społeczeństwa oraz gospodarki narodowej”<sup>206</sup>. Zatem jego istotą jest po prostu „stan normalności”. Z kolei Michał Brzeziński „porządek publiczny” odnosi do „zadań i działalności organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędzeń

---

<sup>203</sup> Art. 144 ust. 2 „Akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”. Szerzej B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie kontrasygnata w konstytucji Rzeczypospolitej polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.

<sup>204</sup> Bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa jako jedno z konstytucyjnych zadań Rady Ministrów występuje również w art. 135 Konstytucji. Przepis ten stanowi o roli Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która jak już było podkreślane jest organem doradczym Prezydenta.

<sup>205</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

<sup>206</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, op. cit., s. 189-190.

publicznych”<sup>207</sup>. Inni teoretycy prawa wskazują, iż porządek publiczny należy uznać jako element bezpieczeństwa publicznego<sup>208</sup>. Jako jego zewnętrzne przejawy wskazują przede wszystkim przestrzeganie wszelkich norm nie tylko o charakterze prawnym, ale również moralnym, obyczajowym czy też religijnym. Na uwagę zasługuje również definicja zaproponowana przez Mirosława Wyrzykowskiego, utożsamiającego „porządek publiczny” z dyrektywą dotyczącą organizacji życia społecznego, której celem jest zagwarantowanie interesu publicznego<sup>209</sup>. Zaznacza on, że pod uwagę należy brać art. 1 Konstytucji RP tj. aspekt dobra wspólnego. Ponadto jako przesłankę „porządku” wskazuje organizację społeczeństwa opartą w taki sposób, aby podzielało ono wspólne wartości<sup>210</sup>.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż oprócz art. 146, pojęcie „porządek publiczny” występuje również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten uzasadnia ograniczenie praw i wolności jednostki właśnie w przypadku przedmiotowego zagrożenia porządku publicznego państwa. Nazywany jest on „szczególną klauzulą imitacyjną”.

Wracając do istoty pkt 7 i 8 komentowanego przepisu, należy zaznaczyć, że utrzymanie przez Radę Ministrów bezpieczeństwa na płaszczyznach wskazanych w przywołanych przepisach, nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania władczych decyzji. W tym zakresie Konstytucja nie uszczegóławia poszczególnych uprawnień Rady. Analizując jednak literaturę przedmiotu, ustawodawstwo zwykłe oraz praktykę należy wskazać, że zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, a także bezpieczeństwa zewnętrznego realizowane jest m.in. poprzez: ograniczanie i eliminowanie przestępczości oraz pozostałych zjawisk patologicznych, czy też sprawne i rzetelne działanie instytucji publicznych. Eliminacji tych „złych” elementów życia społeczeństwa służą inspekcje, straże oraz instytucje należące do zespolonej administracji rządowej. To właśnie poszczególne służby posiadają bowiem konkretne środki, np. prewencyjne, które służą zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkich patologii. Takim przykładem jest działalność chociażby policji i pozostałych służb, które poprzez

---

<sup>207</sup> Za M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 40.

<sup>208</sup> S. Pieprzny, *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2003, s. 204.

<sup>209</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa, zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, pod red. B. Oliwa-Radzikowskiej, Warszawa 1998, s. 50.

<sup>210</sup> Ibidem.

posiadane kompetencje mogą realnie wpływać na ogólną ochronę i bezpieczeństwo państwa<sup>211</sup>.

Szczegółowy i bardzo konkretny wykaz kompetencji Rady Ministrów w zakresie zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa ustawodawca umieścił w art. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Mowa w nim o: opracowywaniu projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowaniu i realizacji przygotowań obronnych państwa; przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; utrzymywaniu stałej gotowości obronnej państwa; określaniu obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa; przygotowaniu systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określaniu zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne oraz prowadzeniu kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie<sup>212</sup>. Przedstawiony katalog ma otwarty charakter. W celu wykonania powyższych zadań Rada Ministrów została wyposażona przez ustawodawcę w szereg instrumentów. Ku woli przykładu, Rada Ministrów określa np.: warunki i tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych z zakresu przygotowań obronnych; organizację oraz tryb przygotowania systemu kierowania obroną państwa; stany gotowości obronnej; obiekty ważne z uwagi na bezpieczeństwo państwa; systemy obserwacji; warunki wykorzystania wszelkiego rodzaju transportów istotnych w chwili obrony kraju; warunki

---

<sup>211</sup> Status poszczególnych służ, inspekcji i straży regulują właściwe ustawy szczegółowe, które z uwagi na szeroki zakres nie będą stanowiły w tym miejscu poszerzonego przedmiotu analizy.

<sup>212</sup> Artykuł 6 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony pełne brzmienie: „Do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego; planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych; przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania; utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia; określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony; przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania; przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie oraz prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie”.

łączności; wykorzystanie służby zdrowia; organizację szkolenia obronnego, a także zakres i sposób kontroli realizacji zadań obronnych realizowanych przez poszczególne jednostki.

Kolejnym uprawnieniem Rady Ministrów będącym realizacją funkcji ochrony państwa jest również pkt 11 art. 146 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten dotyczy „sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określania corocznej liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest kluczowym elementem dla funkcji jego ochrony (fakt ten był już wielokrotnie podkreślany). Na mocy przytoczonej normy Rada Ministrów może podejmować realne rozstrzygnięcia w przywołanej sferze polityki państwa oraz podejmować działania we wszystkich kwestiach dotyczących obronności. Jak wskazuje Bogusław Banaszak, chodzi przede wszystkim o: odparcie zbrojnej napaści, a także wszelkich form próby naruszenia integralności terytorialnej kraju<sup>213</sup>. Sprawowanie ogólnego kierownictwa wiąże się z zasadą podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli, o czym będzie mowa w kolejnym rozdziale tejże pracy. W tym miejscu należy jednak przypomnieć, iż na podstawie art. 134 ust. 2 Konstytucji RP w czasie pokoju to Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, jednak czyni to za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Minister ten ponosi polityczną odpowiedzialność. Odpowiada przed Prezesem Rady Ministrów, który na mocy art. 149 ust. 2 „może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie”. W związku z przytoczonymi regulacjami, należy uznać fakt, że sprawowanie przez Radę Ministrów ogólnego kierownictwa rozciąga się również na aspekty nadzorcze w stosunku co do Ministra Obrony Narodowej, szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców poszczególnych rodzajów polskich Sił Zbrojnych. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, komentowane zadanie („ogólne kierownictwo”) nie może stanowić wyłącznej podstawy do konkretnych, szczegółowych uprawnień Rady Ministrów<sup>214</sup>. W literaturze przedmiotu jako przykłady wykonywania przez ten organ komentowanej kompetencji można odnaleźć m.in.: opracowywanie projektów bezpieczeństwa narodowego, przygotowywanie systemów kierowania, czy też zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia w zakresie obronności

---

<sup>213</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., 795.

<sup>214</sup> Zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, op. cit., s. 187.



państwowej<sup>215</sup>. W pkt 11 art. 146 ust. 4 ustrojodawca wskazał jako jedną z kompetencji Rady – coroczne określanie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Konstytucja nie uszczegóławia kwestii związanej ze sprawowaniem przez Radę Ministrów „ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określania corocznej liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”. Rozwinięcie tej kompetencji zostało natomiast uregulowane na gruncie przepisów ustaw szczegółowych. Artykuł 55 ustawy o powszechnym obowiązku obrony określa istotę obowiązku służby wojskowej. Zgodnie z jego regulacjami, obowiązek ten polega na: odbywaniu ćwiczeń przez wojskowych, pełnieniu służby przygotowawczej, pełnieniu terytorialnej służby wojskowej, pełnieniu terytorialnej służby wojskowej przez żołnierzy oraz pełnieniu okresowej służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy. Do odbycia ćwiczeń wojskowych zostali zobowiązani żołnierze rezerwy, osoby przeniesione do rezerwy niebędące żołnierzami rezerwy, a także ochotnicy, którzy zgłoszą się do ich odbycia. Ochotnikami nie mogą być osoby podlegające odbyciu zasadniczej służby wojskowej. Służba przygotowawcza z kolei obejmuje „osoby przeniesione do rezerwy, w tym żołnierzy rezerwy, którzy dotychczas nie odbywali czynnej służby wojskowej oraz ochotników”. W przypadku zagrożenia państwa, gdy jest to niezbędne do wykonywania przez Siły Zbrojne swoich zadań, obowiązek służby wojskowej polega również na odbywaniu przez osoby temu podlegające zasadniczej służby. Dodatkowo koniecznością odbycia przeszkolenia wojskowego mogą zostać zobowiązani absolwenci szkół wyższych. Omawiany artykuł w ustępie 4 wykazuje katalog osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej w przypadku ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny. Wówczas do służby powoływane są osoby objęte kwalifikacją wojskową, przeniesione do rezerwy, żołnierze pozostający w czynnej służbie wojskowej, a także pozostałe osoby, które zgłoszą się w ramach tzw. zaciągu ochotniczego. Termin rozpoczęcia i okres trwania obowiązku odbycia służby wojskowej oraz przeszkolenia określa Prezydent na wniosek sporządzony przez Radę Ministrów. Komentowane uprawnienie bez wątpienia „służy wykonywaniu zadania Rady Ministrów, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa”<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Szerzej M. Paździor, *Kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 63 -64.

<sup>216</sup> Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146...*, op. cit., s. 30.

Równie ważnymi kompetencjami Rady Ministrów w powyższym zakresie są regulacje szczegółowe, które zostały unormowane w ustawie o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa<sup>217</sup>. O użyciu jednostek decyduje Prezydent, jednak niezbędny jest wniosek sporządzony przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 2 pobyt Sił Zbrojnych poza granicami kraju może być uzasadniony udziałem wojsk w: konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej (wniosek składa Rada Ministrów), a także akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom (wniosek składa premier). Dodatkowo polskie Siły Zbrojne mogą przebywać poza granicami kraju w celach szkoleniowo-ćwiczeniowych, akcjach ratowniczych, czy też humanitarnych, a także przedsięwzięciach o reprezentacyjnym charakterze. W sytuacji zagrożenia państwa nie można także wykluczyć obecności wojsk obcych na terytorium RP. Zgodnie z art. 3 ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP zgodę na taki pobyt wyraża Rada Ministrów lub Minister Obrony Narodowej<sup>218</sup>.

Ostatnia grupa uprawnień Rady Ministrów, będących wyrazem funkcji ochrony państwa (nawiązujących także do wyżej omówionego bezpieczeństwa zewnętrznego), wynikają z art. 146 ust. 4 jest pkt 9 i 10. Oba punkty dotyczą aspektów międzynarodowych, tj. „kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” oraz zawierania umów międzynarodowych, ich ratyfikacji, a także możliwości ich wypowiedzienia. Zadanie te jest szczególnie ważne z punktu ochrony państwa. Akty rangi międzynarodowej niejednokrotnie dotyczą aspektów związanych z bezpieczeństwem państwa lub elementami ich ochrony w przypadku realnego lub potencjalnego zagrożenia. Nie mniej ważne są również dyplomatyczne relacje międzypaństwowe. Stają się one kluczowe w chwili zagrożenia kraju oraz w przypadku konieczności jego ochrony.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 148 Konstytucji RP premier posiada powiem liczne kompetencje, które mogą pośrednio lub bezpośrednio wpłynąć na przebieg realizacji zadań Rady będących wyrazem funkcji ochrony państwa. Ustrojodawca w katalogu

---

<sup>217</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1117 ze zm.).

<sup>218</sup> Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. 1999 nr 93 poz. 1063 ze zm.).

unormowanych uprawnień wymienił m.in.: reprezentowanie Rady, kierowanie jej pracami, wydawanie rozporządzeń, zapewnianie wykonywania polityki, koordynację i kontrolę prac jej członków, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także wykonywanie zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej<sup>219</sup>.

Główne zadania są jednak realizowane przez premiera w chwili wystąpienia sytuacji szczególnego zagrożenia państwa, tj. wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego lub konieczności użycia Sił Zbrojnych. W sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego Prezes Rady Ministrów posiada np. szereg uprawnień związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych takich jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Nad wymienionymi wyżej służbami premier sprawuje nadzór. Jednym z jego przejawów jest powoływanie i odwoływanie szefów oraz zastępców tych służb<sup>220</sup>. Ponadto, w formie wytycznych określa kierunki ich działalności. Dodatkowo, Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje również szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego (dalej SWK) od Służby Wywiadu Wojskowego (dalej SWW)<sup>221</sup>. Wytyczne dotyczące działalności tych służb sporządza Minister Obrony Narodowej, jednak podlegają one zatwierdzeniu przez premiera. Szef rządu kieruje również systemem zarządzania kryzysowego. Przewodniczy także Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego, który jest organem o charakterze opiniotwórczym i doradczym. Jego główną właściwością jest inicjowanie i koordynowanie wszelkich działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>222</sup>. Funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej RCB). Podlega ono Prezesowi Rady Ministrów. Działalność RCB jest coraz częściej dostrzegalna przez wszystkich obywateli kraju, którzy w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego ostrzegani są o lokalnych niebezpieczeństwach np. wyładowaniach atmosferycznych, dużych opadach. Jest to tzw. alert pogodowy RCB, który z upływem czasu i dopracowaniem technologii działa coraz sprawniej.

---

<sup>219</sup> Zob. A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, Tom 15, s. 215-216.

<sup>220</sup> Przed powołaniem i odwołaniem szefów służb niezbędne jest zasięgnięcie opinii Prezydenta, Kolegium do Spraw Specjalnych czy też właściwej komisji sejmowej. Powołanie i odwołanie zastępców następuje na wniosek właściwej Agencji.

<sup>221</sup> Nad tymi służbami nadzór sprawuje Minister Obrony Narodowej.

<sup>222</sup> Artykuł 8 i 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.)

W tej części analizy uprawnień Rady wynikających z art. 146 Konstytucji RP, zwrócić należy uwagę również na sformułowanie, które zostało użyte przez ustrojodawcę, a mianowicie - „Rada Ministrów w szczególności...”. Przyjęcie takiej normy wskazuje, że ukonstytuowany, enumeratywnie wymieniony katalog nie posiada zamkniętego charakteru. Powyższe wyjaśnia ogólnikowość poszczególnych (w tym już skomentowanych) punktów zawartych w art. 146 ust. 4.

### **3.2.3. Kompetencje związane z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych**

Pozostałe zadania Rady Ministrów będące wyrazem realizacji funkcji ochrony państwa dotyczą jej udziału w procedurach wprowadzania stanów nadzwyczajnych, tj. sytuacji szczególnych zagrożeń. Zgodnie z konstytucyjnymi normami, rola Rady jest w tych momentach szczególna. Jej aktywność jest wymagana już na pierwszym etapie wprowadzania stanu, a precyzyjniej od chwili złożenia właściwego wniosku. Ustrojodawca zdecydował, że w przypadku: stanu wojennego (art. 229 Konstytucji RP) oraz stanu wyjątkowego (art. 230) to właśnie Rada Ministrów występuje z wnioskiem do Prezydenta o wprowadzenie właściwego stanu. Co ważne, w przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 232) Rada posiada samodzielne kompetencje władcze co do podjęcia tej decyzji. Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony przez Radę Ministrów również w przypadku, gdy taki wniosek zostanie złożony przez właściwego wojewodę, który zgodnie z art. 152 jest przedstawicielem Rady w województwie<sup>223</sup>. Biorąc pod uwagę specyfikę Rady Ministrów jako instytucji władzy wykonawczej najważniejszy głos w momencie uruchomienia procedur dotyczących stanów nadzwyczajnych będzie posiadał premier. Prezes Rady jest odpowiedzialny bowiem za zwołanie posiedzeń, ustalanie porządku obrad, a przede wszystkim im przewodniczy.

Jak normuje Konstytucja, w momencie zagrożenia Rada Ministrów na swoim posiedzeniu musi uznać, iż niebezpieczeństwo które wystąpiło wypełnia konstytucyjne

---

<sup>223</sup> Zob. T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów...*, op. cit., s. 231.

przesłanki determinujące o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego. Ponadto, w przygotowywanym wniosku Rada Ministrów jest zobligowana do wykazania, że nie jest w stanie ochronić państwa za pomocą zwykłych, konstytucyjnych środków (art. 228). Właściwie przygotowany wniosek powinien zatem zawierać: przyczyny wprowadzenia stanu, obszar, który zostanie nim objęty, określenie stopnia oraz charakteru zagrożenia, a także uwzględnić ewentualne ograniczenia praw i wolności jednostki. W praktyce istnieje możliwość odrzucenia przez Prezydenta wniosku przygotowanego przez Radę, wówczas musi się on liczyć z ewentualną odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Rada nie posiada prawnych środków ingerencji w suwerenną decyzję głowy państwa. Jeżeli jednak przedłożony wniosek zostanie przez Prezydenta przyjęty, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP podlega on kontrasygnacie (podpisowi) premiera. Szczegółowe regulacje dotyczące procedur wprowadzania stanów nadzwyczajnych i udziału w nich Rady znalazły się w normach ustaw zwykłych.

Ustawa o stanie wojennym w art. 2 doprecyzowuje udział Rady Ministrów w procedurze wprowadzania tego stanu nadzwyczajnego. Przywołany przepis wskazuje, iż Rada Ministrów zobowiązana jest do sporządzenia właściwego wniosku. Dokument swoją treścią musi regulować takie kwestie jak: określenie przyczyn wprowadzenia stanu wojennego, obszar objęty tym stanem oraz co istotne dla jednostek rodzaje ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela (ust. 1 i 2). Artykuł 10 opisywanej ustawy normuje kompetencje głowy państwa w trakcie trwania stanu wojennego. Przepis ten jest o tyle istotny, że do wszelkich aktywności Prezydenta niezbędne są właściwe wnioski sporządzane właśnie przez Radę Ministrów. I tak, głowa państwa na wniosek Rady postanawia: o przejściu organów władzy publicznej na wskazane stanowiska kierowania oraz o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych. Określa zadania Sił Zbrojnych, a także na wniosek premiera mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W kolejnym przepisie ustawodawca uregulował katalog szczegółowych zadań Rady Ministrów w trakcie trwania stanu wojennego. Artykuł 11 wskazuje, że Rada w szczególności zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną kraju, a także przejście działania organów władzy publicznej na tzw. zasady wojenne. Ponadto, w strefie bezpośrednich działań wojennych może określić zasady funkcjonowania organów władzy publicznej (niezbędny wniosek NDSZ), zawiesić ich działanie lub przekazać ich kompetencje określonym organom wojskowym.

Ustawodawca wskazał jeszcze, że w przypadku, gdy cała Rada Ministrów w trakcie trwania stanu wojennego nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie, wówczas konstytucyjne kompetencje wykonuje sam premier (art. 11 ust. 2). Równie ważną kwestię reguluje art. 14. Przepis ten stanowi o możliwości ustanowienia w gminie, powiecie lub województwie zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego. Decyzję o tym podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Powodem zastosowania przywołanych regulacji może być „niedostateczna skuteczność wykonywania zadań publicznych lub realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego” przez organy gminy, powiatu i województwa. Jeżeli wojewoda uzna za zasadne zastosowanie powyższej regulacji, wówczas premier może zawiesić wskazane we wniosku organy i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny. Komisarza rządowego zarówno powołuje jak i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ustanie zawieszenia działania organów następuje z chwilą zniesienia stanu wojennego lub wraz z upływem czasu wskazanego przez premiera. Ostatnią, najważniejszą kwestią związaną z działalnością Rady Ministrów w trakcie trwania stanu wojennego jest możliwość ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Przedmiotowa ustawa normuje, że Rada zobowiązana jest do wydania właściwego rozporządzenia określającego organy władne do nakładania owych ograniczeń. Akt ten powinien również normować tryb postępowania w tych sprawach, przy jednoczesnym uwzględnieniu np. zapotrzebowania obronnego kraju, poszanowania godności, zapewnieniu tajności itp.

Ustawa o stanie wyjątkowym również zobowiązała Radę Ministrów do sporządzenia właściwego wniosku, który później trafia do Prezydenta i to on podejmuje decyzję o wprowadzeniu tego stanu. W treści wniosku powinny się znaleźć następujące elementy: określenie przyczyn wprowadzenia stanu, obszar nim objęty oraz niezbędne i odpowiednie do stopnia zagrożenia ewentualne ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. W przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż jedno województwo Prezes Rady Ministrów wykonuje „działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej” (art. 9 pkt 1). Ponadto, premier jest zobligowany do bieżącego informowania Prezydenta o: skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego, rodzaju, a także skutkach podjętych działań. Jeżeli użyte

dotychczas środki przywracające normalny stan funkcjonowania państwa nie są wystarczające, po sporządzeniu właściwego wniosku przez Prezesa Rady Ministrów, Prezydent może postanowić o użyciu oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych (art. 11 ust. 1). Szczegółowe zasady ich użycia określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W ten sam sposób (rozporządzenia) Rada reguluje także tryb, sposoby, a także zakres przedmiotowy, podmiotowy i obszarowy ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela.

W przypadku klęski żywiołowej zgodnie z art. 5 ustawy szczegółowej, to Rada Ministrów jest kompetentna do wprowadzenia (w drodze rozporządzenia) tego stanu nadzwyczajnego. Decyzję o tym podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody. Rozporządzenie Rady musi określać datę wprowadzenia stanu, obszar jaki obejmie, czas trwania oraz rodzaje ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Główne zadania związane z przeciwdziałaniem skutków klęski żywiołowej przypisane są roli wojewody i ministrów odpowiedzialnych na poszczególne resorty.

Aktywność Rady Ministrów w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa poprzez udział w procedurze wprowadzania i trwania stanów nadzwyczajnych jest znacząca. To na Prezesa Rady Ministrów oraz całej Radzie ciąży obowiązek sporządzania i argumentacji omówionych wyżej wniosków. Jej członkowie muszą wykazać się w tym zakresie profesjonalizmem, rzetelnością oraz sprawnością działań, ponieważ to od ich analiz i przeprowadzonych wniosków w dużej mierze zależy ochrona i bezpieczeństwo państwa.

### **3.2.4. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa przez Ministra Obrony Narodowej oraz wojewodów**

Zamysł zapewnienia właściwych rozwiązań oraz utworzenia odpowiednich instytucji, których celem ma być bezpieczeństwo i ochrona państwa, widać również w ukonstytuowanym składzie Rady Ministrów. Oprócz premiera jej obligatoryjnym, resortowym członkiem jest bowiem Minister Obrony Narodowej (art. 147 Konstytucji RP), posiadający status jednoosobowego, centralnego organu administracji rządowej<sup>224</sup>. Pełni on

---

<sup>224</sup> Zob. K. Dunaj, *Zadania i kompetencje...*, op. cit., s. 76.

podstawową rolę w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Kieruje także Ministerstwem Obrony Narodowej, będącym urzędem administracji rządowej w dziedzinie obronności państwa. Co ważne, w skład ministerstwa wchodzi również Sztab Generalny Wojska Polskiego. Jak wskazuje ustawa o działach administracji rządowej (art. 19), dział „obrona narodowa” obejmuje w czasie pokoju: kwestie związane z obroną państwa, sprawy Sił Zbrojnych, udział kraju w działaniach wojskowych inicjowanych przez organizacje międzynarodowe, wywiązywanie się ze zobowiązań międzynarodowych o militarnym charakterze, a także realizację zawartych przez Rzeczpospolitą umów offsetowych<sup>225</sup>. W tym rozdziale pracy udział Ministra w ochronie państwa został już wcześniej wspomniany. Należy jednak dodać, iż konstytucyjne, skromne uregulowania dotyczące jego roli oraz kompetencji i zadań znacząco rozszerza ustawodawstwo zwykłe.

Artykuł 2 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej normuje bardzo rozbudowany zakres działań ministra<sup>226</sup>. Jego głównym zadaniem jest „kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych” oraz przygotowywanie założeń obronnych. Ponadto w katalogu zadań znalazło się: realizowanie wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa; sprawowanie ogólnego nadzoru nad wykonywaniem zadań obronnych, a także sprawowanie kierownictwa w zakresie powszechnego obowiązku obrony narodowej. Minister Obrony Narodowej określa również kierunki i zadania realizowane w ramach szkolnictwa wojskowego, kieruje sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych, zajmuje się zaspokojeniem potrzeb socjalno-bytowych żołnierzy, a także potrzeb o charakterze materialnym, technicznym i finansowym. W resorcie obrony narodowej Minister kieruje także sprawami pracowniczymi. Dodatkowo, w zakresie umów międzynarodowych realizuje on państwowe zobowiązania militarne, zawiera umowy dotyczące polskich kontyngentów wojskowych, organizuje i kieruje działalnością wykonywaną przez przedstawicieli wojskowych poza granicami Rzeczypospolitej, utrzymuje stały kontakt z resortami obronnymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi, a także realizuje cele oraz wszelkie zobowiązania sojusznicze, które wynikają ze zobowiązań Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

---

<sup>225</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 ze zm.)

<sup>226</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56 ze zm.).



Jak wskazują kolejne punkty art. 2 przedmiotowej ustawy, do zadań ministra należy również: kierowanie gospodarką finansową ministerstwa obrony narodowej, reprezentowanie Skarbu Państwa i realizacja gospodarki pozabudżetowej resortu obrony narodowej, kierowanie działalnością gospodarczą znajdującą się w Siłach Zbrojnych oraz kieruje organami i jednostkami dla których jest tzw. organem założycielskim. Co ważne, przedstawiony katalog ma zamknięty charakter<sup>227</sup>. Wymienione wyżej zadania realizowane są przez Ministra Obrony Narodowej przy pomocy ministerstwa, w skład którego wchodzi (o czym już wspomniano) Sztab Generalny Wojska Polskiego oraz szereg specjalistycznych departamentów. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością ministerstwa bezpośrednio, za pośrednictwem sekretarza stanu lub podsekretarza.

Jednym z najważniejszych zadań Ministra Obrony Narodowej jest bez wątpienia sprawowanie przez niego „funkcji bezpośredniego zwierzchnika Sił Zbrojnych”. Powyższe jest nawiązaniem do art. 26 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego o sprawowaniu cywilnej, a zarazem demokratycznej kontroli nad siłami Zbrojnymi. Jak podkreślają teoretycy prawa, „dlatego Ministrem Obrony Narodowej nie może być żołnierzem będącym w czynnej służbie wojskowej<sup>228</sup>. W ramach cywilnej kontroli Prezes Rady Ministrów ma prawo żądać od każdego z ministrów (w tym tego, który zajmuje się resortem obrona narodowa) wszelkich informacji, sprawozdań, czy też przedstawienia niezbędnych dokumentów. Zgodnie z art. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Prezydent za pośrednictwem tego ministra sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Konsekwencją powyższego faktu jest, po pierwsze, bezpośrednia podległość Sił Zbrojnych Ministrowi Obrony. Po drugie, możliwość dowodzenia podległymi mu jednostkami<sup>229</sup>. Jak wskazuje art. 5 przywołanej ustawy, bezpośrednia podległość Ministrowi dotyczy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej. Ministrowi podlega także Służba Kontrwywiadu Wojskowego

---

<sup>227</sup> Szerzej o zadaniach Ministra Obrony Narodowej w: M. Serowaniec, *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego w Polsce 1997-2017*, red. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Gdańskie Studia Prawnicze. Tom XL*, Gdańsk 2018, s. 565-576.

<sup>228</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 193.

<sup>229</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko i Konstytucja*, Warszawa 2015, s. 156-129.

i Służba Wywiadu Wojskowego<sup>230</sup>, a także Żandarmeria Wojskowa<sup>231</sup>. Minister Obrony Narodowej przede wszystkim nadzoruje działalność tych służb. Powołuje i odwołuje ich szefów oraz zastępców. W ramach sprawowanej kontroli określa kierunki ich działalności, w tym plany i sprawozdania.

W czasie pokoju w stosunku co do osób pełniących służbę wojskową decyzje podejmowane przez Ministra mają moc rozkazu wojskowego. Powyższe dotyczy również Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Minister Obrony Narodowej będąc bezpośrednim zwierzchnikiem Sił Zbrojnych może (w określonych sytuacjach) decydować o użyciu armii np. w chwili wystąpienia wewnętrznych zagrożeń kraju. Uzasadnieniem nie może być jednak obrona państwa, gdyż w tym zakresie wyłączną decyzję podejmuje Prezydent RP. Zgodnie z art. 18 ustawy o policji Minister może także zadecydować o użyciu Sił Zbrojnych w przypadku wystąpienia „zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach; bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa; zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym”<sup>232</sup>. Minister określa zakres tej pomocy oraz jej formę. O powyższym fakcie musi niezwłocznie powiadomić zarówno Prezydenta jak i Prezesa Rady Ministrów. Z kolei na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 25 ust. 1), gdy użycie innych środków okaże się niewystarczające, Minister na wniosek wojewody może przekazać do dyspozycji właśnie wojewody oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych<sup>233</sup>.

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej ulegają modyfikacji w momencie wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego. Największemu rozszerzeniu ulegają kompetencje Ministra w chwili wprowadzenia stanu wojennego. Zgodnie z art. 12 ustawy szczegółowej Minister Obrony Narodowej: dokonuje ocen zagrożeń wojennych, możliwości obronnych oraz formułowanie propozycji ochrony i obrony państwa; koordynuje zadania administracji na szczeblu rządowym i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obrony

---

<sup>230</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709 ze zm.).

<sup>231</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353 ze zm.).

<sup>232</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.).

<sup>233</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.).

kraju; przygotowuje wykazy zapotrzebowania na świadczenia wykonywane przez np. przedsiębiorców w stosunku co do Sił Zbrojnych (w tym zakresie niezbędna jest współpraca z ministrem ds. wewnętrznych), czy też sprawuje nadzór nad zadaniami obronnymi. Ponadto, organizuje rozwinięcie, uzupełnienie oraz wszelkie wyposażenie Sił Zbrojnych. Koordynuje również realizację zadań państwa, które zostały nałożone mocą umów międzynarodowych. Przedstawiony wyżej katalog ma otwarty charakter. Świadczy o tym użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności”.

W przypadku trwania stanu klęski żywiołowej Minister Obrony Narodowej może zadecydować o przekazaniu danemu wojewodzie do użycia Sił Zbrojnych (art. 18 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Warunkiem jest jednak wcześniejsze wykorzystanie pozostałych środków, które nie były jednak w stanie zapobiec lub powstrzymać żywiołu. Minister podejmując decyzję o użyciu oddziałów lub pododdziałów armii wyznacza zadania Sił Zbrojnych, których najważniejszym celem jest zapobieżenie skutkom powstałego żywiołu lub ich usunięcie. Natomiast w przypadku stanu wyjątkowego (art. 11 ust. 1) o użyciu Sił Zbrojnych decyduje Prezydent na wcześniejszy wniosek Rady Ministrów. Minister Obrony Narodowej został pozbawiony kompetencji dotyczącej decydowania w tej sytuacji o użyciu Sił Zbrojnych. Od tej normy nie istnieją wyjątki, nawet gdy pojawi się przypadek tzw. niecierpiący zwłoki. W sytuacji nadzwyczajnego, wyjątkowego zagrożenia wydaje się błędne komplikowanie i przedłużanie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych. Obligatoryjny wniosek sporządzony przez premiera oraz późniejsza akceptacja Prezydenta jedynie przeciąga zagrożenie państwa bez możliwości szybkiej reakcji i lepszej jego ochrony.

Przeprowadzając dotychczasową analizę, zwracano już uwagę na art. 152 Konstytucji RP, stanowiący, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Jego działalnością kieruje premier. Konstytucja, oprócz roli wojewody w procedurze wprowadzania stanu klęski żywiołowej nie określa szczegółowo jego zadań w zakresie ochrony państwa. Niemniej jednak sięgając do norm ustawodawstwa zwykłego czy też literatury przedmiotu można odnaleźć szereg uprawnień będących realizacją zadań z zakresu bezpieczeństwa. W tym miejscu należy wymienić m.in.: określanie kierunków działań kierowników zespolonych służb, koordynację przedsięwzięć służących zabezpieczeniu

jednostek wojskowych, czy też prowadzenie edukacji obronnej społeczeństwa (artykuł 20 ustawy o powszechnym obowiązku obrony)<sup>234</sup>.

W trakcie trwania stanu wojennego szczególne zadania wojewodów normuje art. 13 ustawy regulującej ten stan. Zgodnie z jego regulacjami wojewoda „kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa”. Jako szczególne kompetencje ustawodawca wymienił: ocenę zaistniałych zagrożeń; w swoim zakresie wprowadza i znosi ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela; może wystąpić z wnioskiem o wprowadzenie takich ograniczeń, ich złagodzenie lub uchylenie; kontroluje i koordynuje działalność organów, przedsiębiorców, a także pozostałych jednostek, które prowadzą swoją aktywność na terenie województwa. W trakcie trwania stanu wojennego na wniosek wojewody, premier może powołać lub odwołać komisarza rządowego. Przechodząc do stanu wyjątkowego należy podkreślić, iż jeżeli stanem tym zostanie objęty obszar wyłącznie jednego województwa, wówczas to wojewoda jest odpowiedzialny za koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej oraz samorządowej (art. 9 ustawy o stanie wyjątkowym). Ponadto, zobowiązany jest do podjęcia działań służących przywróceniu konstytucyjnego ustroju państwa, jego bezpieczeństwa, a także porządku publicznego. Na wojewodzie ciąży zatem obowiązek swoistej ochrony państwa.

W przypadku stanu klęski żywiołowej wojewoda może złożyć wniosek o jego wprowadzeniu (art. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Jeżeli stanem tym zostanie objęty obszar większy niż jednego powiatu wchodzącego w skład powiatu, wówczas wojewoda kieruje wszelkimi działaniami służącymi zapobieżeniu skutków powstałej klęski. Wojewodowie są zobowiązani do współdziałania oraz przekazywania pomiędzy właściwymi organami i jednostkami wszelkich informacji, które mogą wpłynąć na usunięcie klęski żywiołowej.

Jak zostało wykazane, Rada Ministrów posiada szereg zadań będących wyrazem realizacji funkcji ochrony państwa. Pomimo równie istotnych uprawnień, jakie posiada głowa państwa, rola rządu pod kątem aspektu bezpieczeństwa państwa oraz jego ochrony jest pierwszoplanowa i nie może być bagatelizowana. Równie istotnym faktem w zakresie bezpieczeństwa państwa jest działalność Ministra Obrony Narodowej, wojewodów oraz Rady Gabinetowej, która jak było wielokrotnie podkreślane pełni głównie funkcje doradcze.

---

<sup>234</sup> M. Paździor, *Kompetencje konstytucyjnych organów...*, op. cit., s. 65.

#### 4. Zadania władzy sądowniczej

Na wstępie zaznaczenia wymaga fakt, iż w polskim systemie ustrojowym władza sądownicza posiada najmniej uprawnień w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Główną kompetencją sądów są bowiem uprawnienia orzecznicze. Poprzez wydawanie wyroków w danych instancjach, poszczególne rodzaje sądów oraz Trybunał Konstytucyjny mogą jednak realnie wpływać na kwestie związane z realizacją przedmiotowej funkcji. W tym miejscu należy również dodać, iż w Konstytucji brakuje definicji pojęcia użytego w tytule tegoż podrozdziału, tj. „władza sądownicza”. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż należy ją rozumieć jako „działalność państwa realizowaną przez niezawisłe sądy, polegającą na rozstrzyganiu konfliktów prawnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa”<sup>235</sup>. Ustawa zasadnicza wymienia natomiast organy władzy sądowniczej, którymi są sądy (powszechne, administracyjne, wojskowe oraz Sąd Najwyższy), a także trybunały (Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu). Mówiąc o strukturze sądów nie można pominąć art. 175 ust. 2 Konstytucji, ponieważ przepis ten na czas wojny dopuszcza ustanowienie sądu wyjątkowego lub trybu doraźnego. Ustrojodawca nie rozwinął powyższych regulacji dotyczących jakże, ważnego momentu dla ochrony państwa, jakim jest realny konflikt zbrojny i czas wojny. Bez wątpienia jednak, właściwe, rzetelne i sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości stanowi gwarancję stabilnego funkcjonowania państwa. Powyższe powoduje także to, iż władza sądownicza poprzez swoje kompetencje oraz ich właściwą realizację jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo, a także ochronę społeczeństwa i obywateli, co w szerszym wymiarze przekłada się na całe państwo.

Zgodnie z konstytucyjną strukturą sądów przyjęto zasadę domniemania kompetencji na rzecz sądów powszechnych<sup>236</sup>. W art. 177 ustawy zasadniczej zapisano, iż „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Zatem sądy te zajmują się sprawami z zakresu prawa: cywilnego, karnego i wykroczeń, rodzinnego, opiekuńczego, czy też pracy i ubezpieczeń społecznych. Biorąc po uwagę funkcję ochrony państwa zapewne

---

<sup>235</sup> A. Olechno, *Władza sądownicza. Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Wydanie trzecie uaktualnione*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2014, s. 329.

<sup>236</sup> Szerzej o tej zasadzie Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 131.

największy wpływ na ten aspekt będą miały orzeczenia z zakresu prawa karnego oraz wykroczeń. Niektóre z przestępstw przewidzianych w Kodeksie mogą mieć bowiem niekiedy duży wpływ na bezpieczeństwo państwa<sup>237</sup>. W szczególności będą to wszelkie przestępstwa określone w rozdziale XVII Kodeksu karnego. Prawodawca umieścił tam katalog przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej (od art. 127-137). W przywołanym przedziale uwzględniono następujące przestępstwa: zamach stanu, zamach na organ konstytucyjny RP, zdrada dyplomatyczna, szpiegostwo, dezinformacja wywiadowcza, znieważenie Narodu, zamach na życie Prezydenta RP, czynna napaść lub znieważenie głowy państwa, czynna napaść lub znieważenie przedstawiciela obcego państwa, a także publiczne znieważenie znaku lub symbolu państwa<sup>238</sup>. Większości z wymienionych powyżej przestępstw bez wątpienia ma znaczący wpływ na ochronę oraz obronę państwa. Bezpieczeństwo kraju może zostać znacząco zachwiane wskutek np. przeprowadzenia zamachu stanu czy też zamachu na życie Prezydenta RP, który bez wątpienia realnie wpłynie na dotychczasową stabilność państwa. Bez właściwych, nawet konstytucyjnych rozwiązań przywrócenie pełni ochrony kraju mogłoby być niemożliwe. Należy zatem uznać fakt, iż ustrojodawca przewidział powyższe sytuacje i zabezpieczył Naród oraz instytucje państwa we właściwe instrumenty, których użycie ma przywrócić bezpieczeństwo państwa, poprzez np. unormowanie sytuacji, kto ma zastąpić głowę państwa w ściśle określonych przypadkach.

Przechodząc do Sądu Najwyższego należy zaznaczyć, iż uchwalając w 1997 r. aktualnie obowiązującą Konstytucję, ograniczono zakres kompetencji tego sądu. Współcześnie nie sprawuje już on nadzoru nad sądami administracyjnymi (odpowiedzialny za to został Naczelny Sąd Administracyjny). W związku z wprowadzonymi zmianami, Sąd Najwyższy pełni obecnie „nadzór zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne”<sup>239</sup>. Oprócz tego, m.in.: orzeka o ważności wyborów i referendum, opiniuje projekty aktów prawnych, a także ma decydujący głos w rozstrzygnięciu ewentualnych rozbieżności w zakresie wykładni prawa. Najważniejszą kompetencją Sądu w zakresie realizacji funkcji

---

<sup>237</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.).

<sup>238</sup> Szerzej o poszczególnych przestępstwach z: W. Cieślak, *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelnne zasady*, Warszawa 2010, s. 253-255.

<sup>239</sup> A. Olechno, *Władza sądownicza...*, op. cit., s. 343.

ochrony państwa wydaje się być opiniowanie ustaw i innych aktów normatywnych. Przepisy przygotowywane przez władzę ustawodawczą wielokrotnie oscylują wokół bezpieczeństwa i ochrony państwa. Kontrola aktów w formie wydania właściwej opinii może realnie wpłynąć na proponowane zmiany. Taki wariant jest możliwy, ale nie musi koniecznie wystąpić. Z przykładami nieakceptowania i nieliczenia się przez parlament z opiniami wydawanymi przez Sąd Najwyższy mieliśmy do czynienia wielokrotnie w obecnej kadencji. Powyższe nie zmienia jednak, przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej, możliwości kształtowania elementów ochrony państwa przez omawiany Sąd Najwyższy.

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane wykazane, najważniejsze kompetencje ze wszystkich rodzajów sądów w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa posiada Trybunał Konstytucyjny. W art. 188 i 189 ustrojodawca wymienił pięć uprawnień sądu konstytucyjnego, z czego większość z nich ma realny wpływ na przedmiotowy aspekt. Do tego katalogu zalicza się: kontrolę konstytucyjności i legalności norm prawnych, orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych występujących pomiędzy centralnymi organami państwa, orzekanie o zgodności z ustawą zasadniczą celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzyganie o tymczasowej przeszkodzie w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa<sup>240</sup>.

Trybunał Konstytucyjny jako jedyny organ w państwie posiada kompetencję do oceny zgodności aktów niższego rzędu z aktami rzędu wyższego np. przepisów ustaw szczegółowych z konstytucyjnymi normami. Kontrola przeprowadzana przez sąd jest abstrakcyjna i konkretna, o charakterze prewencyjnym lub następczym<sup>241</sup>. Kontrolę konkretną mogą wszczynać określone podmioty będące najważniejszymi jednostkami oraz grupami w państwie. Jej celem jest zbadanie przez sąd związku kwestionowanej normy z konkretną sytuacją prawną oraz indywidualną sytuacją. Kontrola abstrakcyjna obejmuje natomiast pytania prawne. Dotyczą one zgodności aktu normatywnego (najczęściej ustaw zwykłych) z ustawą zasadniczą. Artykuł 193 Konstytucji wskazuje, iż każdy sąd może Trybunałowi przedstawić takie pytanie. Prewencyjna kontrola przysługuje Prezydentowi, zarówno przed podpisaniem aktu jak i po jego uchwaleniu. Z kolei kontrola następcza dotyczy aktów już ustanowionych lub takich, które są w okresie

---

<sup>240</sup> Zob. D. Kozerska, *Instytucja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, t. 15, nr 4 (41), s. 59-61.

<sup>241</sup> Ibidem.

*vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wykorzystując powyższe uprawnienie może realnie wpływać na ochronę państwa poprzez wydanie właściwego orzeczenia, co do niezgodności zakwestionowanych przepisów z aktem wyższej rangi.

Kolejną kompetencją sądu konstytucyjnego, którą można uznać za realizację funkcji ochrony państwa, jest uznanie o przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. W przedmiotowej rozprawie uczestniczą osobiście Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny oraz Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub ich zastępcy<sup>242</sup>. Zapewnienie stałego sprawowania funkcji głowy państwa jest kluczowe dla funkcji ochrony kraju. Chodzi bowiem nie tylko o stabilizację wewnętrzną kraju, ale i jego status na arenie międzynarodowej. Możliwość zastąpienia Prezydenta przez Marszałka Sejmu, a w dalszej kolejności Marszałka Senatu jest niezbędne by system państwowy mógł działać sprawie i był stabilny.

Biorąc pod uwagę wszystkie uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego do tegoż katalogu należy także dodać: orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz orzekanie w sprawie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami (uprawnienie to dotyczy tzw. sporów pozytywnych oraz negatywnych).

Sąd konstytucyjny orzekając o celach lub działalności partii politycznych pod uwagę bierze przede wszystkim art. 11 oraz 13 Konstytucji RP<sup>243</sup>. Pierwszy przepis za partie polityczną uznaje organizacje zrzeszające na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich. Ich celem ma być kształtowanie polityki państwa poprzez wykorzystanie demokratycznych metod wpływania. Z kolei drugi z przywołanych artykułów zawiera zakaz. Dotyczy on braku zgody na istnienie partii, które odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu oraz gdy ich program lub działalność zakłada lub też dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Jeżeli przed dokonaniem wpisu do ewidencji

---

<sup>242</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019 poz. 2393).

<sup>243</sup> Od początku swojej działalności do 2016 r. Trybunał orzekał w tym zakresie jedynie 5 razy (wyroki i postanowienia), źródło: <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka>, dostęp: 15.11.2020.



partii politycznych Sąd Okręgowy w Warszawie uzna, iż cele i zasady tejże partii są niezgodne z Konstytucją wówczas zobligowany jest do wystąpienia do Trybunału o zbadanie tejże zgodności. W przypadku, gdy Trybunał przychyli się do wątpliwości sądu okręgowego wówczas następuje wykreślenie takiej partii z ewidencji. Wszczynane jest również postępowanie likwidacyjne. Powyższa kompetencja Trybunału Konstytucyjnego jest istotna z uwagi na ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Dopuszczenie działalności partii, których statuty są niezgodne z konstytucyjnymi normami może doprowadzić do realnych zaburzeń oraz podburzenia nastrojów społecznych, co w konsekwencji spowoduje np. ogólnonarodowe zamieszki, czy też falę agresji. Pomimo istoty komentowanej funkcji Trybunał rozpoznając powyższe sprawy najczęściej stwierdza o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wyroku<sup>244</sup>.

Sprawne funkcjonowanie aparatu państwa jest możliwe tylko poprzez przyznanie konstytucyjnym organom poszczególnych kompetencji w taki sposób, aby nie występował pomiędzy nimi konflikt<sup>245</sup>. Pomimo, iż rzadko to praktyka ukazuje, że uniknięcie takich sytuacji jest niemal niemożliwe. Przyczyną tego jest najczęściej zbyt mała precyzyjność przepisów regulujących zakresy kompetencji danych organów. W momencie powstania sporu Trybunał Konstytucyjny po otrzymaniu właściwego wniosku jest władny do wydania orzeczenia w zakresie sporu kompetencyjnego prowadzonego pomiędzy centralnymi, co ważne konstytucyjnymi organami państwa. Przedmiotem owego sporu może być jedynie właściwość rzeczowa. Musi on posiadać cechy rzeczywistości oraz aktualności, a także dotyczyć kwestii prawnych, nie politycznych<sup>246</sup>. Co ważne, istniejące przepisy nie określają skutków, jakie wywołuje rozstrzygnięcie przez Trybunał sporu kompetencyjnego. W doktrynie oraz literaturze przedmiotu panuje dysonans. Należy również podkreślić, że

---

<sup>244</sup> Stało się tak m.in. w następujących przypadkach: Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2003 r. sygn. akt Pp 1/02, OTK-A 2010/115/9/ – rozprawa dotyczyła partii „Samoobrona”; Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt Pp 1/08, OTK-A 2003/6/71 - rozprawa również dotyczyła partii „Samoobrona”; Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt Pp 1/10, OTK-A 2011/3/27 - dotyczyło symboli partii politycznej pod nazwą Narodowe Odrodzenie Polski.

<sup>245</sup> D. Górecki, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL, s. 593.

<sup>246</sup> *Ibidem*, s. 599.

opisane uprawnienie sądu konstytucyjnego jest w praktyce bardzo rzadko wykorzystywane<sup>247</sup>.

Równie istotną kompetencją Trybunału Konstytucyjnego jest skarga konstytucyjna. Możliwość jej złożenia przysługuje każdej osobie fizycznej oraz innym podmiotom korzystających z konstytucyjnych praw i wolności. Skargi te składane są po ostatecznym orzeczeniu sądu, gdy jednostka uzna, że władza publiczna naruszyła lub była beczynna w kwestii ochrony podstawowych praw i wolności. Co prawda, orzeczenie wydane w przedmiocie skargi jest *stricto* związane z funkcją ochronną państwa, nie mniej jednak we wstępie pracy podkreślałam, iż stanowi ona element opisywanej funkcji ochrony państwa.

Mówiąc o Trybunale Konstytucyjnym nie można pominąć także Trybunału Stanu. Sąd ten został powołany by egzekwować odpowiedzialność najwyższych organów oraz urzędników państwowych. Dzieje się tak, w przypadku gdy osoby te naruszą normy zawarte w Konstytucji lub przepisy ustawowe, a czyn ten zostanie popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem lub będzie w zakresie ich urzędowania. Jest to tzw. delikt konstytucyjny<sup>248</sup>. W praktyce, działalność tego sądu jest „martwa”. Dzieje się tak w uwagi na fakt, iż ze względów politycznych bardzo trudno uzyskać wymaganą większość głosów, aby daną osobę (najczęściej w obozu rządzącego w danym momencie) postawić do odpowiedzialności przed takim właśnie sądem. Nie mniej jednak działalność Trybunału Stanu mogłaby realnie kształtować i wpływać na funkcję ochrony państwa, bo można sobie wyobrazić sytuację, w której wyrok zostanie wydany wobec Prezydenta, czy też Premiera. W takim przypadku sytuacja wewnętrzna państwa, przede wszystkim jego stabilność oraz bezpieczeństwo wewnętrzne mogłoby zostać chwilowo zachwiane.

Należy podkreślić, że wymienione wyżej kompetencje obu trybunałów są szczególnie ważne nie tylko z punktu widzenia ochrony jednostki. Posiadają one duże znaczenie dla

---

<sup>247</sup> Jako przykłady takiego postępowania można podać trzy orzeczenia, które jako jedyne zostały wydane w tym przedmiocie od początku działalności TK. 1) Orzekanie wobec sporu na linii Prezydent – Krajowa Rada Sądownictwa dotyczącego kompetencji w stosunku do wydawania opinii na sędziów kandydatów – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08, OTK-A 2008 nr 5, poz. 97; 2). Głośny spór pomiędzy Prezydentem, a Premierem dotyczący reprezentacji Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej – Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A 2009 nr 5, poz. 78, (M.P. 2009, nr 32, poz. 478); 3) Spór dotyczący zastosowania przez Prezydenta prawa łaski wobec osób skazanych nieprawomocnym wyrokiem – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt K 8/17 (Dz.U. 2019, poz. 125).

<sup>248</sup> Zob. B. Opaliński, *Trybunał stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 119.

funkcji ochrony państwa i samego sprawnego funkcjonowania bezpieczeństwa państwa, co zostało powyżej nakreślone i wykazane.

Mając na uwadze, fakt iż Polska należy do struktur Unii Europejskiej toteż konsekwencją tego jest podleganie pod jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). Celem funkcjonowania tego międzynarodowego sądu jest kontrola legalności aktów instytucji Unii Europejskiej, czuwanie nad poszanowaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów oraz wykładnia prawa Unii dokonywana na wniosek sądów krajowych. Powyższe jest ważne, gdyż wszystkie normy, w tym również te, które regulują w Polsce opisywaną w pracy funkcję ochrony państwa muszą być zgodne z unijnymi Traktatami. Taki sposób kontroli wewnętrznego prawa *versus* prawo międzynarodowe wzmacnia panujący w kraju system bezpieczeństwa państwa oraz umacnia jego stabilność nie tylko na arenie krajowej, ale i międzynarodowej. Jeżeli bowiem TSUE uzna, że dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom traktatowym w wydanym orzeczeniu obowiązuje je go natychmiastowego usunięcia powstałego uchybienia. W przypadku, gdy Komisja Europejska złoży kolejną skargę, a Trybunał potwierdzi że państwo członkowskie nie zastosowało się do wydanego wcześniej wyroku, na mocy art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie jego kompetencji leży możliwość nałożenia kary finansowej w formie ryczałtu lub tzw. okresowej kary pieniężnej<sup>249</sup>.

W latach 2014-2018 TSUE rozpatrzyło wobec Polski 16 skarg. Po Grecji i Hiszpanii była to największa liczba spraw toczonych w sprawie państwa członkowskiego. Obecnie (tj. na koniec października 2020 r. nie zostało ono zakończone) wobec Polski prowadzone jest postępowanie dotyczące funkcjonującej i orzekającej w Sądzie Najwyższym Izby Dyscyplinarnej. Jeżeli TSUE uzna, iż działalność Izby tej jest niezgodna z obowiązującymi traktatami, a Polska nie zaprzestanie jej funkcjonowania wówczas może zostać nałożona ogromna kara finansowa, która szacowana jest na 2 mln dziennie<sup>250</sup>. W przypadku orzeczenia dotyczącego zakazu wycinki Puszczy Białowieskiej, Trybunał oprócz środków tymczasowych nałożył karę 100 tysięcy euro dziennie. Jak zostało wykazane

---

<sup>249</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE 2016 poz. C 202).

<sup>250</sup> Szerzej o karach finansowych nakładanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w: J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010, s. 11-33.

TSUE może brać realny udział w kształtowaniu funkcji ochrony państwa, bowiem jego działania mają znaczący wpływ na krajowe sprawy związane pośrednio lub bezpośrednio z bezpieczeństwem oraz stabilnością kraju członkowskiego.

Mówiąc o funkcji ochrony państwa oraz udziale władzy sądowniczej w jej realizacji nie można pominąć instytucji sądów wojskowych oraz sądów nadzwyczajnych. Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, zgodnie z art. 175 ust. 5 tylko na czas wojny mogą być ustanawiane sądy wyjątkowe lub tryb doraźny. Sądy wyjątkowe charakteryzują się przede wszystkim odrębnością organizacyjną, bezwzględną autonomią wobec innych sądów, szczególnym trybem powoływania sądu, wyjątkowym zakresem podmiotowym oraz przedmiotowym, a także wyjątkowym czasem orzekania. Większość z wyżej wymienionych cech spełnia nowoutworzona Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która niejednokrotnie była nazywana właśnie sądem wyjątkowym. Należy się zgodzić z Włodzimierzem Wróblem, iż powyższe podejście jest wysoce mylące, gdyż sądy o tym charakterze mogą działać wyłącznie w czasie funkcjonowania stanu wojny, a nie w czasie pokoju<sup>251</sup>. W związku z powyższym Izba, o której mowa nie może być nazywana sądem wyjątkowym.

Osobną kategorię sądów, których działalność jest istotna z uwagi na funkcję ochrony państwa są sądy wojskowe. Wyróżnia się wojskowe sądy okręgowe oraz garnizonowe. Co ważne, sądy te nie mogą być nazywane wyjątkowymi, czy też szczególnymi, ponieważ nie funkcjonują one w czasie wojny<sup>252</sup>. Statut sądów wojskowych określa ustawa zwykła<sup>253</sup>. Na mocy jej postanowień (art. 1) sądy te „sprawują w Siłach Zbrojnych wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”. W określonych przypadkach orzekają również wobec osób nienależących do Sił Zbrojnych. Sądy wojskowe są tworzone i znoszone przez Ministra Obrony Narodowej, który to wydaje odpowiednie rozporządzenie w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, a także po wydaniu opinii przez Krajową Radę Sądownictwa (art. 3). W momencie orzekania, nadzór nad ich działalnością sprawuje Sąd Najwyższy.

---

<sup>251</sup> Zob. W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1-2, s. 17-33.

<sup>252</sup> Pogląd za: K. Dunaj, *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 4, s. 11 oraz W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, Warszawa 1999, s. 156.

<sup>253</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1997 nr 117 poz. 753 ze zm.).

Z kolei nadzór zwierzchni dotyczący zarówno organizacji jak i działalności o charakterze administracyjnym wypełnia Minister Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 7, sądy wojskowe orzekają w swojej siedzibie. Ustawodawca nie wykluczył jednak możliwości rozpoznawania spraw poza siedzibą, co więcej w przypadku konieczności mogą one orzekać poza obszarem swojej właściwości, nawet poza granicami kraju pod warunkiem, że stanowi o tym umowa międzynarodowa. Ustawa zwykła jako organ wojskowego samorządu wojskowego wskazuje Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych. Co ważne, sędzią sądu wojskowego może zostać wyłącznie oficer pełniący służbę stałą. Niestety opisywana ustawa nie normuje pozostałych szczegółowych kwestii związanych z orzekaniem, w tych jakże ważnych dla ochrony państwa sądach wojskowych. Skoro orzekają one wobec żołnierzy i pozostałych osób również nie należących do Sił Zbrojnych w sprawach karnych, należy przyjąć, iż chodzi o katalog przestępstw przewidzianych w polskim kodeksie karnym.

Podsumowując tę część rozprawy, władza sądownicza (porównując jej uprawnienia z innymi władzami) posiada znacznie mniej kompetencji, które można uznać za realizację przedmiotowej funkcji, mimo to jej rola nie pozostaje bez znaczenia. Sądy oraz Trybunały jako instytucje stworzone w celu „stania na straży obowiązującego prawa” poprzez wykazane w tym rozdziale uprawnienia mogą realnie wpływać na kształt bezpieczeństwa, ochrony państwa oraz przedmiotowe interesy jednostek.

## Rozdział V

### Konstytucyjny status Sił Zbrojnych

#### 1. Uwagi wstępne

Już od zarania dziejów posiadanie przez państwo własnej armii, wojska, sił zbrojnych i innych organizacji tego typu było strategicznie niezbędne. Wspecjalizowane formacje o zbrojnym charakterze, których celem była obrona i ochrona kraju stanowiły istotny element funkcjonowania każdej organizacji państwowej. Platon sądził, że obecność sił zbrojnych jest kluczowa, a wręcz niezbędna do stworzenia idealnego państwa. Z kolei N. Machiavelli uznawał wojsko za podstawę dobrze funkcjonującego organizmu państwowego. Według niego, najbardziej efektywna miała być armia złożona z własnych obywateli, kierowanych aspektami patriotycznymi, a nie materialnymi. Włodzimierz Lenin w swoim dziele „Państwo i rewolucja” wskazał także, że jest ona głównym narzędziem władzy państwowej<sup>1</sup>. Przywódca ten zwracał także uwagę na konieczność utworzenia stałej armii. Podobny pogląd podzielał m.in. Max Weber, Jeff Goodwin, czy też Charles Tilly. Współcześnie uważa się, iż armia jest wyznacznikiem nowoczesności państwa<sup>2</sup>.

Brytyjski uczoney – Andrew Heywood w książce „Politologia” wyszczególnił cztery, najważniejsze cechy współczesnej armii, będące jednocześnie ich wyróżnikiem wśród pozostałych instytucji państwowych. Badacz ten zwrócił uwagę na: monopol na stosowanie przez nią daleko posuniętego przymusu, doskonałe zorganizowanie oraz zdyscyplinowanie,

---

<sup>1</sup> „Stale wojsko i policja są to główne narzędzia władzy państwowej...”. W. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1978, s. 526.

<sup>2</sup> Zob. R. Pęksa, *Rola sił zbrojnych w państwie. Główne nurty teorii stosunków cywilno-wojskowych*, „Doctrina. Studia Społeczno-polityczne” 2012, nr 9, s. 212.

funkcjonowanie hierarchicznej struktury, stosowanie zespołowej solidarności. Andrew Heywood mówił również o armii jako instytucji zdystansowanej od sfery politycznej, gdyż jej głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa, a nie walka o wpływy, o czym będzie mowa w trakcie omawiania zasady apolityczności Sił Zbrojnych<sup>3</sup>.

By można było przejść do szczegółowej analizy zagadnień związanych z tematyką rozdziału, niezbędne jest wyjaśnienie podstawowych, kluczowych w tym miejscu pojęć. Siły Zbrojne (jako instytucja totalna) są ogółem sił oraz środków, które zostały wydzielone w państwie w celu zabezpieczenia jego interesów, zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa, a także prowadzeniu walk zbrojnych. Biorą one szczególny udział w realizacji funkcji ochrony państwa nie tylko w chwili szczególnego zagrożenia, ale i normalnego funkcjonowania struktury kraju.

Określenie „Siły Zbrojne” jest terminem używanym w języku prawniczym i aktach prawnych. Jego synonimem w języku potocznym jest „wojsko”. W literaturze przedmiotu definiuje się je jako „część formacji uzbrojonych wyodrębnioną według kryterium materialnego (służby mundurowe) oraz kryterium formalnego (podległość ministrowi)”<sup>4</sup>. Wojsko jest także jednym z wyspecjalizowanych instytucji aparatu państwa, który realizuje funkcję przemocy. Termin „wojsko” jest określeniem krótszym, nacechowanym mniej urzędniczym charakterem. Z uwagi na specyfikę pracy oraz konstytucyjne uregulowania w dalszej części rozważań zostanie zastosowane nazewnictwo zgodne z normami ustanowionymi przez ustrojodawcę. Szczegółowa definicja pojęcia „Siły Zbrojne” zostanie przedstawiona w kolejnej części tego rozdziału.

W Konstytucji RP z 1997 r. artykuł 26 ust. 1 stanowi, że „Siły Zbrojne służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu granic”. Dodatkowo wskazuje on na ich neutralność w sprawach politycznych oraz podległość zarówno cywilnej jak i demokratycznej kontroli. Umieszczenie przez ustrojodawcę norm stanowiących o Siłach Zbrojnych już w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej świadczy o ich istotności oraz wadze. Uogólniając, na wstępie można wskazać, iż konstytucyjnym celem Sił niezależnie od ewentualnych, społecznych podziałów jest obrona i ochrona wartości ogólnonarodowych, ponadpartyjnych z jednoczesną integracją suwerena – Narodu.

---

<sup>3</sup> A. Heywood, *Politologia...*, op. cit., s. 466.

<sup>4</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 11.

## 2. Siły Zbrojne w państwie demokratycznym

Z uwagi na chęć zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, Narodu każde państwo (bez znaczenia, jaki w danym momencie panuje tam system czy ustrój, włącznie z państwami demokratycznymi) posiada w swoich strukturach rozwinięty aparat przemocy. Stosuje go nie tylko w celu ochrony i obrony wewnętrznej kraju (np. policja), ale i na jego zewnątrz. Wówczas aparat przemocy skoncentrowany jest w instytucji sił zbrojnych, armii, wojska. Przykładami takiej przemocy może być nie tylko użycie realnej siły wojska, ale już sam fakt jego istnienia. Powyższe realnie wpływa na stabilizację sytuacji panującej w kraju lub poza jego granicami.

Na przestrzeni wieków organizacja oraz funkcjonowanie sił zbrojnych w państwie ulegało dynamicznym zmianom. Wraz z rozwojem społeczeństw, a także państwowych struktur przemianom poddawane były również armie krajowe. Pomimo upływu czasu, jeden element nie uległ zmianie. W państwie demokratycznym armia, siły zbrojne, czy też wojsko jak wskazuje Zenon Trejnis, „będąc elementem składowym struktury państwa i częścią społeczeństwa służy narodowi i realizuje funkcje wynikające z konstytucyjno-prawnych uregulowań”<sup>5</sup>. Współcześnie wojsko jest: wielką grupą społeczną, którą cechuje np. wspólny cel, czy też hierarchia kierownictwa. Uznawane jest ono także za grupę interesu, tzn. że walczy o interesy określonych grup społecznych, przy braku bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy. Wojsko jest również elementem struktury aparatu państwowego. Obok takich służb jak np. policja, znajduje się ono wśród katalogu organów państwowych stosujących bezpośredni przymus, niekiedy nawet aparat przemocy w celu zapewnienia ogólnego oraz jednostkowego bezpieczeństwa. Sprawność funkcjonowania wojska w każdym państwie uzależniona jest od licznych czynników. Najważniejszymi z nich są: cele sprecyzowane przez władze, potrzeby społeczeństwa, a także elementy związane *stricto* z samą strukturą armii (tj. liczebność żołnierzy, poziom jej uzbrojenia, czy też funkcjonujący system prawno-organizacyjny).

Oprócz roli wojska, jakie spełnia ono w demokratycznym państwie, równie istotny jest fakt rozdzielenia jego kompetencji od uprawnień przysługujących innym instytucjom. Wydzielenie precyzyjnych granic pozwala na określenie kryteriów podległości, czy też

---

<sup>5</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 5.



ustalenie systemu poziomu kontroli cywilno-wojskowej. Kontrola ta jest ściśle związana z zasadą apolityczności sił zbrojnych. W demokratycznych systemach politycznych armię cechuje, przynajmniej teoretyczne, jej odpolitycznienie. Profesjonalnie wyszkolone wojsko powinno być izolowane od politycznych walk władzy. Całkowita depolityzacja ma być wyrazem zasady apolityczności sił zbrojnych. Neutralność jest możliwa wówczas, gdy zostaną spełnione następujące warunki: zakaz działania w wojsku struktur partyjno-politycznych, brak udziału w walce o władzę polityczną, armia nie może stanowić przedmiotu polityki oraz organy państwowe nie mogą wywierać na armię nacisków.

W państwach demokratycznych funkcjonuje również ważna „demokratyczna kontrola nad wojskiem” oznaczająca podporządkowanie sił zbrojnych krajowym władzom. Jest ona ściśle związana z wcześniej wspomnianą apolitycznością. Cywilno-wojskowa kontrola nad armią jest tematem złożonym i wielokrotnie poruszonym w literaturze przedmiotu. Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że kontrolę tę cechuje podejmowanie przez właściwe władze decyzji dotyczących sił zbrojnych z jednoczesnym uwzględnieniem i troską celu działalności armii, jakim jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Panuje pogląd, iż w demokratycznych systemach politycznych w każdym przypadku władza cywilna dominuje nad siłami zbrojnymi. Powyższe potwierdził m.in. Robert A. Dahl stwierdzając, iż „demokratyczne instytucje polityczne nie rozwiną się, a już na pewno nie będą stabilne w danym kraju, jeśli pełnej kontroli nad wojskiem i siłami policyjnymi nie sprawuje demokratycznie wybrana władza cywilna”<sup>6</sup>. Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi uznawana jest współcześnie za „kanon demokracji”<sup>7</sup>.

Wracając do sił zbrojnych i ich roli w demokratycznym państwie należy nadmienić, iż mogą sprawować one liczne funkcje. W literaturze podmiotu występują ich różne kategoryzacje. Najczęściej spotykany jest podział na funkcje zewnętrzne oraz wewnętrzne. Jak wskazuje samo określenie, zewnętrzne dotyczą aktywności sił zbrojnych poza granicami kraju. Powyższy czynnik międzynarodowego bezpieczeństwa może realnie wpływać na *status quo* państwa posiadającego armię<sup>8</sup>. Funkcja ta nie musi być realizowana na największej płaszczyźnie tj. globalnej, ale np. na poziomie regionalnym chociażby

---

<sup>6</sup> R. H. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 138.

<sup>7</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 58.

<sup>8</sup> A. Wochnowicz, *Miejsce Sił Zbrojnych w systemie politycznym RP*, „Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 2 (14), s. 119.

europiejskim. Natomiast funkcje wewnętrzne obejmują wszelkie działania wojska w obrębie państwa. Takimi sytuacjami będą stany szczególnego zagrożenia, np. stany nadzwyczajne czy też konieczność przywrócenia porządku publicznego z powodu daleko posuniętych zamieszek. Na potrzeby pracy zostało również przyjęte, iż zgodnie z przyjętymi normami krajowe Siły Zbrojne biorą także udział w realizacji zadań będących elementem jeszcze jednej funkcji, tj. ochrony państwa. Funkcje Sił Zbrojnych będą zatem tworzyły działania zarówno o charakterze zewnętrznym jak i wewnętrznym. Kwestia ta będzie stanowiła przedmiot analizy w dalszej części rozważań.

Mówiąc o funkcjach sił zbrojnych należy nadmienić, iż mogą one pełnić również funkcję autonomiczną, wyrażającą się w tym, iż wojsko jako państwowa instytucja dąży do pełnej niezależności oraz samodzielności. W jego strukturze obowiązują specjalne prawa, panuje zhierarchizowana struktura. Niekiedy autonomizacja ta może prowadzić do dysfunkcjonalności armii. Zapobieżeniu takiego zdarzenia służy ukonstytuowanie pozycji oraz roli wojska w państwie. Tak jest w przypadku państw demokratycznych. Gwarancje autonomii sił zbrojnych w krajach posiadających taki system są zazwyczaj potwierdzone normami zawartymi w aktach najwyższej rangi, tj. konstytucjach, ustawach konstytucyjnych.

Przechodząc do dalszej analizy, uwadze zasługuje typologia sił zbrojnych. Ze względu na zróżnicowanie państw nie tylko pod względem obowiązujących w nich systemów, ale i czynników zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych od wielu innych uwarunkowań (np. tradycje historyczne) wyróżnia się różne rodzaje funkcjonujących armii. Ważny jest charakter przeznaczenia sił zbrojnych. Z uwagi na wykonywanie przez nie zadań bojowych wyróżnia się siły uderzeniowe oraz siły ogólnego przeznaczenia<sup>9</sup>. Pierwsze przeznaczone są do wykonywania szybkich działań z wykorzystaniem silnych manewrów. Z kolei zadaniem drugich jest rozwinięcie oraz utrzymanie efektów pierwszego uderzenia. Przez większość demokratycznych państw najbardziej uznawane są siły zbrojne oparte na zawodowej armii złożone w przeważającej części z ochotników. W znacznej części demokratycznych państw armia dzielona jest na wojska operacyjne oraz wojska obrony terytorialnej.

---

<sup>9</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 138.

Siły zbrojne dzielą się także na poszczególne kategorie zwane powszechnie rodzajami np. wojska lądowe, lotnicze, marynarka wojenna, strategiczne siły jądrowe (Francja, Stany Zjednoczone) czy też siły szybkiego reagowania. Funkcjonujący w danym państwie podział uzależniony jest przede wszystkim od przeznaczenia armii, jej wyposażenia oraz posiadanych środków, a także potrzeb obronnych kraju. Co ważne, każdy z rodzajów oprócz wchodzenia w całościowy skład sił zbrojnych może występować również samodzielnie. Jak już było wcześniej podkreślane, w demokratycznych państwach wybór struktury armii uzależniony jest przede wszystkim od interesów narodowych czy też strategii obronnej państwa. Do utworzenia właściwego podziału sił niezbędne jest także przeprowadzenie analizy wojskowej, która w dalszej kolejności służy opracowaniu wspomnianej strategii. Na tym etapie niezbędna jest współpraca organów, instytucji oraz władz odpowiedzialnych za powyższe zadanie. Konieczna jest także zgoda społeczeństwa co do celów działalności powstających sił zbrojnych. W demokratycznym państwie na stałe muszą także funkcjonować struktury długoterminowe np. ministerstwo obrony narodowej z właściwym ministrem na czele, gdyż to dzięki nim możliwe jest planowanie aktywności wojska, nie tylko w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa.

Jak zostało wyżej podkreślone, w państwach demokratycznych siły zbrojne ogrywają najważniejszą rolę w zakresie realnej obrony ogółu kraju oraz poszczególnych jednostek<sup>10</sup>. Wśród państw, które przyjęły powyższy system nie odnajdziemy jednak jednolitego systemu obronnego oraz jednej struktury armii. Fakt ten, uzależniony jest od historii i tradycji danego kraju, jego potrzeb obronnych, czy też zasobów finansowych wpływających realnie na poziom wyposażenia wojska.

Pomimo istotnych różnic dotyczących różnorodnych wojskowych struktur możemy odnaleźć kilka cech wspólnych dla funkcjonowania sił zbrojnych w demokratycznych państwach. Przede wszystkim chodzi o rolę armii. Jej głównym celem bowiem jest prowadzenie działań nastawionych na obronę oraz ochronę interesów. Wykonywane zadania przeważnie zawsze posiadają w sobie elementy przymusu. Co ważne i wymaga raz jeszcze podkreślenia, istnienie w państwie sił zbrojnych jest istotne nie tylko w chwili szczególnego zagrożenia, gdyż wtedy można przeprowadzić realną obronę, ale jest ważne również

---

<sup>10</sup> A. Wochnowicz, *Miejsce Sił Zbrojnych...*, op. cit., s. 118.

w chwilach stałej stabilności państwa. Silna, dobrze wyszkolona, nowoczesna armia nawet w momencie pokoju może wpływać na relacje międzynarodowe.

Równie istotnym elementem wspólnym wszystkich sił zbrojnych funkcjonujących w demokratycznych państwach jest przestrzeganie zasady apolityczności. Niezależność polityczna jest ważna z uwagi na ewentualne naciski ze strony rządzącej większości. Poruszając ten aspekt nie można pominąć sprawowana cywilno-wojskowej kontroli nad siłami zbrojnymi. Taki też model został przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej.

### **3. Zasada neutralności politycznej Sił Zbrojnych**

Jedną z kluczowych zasad funkcjonowania sił zbrojnych w państwach demokratycznych jest neutralności polityczna, nazywana również apolitycznością. Polski ustrojodawca w art. 26 ust. 2 Konstytucji zawarł normę, zgodnie z którą „Siły Zbrojne zachowują naturalność w sprawach politycznych”. Przyjęcie takiej regulacji jest konsekwencją samej idei funkcjonowania wojska. Jego główne zadanie polega bowiem na pełnieniu służby państwowej, której celem jest ochrona najwyższych, ogólnonarodowych, a przede wszystkim ponadpartyjnych wartości, tj. niepodległości oraz suwerenności kraju utworzonego przez Naród. W pierwszej części tego rozdziału pracy zwróciłam już uwagę na zhierarchizowaną strukturę wojska, ogólne zasady jego funkcjonowania oraz bezpośrednią podległość cywilnej kontroli. Należy jednak podkreślić, iż wypełniając konstytucyjne zadania Siły Zbrojne mogą zacząć wkraczać na realną scenę polityczną. Ustrojodawca przewidując powyższą możliwość, wprowadził właśnie na mocy art. 26 Konstytucji przedmiotową zasadę neutralności politycznej, apolityczności Sił Zbrojnych.

Przechodząc do szczegółowej analizy, rozważania należy rozpocząć od wyjaśnienia pojęć użytych w polskiej Konstytucji oraz określenia zakresu przedmiotowego normy. Na wstępie raz jeszcze na uwagę zasługuje definicja samych Sił Zbrojnych. Jak wskazał Bolesław Balcerowicz (uznany znawca przedmiotu tematyki wojskowej) „wojsko stanowi strukturę podległą bezpośrednio państwowej władzy wykonawczej, wyspecjalizowaną w celu obrony i ochrony najżywoźniejszych interesów państwa, jeśli zajdzie taka potrzeba –

z zastosowaniem niezbędnych środków przemocy”<sup>11</sup>. W przywołanej już wcześniej, konstytucyjnej normie, ustrojodawca użył pojęcia „Siły Zbrojne”. Termin ten jest uznawany za synonim określenia „wojsko”, na co również już zwracałam uwagę w poprzedniej części rozważań.

W tym miejscu należy jednak określić zakres przedmiotowy owych „Sił Zbrojnych”. Przywołanemu wyrażeniu *in abstracto* można przypisywać różne znaczenie. Biorąc pod uwagę najszerszy zakres, Siłami Zbrojnymi będą wszystkie formacje, służby, jednostki państwowe, posiadające do dyspozycji środek przymusu (np. broń) w celu życia ich w obronie samego państwa, jednostkowych obywateli, czy też służące zapewnieniu samego porządku publicznego<sup>12</sup>. Powyższe rozumienie pomija resortowe podporządkowanie. W szerokim znaczeniu Siłami Zbrojnymi będą z kolei wszelkie służby posiadające hierarchiczną strukturę, określoną, wewnętrzną dyscyplinę, a także wojskowe skoszarowanie, których celem jest realizacja zadań zawartych w art. 26 Konstytucji<sup>13</sup>. Definicja ta szczególnie nacisk kładzie na materialną stronę analizowanego wyrażenia. Idąc jednak w ślad za W. Sokolewiczem na potrzeby analizy należy przyjąć najściślejsze rozumienie „Sił Zbrojnych”. Wskazuje on, iż ustrojodawca powyższe pojęcie przyjął jako techniczne. W ten sposób objął nim wyłącznie te służby mundurowe, które wypełniając swoje zadania podporządkowane są Ministrowi Obrony Narodowej. Na dowód powyższego W. Sokolewicz wskazuje przyjętą w konstytucji ortografię<sup>14</sup>. Wyrazy pisane są bowiem od dużej litery, co ma być swoistą konsekwencją konwencjonalności nazwy jako pewnej części uzbrojonych formacji mundurowych. Dodatkowo, normodawca Siły Zbrojne uznaje jako oddzielny byt, gdyż przypisał im określone funkcje (zapewnienie bezpieczeństwa państwa) oraz wskazał na pozostawanie ich w zwierzchnictwie nie tylko głowy państwa, ale i rządu w tym w szczególności Ministrowi Obrony Narodowej. Biorąc pod uwagę szczegółowe regulacje zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony znajdziemy wyjaśnienie treściowe definiowanego pojęcia. Artykuł 3 ust. 7 i 8 wymienia bowiem skład Sił Zbrojnych, w który wchodzi: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne, Wojska Obrony Terytorialnej, Żandarmeria Wojskowa a na czas wojny także

---

<sup>11</sup> B. Balcerowicz, *Siły Zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 200.

<sup>12</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 58.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 59.

<sup>14</sup> Ibidem.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego<sup>15</sup>. Ostatnim argumentem za ścisłym rozumieniem komentowanego pojęcia jest funkcjonująca terminologia oraz definicje proponowane przez państwa o demokratycznym ustroju, w których funkcjonuje podobny do polskiego model armii<sup>16</sup>. Konkludując należy przyjąć, iż konstytucyjna „neutralność polityczna” odnosi się do Sił Zbrojnych w ścisłym rozumieniu znaczenia pojęcia.

Kolejny problem definicyjny dotyczy wyrażenia użytego w art. 26, tj. „neutralność polityczna”. W literaturze przedmiotu jest ona wielokrotnie stosowana zamiennie z zasadą apolityczności Sił Zbrojnych, co wydaje się być jednak niewłaściwe. Twórcy Konstytucji świadomie odeszli od użycia w ustawie zasadniczej pojęcia „apolityczność” na rzecz sformułowania „neutralność polityczna”. Decyzja ta spowodowana była przede wszystkim z uwagi jego niejasnością jurydyczną. Uznano, iż „neutralność”, która będzie zasadą ustrojową, da się sprecyzować w treści prawnej, w przeciwieństwie do „apolityczności”.

Jerzy Zalewski wyróżnił dwa rozumienia wspomnianej „apolityczności”<sup>17</sup>. Jak wskazał, w ujęciu wąskim „charakteryzuje ona postawę obojętności żołnierza (...) wobec aktualnych zagadnień politycznych, udziału między innymi w wyborach i referendach, ograniczenia partycypacji w działalności politycznej czy łączenia służby wojskowej ze służbą cywilną”<sup>18</sup>. Przytoczona definicja wskazuje na to, iż apolityczność choć nie znosi swobody wyboru, jednak znacząco ją ogranicza. Bezsprzecznie odnosi się ona do aksjologicznej natury służby wojskowej i jest określoną wartością a nie inherentnym prawem żołnierza. Biorąc pod uwagę szerokie znaczenie charakteryzowanego pojęcia J. Zalewski zwraca uwagę przede wszystkim na to, iż należy ją rozumieć jako „zobiektywizowaną zasadę działania”, która uwzględnia takie treści jak: normy prawne, zwyczajowe czy też precedensowe. Apolityczność armii funkcjonującej w demokratycznym państwie obejmuje przede wszystkim zakaz występowania armii jako podmiotu politycznego. Co ważne, nie utożsamia on „apolityczności” (meta-polityczności) z „apartyjnością”, którą uznaje za ponadpartyjność. Należy podkreślić, iż oba te pojęcia są wysoce nieprecyzyjne i trudno

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

<sup>16</sup> *Parlamentarny nadzór nad sektorem...*, op. cit., s. 57 i nast.

<sup>17</sup> Zob. A. Zalewski, *Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009, s. 52-53.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 52.

definiowalne. Pomimo powyższego, w cytowanej monografii J. Zalewski odrzuca posługiwanie się konstytucyjnym określeniem „neutralność” na rzecz „apolityczności” i to ją wskazuje jako naczelną zasadę funkcjonowania wojska w demokratycznym państwie.

Jak zostało już wcześniej podkreślane, polski ustrojodawca odszedł od użycia w konstytucyjnych normach wyrażenia „apolityczność” właśnie w uwagi na nieostrość definicyjną tego pojęcia. W art. 26 ust. 2 czytamy o „neutralności politycznej Sił Zbrojnych”. Zatem przytoczony przepis nie mówi wyłącznie o ich „bezstronności”<sup>19</sup>. Powyższe spowodowane jest uznaniem twórców Konstytucji, iż „bezstronność” wojska jest czymś zbyt małym i niewystarczającym w odniesieniu do skali problemu. Finalnie przyjęta „neutralność polityczna” oznacza zdecydowanie coś więcej. Jest pojęciem szerszym, bardziej dookreślonym oraz precyzyjniejszym. Jak wskazuje W. Sokolewicz, zakłada ona „utrzymanie dystansu do jakiejś sprawy, dziedziny czy osoby, a tym samym – zakaz angażowania się – stronniczego czy bezstronnego – i wchodzenia w jakiegokolwiek relacje”<sup>20</sup>. Odmienne zdania jest natomiast W.J. Wołpiuk, który nie dostrzega wyraźniej różnicy pomiędzy pojęciem „neutralność” a „bezstronność”<sup>21</sup>. Biorąc pod uwagę definicję zaproponowaną przez W. Sokolewicza należy uznać, iż polskie Siły Zbrojne powinny: kierować się przede wszystkim dobrem wspólnym (z uwagi na ich konstytucyjną rolę) oraz być całkowicie odporne na ewentualny wpływ funkcjonujących w państwie partii politycznych<sup>22</sup>. Mówiąc o „neutralności” Sił Zbrojnych uwagę należy także zwrócić na formalny oraz materialny aspekt tej zasady. Pierwszy dotyczy wszelkich, prawnie ograniczonych aktywności politycznych wojska oraz jednostkowych wojskowych. Z kolei aspekt materialny związany jest z zakazem prezentacji swojego stanowiska w stosunku do partii politycznych, ugrupowań czy też orientacji politycznych przez instytucje wojskowe oraz czynnych żołnierzy.

---

<sup>19</sup> W obowiązującej Konstytucji bezstronność pojawia się np. w art. 25 ust. 2 („Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują **bezstronność** w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”), dotyczącym stosunków państwa odnośnie przekonań religijnych, światopoglądowych oraz filozoficznych, a także w art. 45 ust. 1 charakteryzującym polskie sądownictwo („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, **bezstronny** i niezawisły sąd”).

<sup>20</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 66.

<sup>21</sup> Por. W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit., s. 63-65.

<sup>22</sup> Na to wskazują również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98, OTK ZU 2/2000, nr 2, poz. 57.

Jak zostało wykazane, użyta przez ustrojodawcę „neutralność” w porównaniu do „apolityczności” jest pojęciem ostrzejszym, dokładniejszym, łatwiej definiowalnym. Członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (m.in. Irena Lipowicz oraz Piotr Andrzejewski), która została utworzona na mocy ustawy 23 kwietnia 1992 r.<sup>23</sup>, jako uzasadnienie wprowadzenia do Konstytucji zasady neutralności (a nie apolityczności) wskazywali, iż ma ona gwarantować przede wszystkim trzy elementy, tj.: brak działalności politycznej w wojsku, pominięcie kryteriów politycznych w kwestiach działalności wojskowej oraz uodpornienie armii na zewnętrzne, partyjne wpływy<sup>24</sup>. Unormowanie na poziomie konstytucji powyższej zasady jest znamienne. Powyższe świadczy o jej wadze dla funkcjonowania wojska w demokratycznym państwie.

W art. 26 ust. 2 ustrojodawca podkreślił, że przedmiotowa neutralność ma dotyczyć „spraw politycznych”. Konstytucyjne normy nie precyzują tego wyrażenia. Jego dookreślenie znalazło swoje miejsce dopiero na poziomie ustawy szczegółowej i to na mocy jej przepisów został rozstrzygnięty zakres ograniczeń praw politycznych wojskowych. Najogólniej rzecz ujmując przez określenie „sprawy polityczne” należy rozumieć nie tylko politykę partyjną, międzypartyjną, ale i wolę państwa wyrażoną przez wyznaczone do tego organy<sup>25</sup>. Podkreślenia wymaga również fakt, iż konstytucyjna „neutralność w sprawach politycznych” nie jest tożsama z „neutralnością światopoglądową”<sup>26</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „neutralność polityczna jest następstwem tego, że Siły Zbrojne – jako jedyna część struktury państwa – mają podstawową niezbywalną funkcję, jaką jest stanie na straży bezpieczeństwa zewnętrznego”<sup>27</sup>. Wymóg neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych dotyczy wszelkich spraw, które nie są statutowymi zadaniami wojska lub nie wynikają z obowiązujących źródeł prawa<sup>28</sup>. Z zasady konstytucyjnej wynika jasny zakaz nie

---

<sup>23</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336 ze zm.) oraz ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1994 nr 61 poz. 251).

<sup>24</sup> Kontekst zmian wyrażenia „apolityczność”, na „neutralności” w: Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (okres od 4-17 czerwca 1996 r.). Zob. I. Lipowicz, P. Andrzejewski, *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*. Biuletyn XXXVI, Warszawa 1996, s. 15-19.

<sup>25</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 67.

<sup>26</sup> W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa...*, op. cit., s. 37 i nast.

<sup>27</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98, OTK ZU 2/2000, nr 2, poz. 57.

<sup>28</sup> Zob. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 38 oraz W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne...*, op. cit., s. 69.



tylko krytykowania przez Siły Zbrojne polityki prowadzonej przez państwowe organy, ale również ewentualnej próby wywierania nacisku na politycznie podejmowane rozstrzygnięcia, np. decyzje personalne<sup>29</sup>. Pomimo iż neutralność dotyczy szerokiej sfery, zasada ta nie posiada absolutnego charakteru. Przede wszystkim: wojsko nie może być całkowicie bierne na krajową politykę z uwagi na swój ustrój oraz wykonywane zadania, które przecież są wyrazem i konsekwencją realizacji polityki krajowej; prowadzona obronność czerpie z wiedzy nie tylko czynnych żołnierzy, ale i osób pozostających w cywilnych strukturach; to na władzy cywilnej (pozostającej pod silnym wpływem polityki) ciąży obowiązek sprawowania cywilnej i demokratycznej kontroli, która ma być gwarantem komentowanej neutralności Sił Zbrojnych; z uwagi na przyrodzone prawa człowieka nie jest możliwym pozbawienie nawet jednostkowego żołnierza jego praw politycznych.

Mówiąc o zasadzie neutralności politycznej Sił Zbrojnych należy rozgraniczyć jeszcze dwie kwestie. Mianowicie, literatura przedmiotu wyróżnia neutralność polityczną instytucjonalną oraz neutralność polityczną osobową<sup>30</sup>. Raz jeszcze należy przypomnieć, iż celem przyjętej w Konstytucji zasady jest zabezpieczenie Sił Zbrojnych przed ewentualnymi wpływami partii politycznych. Norma z art. 26 wyznacza także zakaz udziału wojska w formie niezależnego uczestnika rywalizacji o władzę w państwie. Powyższe stanowi o apartyjności Sił Zbrojnych, która jest jednym z elementów omawianej zasady neutralności. Biorąc pod uwagę przyjętą w ustawie zasadniczej regulację, należy wywieść wniosek, iż na ustawodawcy ciąży obowiązek oddzielenia wojska od wszelkiej aktywności o charakterze politycznym. Analizując przepisy na poziomie ustawy zwykłej (o partiach politycznych), co dziwi pominięto zakaz działania partii w strukturach Sił<sup>31</sup>. Zaskakuje również fakt, że podobne rozwiązania przyjęto w ustawie o powszechnym obowiązku obrony<sup>32</sup>. Artykuł 65 pkt 7 przywołanej ustawy wyznacza jedynie wyłączny zakaz tworzenia oraz działalności na terenie jednostek wojskowych „środowiskowych stowarzyszeń i innych organizacji zrzeszających żołnierzy w czynnej służbie”. Przepis ten niejednoznacznie określa, że odrębne przepisy wyznaczają działalność partii w obrębie terenu jednostek wojskowych, co

---

<sup>29</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 270.

<sup>30</sup> Podział przyjęty za W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 69-72.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o partiach politycznych (Dz.U. 1999 nr 98 poz. 604).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2019 poz. 1541).

może być mylnie odczytywane jako zgoda na dopuszczenie prowadzenia takiej działalności, pomimo wyraźnej konstytucyjnie określonej konieczności neutralności wobec wszelkich partii politycznych. Rozbieżności wprowadzone na poziomie ustawy szczegółowej świadczą o mało precyzyjnym unormowaniu zasady neutralności politycznej i instytucjonalnej.

Wspomniana wyżej neutralność polityczna osobowa Sił Zbrojnych, nazywana również neutralnością personalną, została zdecydowanie lepiej uregulowana. Jak wskazuje P. Winczorek oznacza ona, iż nie tylko wojsko jako całość organizacji, lecz także jednostkowi wojskowi (bez znaczenia ich stopnia) posiadają zakaz wszelkiego czynnego udziału w życiu politycznym<sup>33</sup>. Co prawda, zakaz ten nie został w konstytucji literalnie sformułowany, jednak można go wywieść z ogólnej zasady neutralności w sprawach politycznych Sił Zbrojnych. Na poziomie ustawy zwykłej odnajdziemy również przepisy będące potwierdzeniem powyższego: w art. 65 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz art. 106 ust. 1 o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>34</sup>. Pierwszy zawiera w sobie nakaz zawieszenia członkostwa w partiach politycznych skierowany do żołnierzy będących w czynnej służbie. Z kolei drugi, skierowany jest do żołnierzy zawodowych. Wyznacza on bezwzględny zakaz przynależności tejże grupy. Zakres przedmiotowy zakazu jest szeroki. Dotyczy on przede wszystkim: powstrzymania się od udziału wojskowych we wszelkich ruchach, ugrupowaniach oraz zgromadzeniach o charakterze politycznym, bierności działalności politycznej na terenie jednostek wojskowych. Przepis obejmuje także zakaz członkostwa w związkach zawodowych oraz działalności z nimi związanej. Ewentualna przynależność żołnierza do niepolitycznych stowarzyszeń działających poza wojskiem uwarunkowana jest konieczną zgodą przełożonego.

Krótkiego omówienia wymaga również kwestia praw wyborczych członków Sił zbrojnych. Zgodnie z art. 103 ust. 2 Konstytucji żołnierz będący w służbie cywilnej nie może sprawować mandatu zarówno poselskiego, jak i senatorskiego. Przepis ten nie pozbawia jednak wojskowych prawa wybieralności. Przepisy dopuszczają nie tylko kandydowanie, ale i uczestniczenie w kampanii wyborczej, z jednym jednak zastrzeżeniem. W przypadku uzyskania mandatu żołnierz musi wybrać pomiędzy wyborem urzędu a posiadaniem prawa do czynnej służby. Powyższe ograniczenie nie ma zastosowania do żołnierzy będących

---

<sup>33</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit., s. 42.

<sup>34</sup> Dz. U. 2018 r., poz. 138, 173. Wcześniej był to art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 1979, nr 16 poz. 134).

w stanie spoczynku. Jeżeli chodzi o kwestię głosowania, w odniesieniu do wojskowych stosuje się przepisy ogólne. Oznacza to, że żołnierz ma prawo dopisać się do dowolnego spisu wyborców. Dowódcy z kolei są zobowiązani do umożliwienia wykonania głosowania przez podwładnych.

Reasumując przeprowadzone w tej części pracy rozważania należy podkreślić, że cała specyfika omówionej wyżej zasady polega na tym, iż konstytucyjna „neutralność polityczna Sił Zbrojnych” ma być gwarantowana poprzez kontrolę sprawowaną w ramach funkcjonujących organów cywilnych, które *de facto* są ściśle związane z polityką kraju, np. rząd czy też cały parlament. Organy władzy pochodzą bowiem z wyborów a także nieustannie pozostają pod silnym wpływem i naciskiem polityki oraz polityków.

#### **4. Cywilna kontrola Sił Zbrojnych jako konstytucyjna zasada ustroju RP**

Biorąc pod uwagę światowe systemy ustrojowe wyróżnia się różne modele stosunków (o charakterze teoretycznym) oraz relacji panujących pomiędzy wojskiem a polityką<sup>35</sup>. Zauważa się, iż w przestrzeni państwowej funkcjonują następujące rozwiązania: „przewagi władz cywilnych nad wojskowymi; aktywnej partycypacji wojska przy sprawowaniu władzy; pośredniej kontroli wojska nad władzą państwową oraz dyktatury wojskowej”. Jak już było podkreślane, w Polsce przyjęto pierwsze z przedstawionych rozwiązań, tj. kontroli sprawowanej przez cywilne władze nad Siłami Zbrojnymi, bowiem jak wskazuje art. 26 ust. 2 Konstytucji RP „Siły Zbrojne (...) podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”. Celem wprowadzenia do ustawy zasadniczej powyższej zasady było zagwarantowanie ochrony podstawowych zadań Sił Zbrojnych (tj. ochrona i obrona państwa oraz całego Narodu) przed potencjalnymi zagrożeniami mogącymi realnie destabilizować wewnętrzną sytuację struktur wojskowych.

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji pojęcia – „stosunki cywilno-wojskowe”. Bez wątplenia są one związane z przedmiotową kontrolą. Najczęściej przez

---

<sup>35</sup> Katalog za: Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s.116.

powyższe określenie rozumie się „ogół wielopłaszczyznowych interakcji wojska z różnymi strukturami społecznymi występującymi w systemie politycznym”. Biorąc pod uwagę, to anglosaskie rozumienie należy, uznać, że „stosunki cywilno-wojskowe”, „kontrola nad siłami zbrojnymi” oraz relacje na linii wojsko-społeczeństwo mieszczą się w kluczowej dla tej części pracy „cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi”<sup>36</sup>.

Jak wskazuje Z. Trejnis, na cywilną kontrolę składa się szereg aspektów m.in. grupa pewnych idei, działalność instytucji państwowych i wojskowych a także zespół zachowań, których celem jest przede wszystkim powszechna ochrona i obrona<sup>37</sup>. Kontrola ta jest ona złożona i wielowymiarowa. Dotyczy ona nie tylko ewentualności potencjalnej interwencji wojska w sferę polityczną. Jej główną istotą jest wyposażenie demokratycznie wybranych władz cywilnych w instrumenty pozwalające zarówno na sprawowanie przez nie zwierzchnictwa nad armią oraz ponoszenia ciężaru odpowiedzialności za podejmowane decyzje wpływające realnie na kwestie bezpieczeństwa, ochrony i obrony kraju<sup>38</sup>.

Przyjęcie w Konstytucji RP z 1997 r. w art. 26 zasady kontroli cywilnej nad siłami Zbrojnymi podyktowane było wewnętrznymi oraz zewnętrznymi przesłankami. Z jednej strony potrzeba unormowania tejże kwestii wynikała z trwającej transformacji ustrojowej. Z drugiej jednak, w związku z perspektywą przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego istniała konieczność dostosowania się do standardów panujących w NATO.

Biorąc pod uwagę przesłanki zewnętrzne, należy podkreślić fakt, iż w trakcie trwania w Polsce realnego socjalizmu, co prawda, wojsko pozostawało pod cywilną kontrolą władzy sprawowaną przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Co istotne, wybór jej członków był niedemokratyczny. Trwająca w późniejszym okresie transformacja wywarła potrzebę kontynuowania w wojsku cywilnej kontroli, jednak miała być ona prowadzona przez władze legitymizowane w demokratycznych wyborach. Stąd też mowa o cywilnej, ale i przede wszystkim demokratycznej kontroli. Głównymi potrzebami potwierdzającymi wprowadzenie powyższych zmian było m.in.: odseparowanie wojska od polityki (w tym np. członkostwo w stowarzyszeniach); ograniczenie udziału wojskowych posiadających

---

<sup>36</sup> Z. Trejnis, *Stosunki cywilno-wojskowe w państwie demokratycznym*, „Doctrina. Studia Społeczno-polityczne” 2006-2007, nr 3-4, s. 177 za *International Military and Defence Encyclopedia*, Washington DC 1995, Vol 1, s. 188-195; Vol 2, s. 507-511; Vol. 5, s. 166-169.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Szerzej Z. Trejnis, *Międzynarodowe standardy kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi w państwach demokratycznych*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, pod. red. W. Fehlera, Toruń 2002, s. 188.

wysokie stopnie w działaniach prowadzonych przez poszczególne, centralne władze (o czym już była mowa w poprzedniej części pracy); wprowadzenie właściwej polityki kadrowej, czy też rozgraniczenie roli wojskowych ekspertów pomiędzy funkcją eksperta a polityka<sup>39</sup>.

Przechodząc do wcześniej już wspomnianej przesłanki zewnętrznej warunkującej konieczność wprowadzenia w RP cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi, było nią przede wszystkim przystąpienie do NATO, które pociągnęło za sobą konieczność dostosowania regulacji krajowych do poziomu międzynarodowego będącego podstawą funkcjonowania Sojuszu. Podkreślenia wymaga fakt, iż Traktat Północnoatlantycki zawiera w sobie jedynie ogólne założenia, standardy, które nie przesądzają o ostatecznym kształcie cywilnej kontroli a jedynie określają jej główne kierunki, istotę<sup>40</sup>. Zdaniem twórców traktatu przedmiotowa kontrola cywilna powinna wykazywać się m.in.: przejrzystością krajowych regulacji, klarownym podziałem obowiązków pomiędzy władzami a dowódcami wojskowymi, istnieniem odpowiedzialności wojskowych przed szefem resortu obrony będącym reprezentantem rządu, czy też skuteczną kontrolę parlamentarną<sup>41</sup>. Sojusz w swoich kluczowych dokumentach dużą wagę przywiązuje również do posiadania przez cywilną kontrolę autentycznie demokratycznego charakteru. Charakteryzują go m.in. następujące reguły: zakaz roli partii jako dysponenta sił zbrojnych, rząd powinien odpowiadać przed parlamentem za prowadzoną nad nimi kontrolę, organy władzy ustawodawczej autoryzują wydatki na cele wojskowe, odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych powinna być realnie egzekwowana a instytucje sprawujące realny nadzór nad wojskiem powinny zachować swoją neutralność polityczną. W praktyce powyższe reguły oraz zasady zaproponowane przez NATO są przez sojuszników modyfikowane, adaptowane do specyfiki krajowej sytuacji, z jednoczesnym zachowaniem ich głównej istoty<sup>42</sup>.

Mając na uwadze przesłanki wewnętrzne oraz zewnętrzne, które determinowały wprowadzenie na poziomie Konstytucji zasady cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi uwagę należy również zwrócić na jej główny cel. Najogólniej rzecz biorąc, jest nim zapobieżenie ewentualnemu upolitycznieniu się Sił Zbrojnych. Co ważne, kontrola ta ma

---

<sup>39</sup> Szerzej W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., 81.

<sup>40</sup> Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 nr 87 poz. 970). Zob. M. Bajor-Stachańczyk, *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2005, nr 3, s. 12.

<sup>41</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 45-46.

<sup>42</sup> Szerzej *Parlamentarny nadzór...*, op. cit., s. 27-28.

posiadać dwie zasadnicze cechy, tj. cywilności oraz demokratyczności, co oznacza, że kontrolę sprawują władze cywilne wybrane w demokratycznych wyborach. Istotny jest również fakt, iż kontrola ta musi mieć wyznaczone określone granice. Zapewnieniu skuteczności tejże kontroli ma służyć jej instytucjonalizacja zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym<sup>43</sup>. Aspekt materialny dotyczy nie tylko grupy instytucji wyznaczonych do pełnienia kontroli, ale i procedur, którymi są one związane. Z kolei rozumienie formalne obejmuje ogół regulacji krajowych normujących cywilną kontrolę. Należy uznać, iż zasada cywilnej, demokratycznej kontroli jest zadaniem władz. Co istotne, jej ona również wzorcem konstytucyjnej zasady ustroju politycznego państwa<sup>44</sup>. Instytucjonalizacja, o której mowa w zależności od kształtu regulacji może przybierać różną formę. Jak już było wielokrotnie podkreślane, polski ustrojodawca przyjął kształt, iż na mocy art. 26 Konstytucji komentowana zasada łączy się z omówioną już neutralnością polityczną Sił Zbrojnych a także z poszczególnymi kompetencjami przypisanymi do danych organów poszczególnych władz. Stąd też w RP wyróżnia się kilka form cywilnej kontroli.

Przeprowadzone do tego momentu rozważania pozwalają na przejście do szczegółowej analizy art. 26 Konstytucji RP. Przede wszystkim określenie użyte przez ustrojodawcę w ust. 2, tj. „kontrola” należy rozumieć szerszej niż jego potoczne znaczenie. Co ważne podległość, która wynika z przywołanego przepisu, (dotyczącego przecież kontroli) należy interpretować jako z jednej strony wszechstronną, z drugiej zaś ścisłą, określoną. Na powyższy fakt uwagę zwraca również Wojciech Sokolewicz. Biorąc po uwagę konstytucyjne normy jego pogląd wydaje się być zasadny. Twórcy Konstytucji w poszczególnych przepisach zróżnicowali bowiem „intensywność stosunku nadrzędności/podporządkowania zachodzącego między dwoma organami władzy publicznej”<sup>45</sup>. Ustrojodawca rozróżnił „kontrolę”, „nadzór” oraz „kierownictwo”. W ustawie zasadniczej „kontrola” uprawnia właściwe organy do sprawdzenia, porównania stanu zastałego ze stanem pożądanym. Taka kompetencja pojawia się np. w art. 202, art. 203 i 204 opisującym kompetencje Najwyższej Izby Kontroli, art. 95 ust. 2 dotyczącym tzw. kontroli parlamentarnej, czy też art. 146 ust. 4 pkt 3 oraz art. 148 pkt 5 normującym uprawnienia Rady Ministrów i jej Prezesa. „Nadzór” jest nacechowany większą intensywnością działań.

---

<sup>43</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 87-89.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 90.

Uprawnione do nadzoru organy posiadają bowiem nie tylko uprawnienia kontrolne, ale i represyjne środki, które używane są w celu korygowania nieprawidłowości<sup>46</sup>. Sformułowanie zawiera także np. w art. 148 ust. 6, który mówi o nadzorze premiera nad samorządem terytorialnym, art. 171 dotyczącym wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych oraz art. 183, który z kolei uprawnia Sąd Najwyższy do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów. Jak wskazuje W. Sokolewicz, największą intensywnością zostało nacechowane pojęcie „kierownictwo”. Nadrzędna jednostka sprawująca owo kierownictwo w swoich działaniach stosuje środki negatywne, tzn. represyjne, przynależące zarówno do kontroli i nadzorów, ale dodatkowo środki pozytywne za pomocą których może trwale (a nie jednorazowo) ukierunkowywać podległą jednostkę<sup>47</sup>. W Konstytucji „kierownictwo” występuje w przepisach dotyczących stosunków, relacji pomiędzy władzą wykonawczą a innymi organami, instytucjami np. art. 146 ust. 4 pkt 6 czy też art. 148 pkt 2.

Mając na uwadze powyższe rozróżnienie należy uznać, iż kontrola cywilna stwierdzona w art. 26 Konstytucji nie powinna i nie może być interpretowana zgodnie z przytoczonym wyżej rozumieniem. Należy ją traktować jako „termin techniczny”, który łączy w sobie nie tylko cechy samej kontroli, ale i opisanego nadzoru oraz kierownictwa. Siły Zbrojne podlegają i są podporządkowane bowiem władzom publicznym wybranym w demokratycznych wyborach. Co jest ważne i wymaga podkreślenia, kontrola, o której mowa jest złożona i nie posiada absolutnego charakteru. Ogólny system kontroli nad Siłami Zbrojnymi jest sprawowany przez władze cywilne, które mogą wykorzystywać szereg elementów nie tylko kontrolnych, nadzorczych, ale i kierowniczych. Do powyższego katalogu można zaliczyć np. *stricto* służbowy nadzór, inspekcję chociażby gotowości bojowej, wszelkie wizytacje, czy też kontrole kompleksowe. W przedstawionym ujęciu sama kontrola jest jedynie pewną formą realizacji „kontroli cywilnej” w rozumieniu art. 26 Konstytucji. Zakres konstytucyjnej „kontroli cywilnej” nad Siłami Zbrojnymi jest zatem zdecydowanie szerszy, aniżeli kontroli w ujęciu „tradycyjnym”. Organy realizujące tę zasadę powinny mieć na uwadze adekwatność użytych środków, przy jednoczesnym zachowaniu politycznej autonomizacji Sił Zbrojnych oraz pozostawieniu pola decyzyjnego, które leży w gestii dowódców wojskowych. Zakres podmiotowy zasady wypełnia

---

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 91.

zinstytucjonalizowana kontrola sprawowana przez konkretne organy władzy publicznej, w szczególności władzy wykonawczej oraz ustawodawczej.

Jak zostało wykazane, kontrola zawiera w sobie wiele elementów, ma szeroki zakres przedmiotowy i co istotne mogą ją sprawować wyłącznie konstytucyjne określone organy. We wcześniejszej części tego rozdziału pracy zwróciłam już uwagę na to, iż w art. 26 ustawy zasadniczej ustrojodawca przewidział nie tylko cywilną, ale i demokratyczną kontrolę. Przyjmując dosłowne rozumienie pojęcia „kontrola cywilna”, Małgorzata Bajor-Stachańczyk definiuje ją jako „niewojсковą i przeprowadzaną przez instytucje nienależące do Sił Zbrojnych oraz osoby niebędące żołnierzami w służbie czynnej”<sup>48</sup>. Kontrola ta nie posiada cech obywatelskości, nie sprawuje jej również społeczeństwo. Wskazuje na to przymiotnik „demokratyczna”. Oznacza to, że mogą ją sprawować wyłącznie demokratycznie legitymizowane organy, które działają w oparciu i z wykorzystaniem procedur określonych w ustawie zasadniczej. Powyższe wpływa na tworzenie się „*iunctim* między kontrolą cywilną i demokratyczną”<sup>49</sup>. Na efektywność tych relacji wpływa dyskurs na linii wojsko – demokratyczne organy władzy państwowej. W sprawach dotyczących kluczowych wyborów, np. strategicznych środków koniecznych do użycia przez Siły Zbrojne konieczna jest opinia wojskowych. Co jest równie ważne, kadra żołnierzy nie może być bierna na efekty cywilnej kontroli. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, za postępowanie niezgodne z zasadą cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi sprawowanej przez demokratycznie wybrane władze należy uznać m.in. krytykę polityki głoszoną przez wojskowych będących w czynnej służbie. Takim przykładem może być dezaprobata dowódców wobec decyzji zakupowych dotyczących sprzętów wojskowych podejmowanych przez cywilne władze np. pracowników Ministerstwa Obrony Narodowej. Na efektywność cywilnej i demokratycznej kontroli wpływ ma wykonywanie jej przez kolegialny organ. Monowładza stwarza realne zagrożenie dla demokratycznego elementu kontroli. Realną kontrolę ułatwia dodatkowo niesamodzielność ustrojowa Sił Zbrojnych. Są one

---

<sup>48</sup> M. Bajor-Stachańczyk, *O realizowaniu...*, op. cit., s. 12-13.

<sup>49</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., 97.



bowiem podporządkowane wobec organów legislatywy, egzekutywy, judykatywy, ale i takich jak np. Najwyższa Izba Kontroli<sup>50</sup>.

Konstytucja RP wyróżnia różne formy cywilnej kontroli Sił Zbrojnych. Swoje miejsce w tym procesie ma parlament, przede wszystkim Sejm. Władza ustawodawcza poprzez np. uchwalane ustawy szczegółowe, planowanie budżetu państwa, prowadzi kontrolę zwierzchnią, polityczną i ogólną. Funkcja zwierzchnictwa została przypisana głowie państwa (była już o tym mowa w poprzednim rozdziale pracy). Nie należy zapominać również o roli Rady Ministrów w zakresie wykonywania kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Rada Ministrów na czele z premierem za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej wykonuje bowiem ogólne kierownictwo nad sprawami obronności kraju. Uprawnienia organów władzy publicznej jak było podkreślone, uznaje się za formy cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

Z uwagi na swoje ustrojowe predyspozycje polski parlament zajmuje szczególne miejsce w systemie kontroli cywilnej nad Siłami Zbrojnymi. Władza ustawodawcza posiada bowiem prawnie gwarantowane instrumenty pozwalające na skuteczne działanie. Cywilny charakter obu izb zapewnia zasada wynikająca z art. 103 ust. 2 Konstytucji - incompatibilitas. Oznacza ona m.in. zakaz łączenia czynnej służby wojskowej z aktywnością wynikającą z uzyskanego mandatu poselskiego. Z niepołączalności wynikają dwie istotne kwestie. Po pierwsze, gwarantuje ona brak dominacji wojskowych w Sejmie lub Senacie. Po drugie, dopuszcza udział żołnierzy w kandydowaniu, jednak z zastrzeżeniem i jednoczesnym wymogiem odejścia od czynnej służby. Udział parlamentu w kontroli Sił Zbrojnych legitymizuje również demokratyczny wybór członków oraz można powiedzieć szeroki i realny kontakt ze społeczeństwem<sup>51</sup>. Wśród konstytucyjnych funkcji parlamentu znajduje się: ustawodawstwo, kontrola oraz kreacja. To właśnie za ich pośrednictwem realizowana jest cywilna kontrola w głównej mierze Sejmu nad Siłami Zbrojnymi. Cechuje ją również zwierzchnictwo (bezpośrednie w formie ustawodawstwa oraz pośrednie sprawowane nad odpowiednimi organami), polityczność (kontrolę wykonują

---

<sup>50</sup> Szerzej J. Jaskiernia, *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, pod. red. Z. Kędzi, A. Rosta, Poznań 2009, s. 50.

<sup>51</sup> Wybory do parlamentu cechuje powszechność, bezpośredniość, wolność oraz równość. Powyższe gwarantuje demokratyczny oraz pluralistyczny skład zarówno Sejmu jak i Senatu.

parlamentarzyści) oraz ogólność (kontrolując, parlament skupia się na ogólnych działaniach Sił Zbrojnych a nie na poszczególnych jednostkach - żołnierzach)<sup>52</sup>.

Jak zostało już wyżej zaznaczone, Sejm i Senat wykonują cywilną kontrolę nad Siłami Zbrojnymi poprzez wydawane ustawodawstwo „ogólne” oraz budżetowe. W związku z brakiem konstytucyjnego ograniczenia ustawowej materii, należy uznać, że parlament może podjąć inicjatywę ustawodawczą oraz mocą aktów tej rangi regulować wszelkie kwestie dotyczące zarówno organizacji, jak i samego funkcjonowania Sił Zbrojnych. W praktyce oznacza, to iż normy ustawowe określają m.in. status żołnierzy, strukturę wojskową, zadania oraz kompetencje Sił a także uprawnienia jednostkowych żołnierzy oraz ich prawa<sup>53</sup>. Funkcja ustawodawcza parlamentu nie może zostać przekazana innym władzom np. wykonawczej. Powyższe oznacza, że to na Sejmie i Senacie spoczywa ciężar i obowiązek przygotowania i uchwalenia właściwych dla ich kompetencji aktów prawnych. Podkreślenia wymaga fakt, iż w procesie cywilnej kontroli sprawowanej przez parlament biorą udział obie izby – pomimo ich różnego, nierównego działu w procesie ustawodawczym. Różny rozkład kompetencji nie oznacza jednak umniejszenia roli Senatu. Ma on bowiem realną szansę na kształtowanie polityki w tym obronnej np. poprzez wyrażanie razem z Sjmem zgody na ratyfikację lub też wypowiedzenie umowy międzynarodowej, której przykładem mogą być układy wojskowe unormowane w art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Znaczący udział parlamentu w czynnościach kontrolnych Sił Zbrojnych zostaje rokrocznie uwydatniony podczas procedury budżetowej. Ta „specyficzna” ustawa w swoich postanowieniach zawiera bowiem regulacje dotyczące skali oraz przeznaczenia rocznych wydatków obronnych. W literaturze przedmiotu, powyższe uznaje się za „najbardziej skuteczny sposób na utrzymanie [...] faktycznego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi”<sup>54</sup>. Procedowanie ustawy budżetowej w zakresie obronności wywołuje jednak jedno zagrożenie. Ewentualne zabiegi wojskowych o zwiększenie wydatków na armię niosą ze sobą niebezpieczeństwo przekroczenia wymogu apolityczności, neutralności Sił Zbrojnych.

---

<sup>52</sup> Zob. A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 102.

<sup>53</sup> Np. wielokrotnie przywoływania ustawa o czynnej służbie żołnierzy wojskowych czy też o powszechnym obowiązku obrony.

<sup>54</sup> B. Balcerowicz, *Sily Zbrojne...*, op. cit., 129.

Z drugiej jednak strony, projektowanie oraz uchwalanie ustawy budżetowej pozwalają na toczenie dyskusji i podejmowanie realnych rozwiązań dotyczących wydatków na obronność a także ewentualne uzbrojenie. Przed parlamentarzystami biorącymi udział w wyżej opisanej procedurze stoi duże wyzwanie. Muszą mieć oni na uwadze przede wszystkim: zachowanie tajemnicy wojskowej z jednoczesną koniecznością transparentności procedowanego aktu oraz zachować jasny a zarazem racjonalny poziom szczegółowości ustawy. Co więcej, władza ustawodawcza powinna współdziałać z rządem, wprowadzie to Sejm zobligowany określonymi terminami uchwała ustawę (art. 219 Konstytucji RP), ale jej projekt przygotowuje i rozpoczyna procedurę Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 5 i art. 221). Mówiąc o procedurze budżetowej oraz roli Sejmu nie można pominąć art. 226 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowi on, iż izba ta w ciągu 90 dni od złożonego przez Radę sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, podejmuje uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielania Radzie absolutorium. Debata prowadzona na potrzeby przytoczonego artykułu jest kolejnym środkiem cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

Parlament oprócz opisanej funkcji ustawodawczej posiada także uprawnienia kreacyjne, należy jednak podkreślić, iż są one znacznie węższe od tych już omówionych. Wynika to z art. 134 Konstytucji RP, który kompetencję obsadzania najważniejszych stanowisk wojskowych przypisuje głowie państwa. Tak naprawdę jedyną formą udziału Sejmu w funkcji kreacyjnej dotyczącej Sił Zbrojnych (wykluczając Senat) jest wpływ izby na wybór Ministra Obrony Narodowej oraz możliwość zastosowania wotum nieufności.

Zgodnie z art. 95 Konstytucji Sejmowi przysługuje również funkcja kontrolna. Co prawda ustrojodawca jako przedmiot kontroli przewidział działalność Rady Ministrów, należy mieć jednak na uwadze, że Siły Zbrojne podlegają rządowi oraz właściwemu ministrowi. Pomimo pominięcia w przytoczonym przepisie Senatu, izba ta również może brać udział w owych działaniach kontrolnych, np. poprzez oświadczenia senatorów czy też za pośrednictwem aktywności komisji senackich. Główny ciężar kontroli parlamentarnej leży natomiast w gestii komisji sejmowych, stałych oraz wyspecjalizowanych, przede wszystkim Komisja Obrony Narodowej. Na podstawie art. 111 Konstytucji „Sejm może również powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Przepis ten nie wyklucza spraw dotyczących Sił Zbrojnych, w związku z czym mogą one stanowić podstawę do uruchomienia procedury z art. 111. Kompetencje kontrolne Sejmu zostały uwidocznione

również w art. 116. Przepis ten dotyczy stanu wojny. Izba w imieniu Rzeczypospolitej decyduje o wejściu w stan wojny lub zawarciu pokoju. Z punktu widzenia funkcji ochrony państwa powyższe uprawnienie jest szczególnie istotne. W związku z przyjętą w pracy jej wewnętrzną systematyką kwestia ta została już omówiona w poprzednim rozdziale.

Kończąc omówienie uprawnień parlamentu w zakresie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi należy raz jeszcze podkreślić, iż kluczowe kompetencje wpisujących się w ten zakres posiada Sejm. Co istotne, w głównej mierze wykonywana kontrola ma charakter pośredni, bowiem jest sprawowana za pośrednictwem uchwalanych aktów – ustaw. Jej bezpośredniość dotyczy jedynie aspektów związanych z pracą rządowych organów.

Uprawnienia cywilnej kontroli wobec Sił Zbrojnych posiada także władza wykonawcza – Prezydent oraz Rada Ministrów. Pomimo iż powyższa kwestia była już poruszana w rozdziale dotyczącym uprawnień poszczególnych organów władzy w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa, w tym miejscu należy przypomnieć jej najważniejsze przejawy.

Na mocy art. 134 ust. 1 Konstytucji RP najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent. Funkcja ta jest pochodną funkcji głowy państwa jako gwaranta bezpieczeństwa kraju<sup>55</sup>. Z założenia ustrojowego wynika, iż instytucja Prezydenta ma być apolityczna, zdystansowana od bieżących układów politycznych a osobę piastującą ten urząd powinny charakteryzować wysokie walory osobiste, np. kultura osobista czy też prestiż. Neutralność głowy państwa ma służyć ochronie i zapewnieniu neutralności Sił Zbrojnych. Ustrojodawca przekazał najwyższe zwierzchnictwo Prezydentowi właśnie z uwagi na powyższe założenia dotyczące najważniejszego urzędu w państwie. Mówiąc o art. 134 należy mieć na uwadze również art. 126 Konstytucji, który dotyczy „stania na straży”. W ustawie zasadniczej brakuje jasnego rozgraniczenia, które z zadań, uprawnień oraz kompetencji Prezydenta w odniesieniu do Sił zbrojnych przypisuje się „staniu na straży”, a które sprawowaniu funkcji „najwyższego zwierzchnika”. Bez wątplenia głowa państwa może prowadzić realne działania jedynie w oparciu o przyznane mu na mocy konstytucyjnych i ustawowych przepisów kompetencje. Jak wskazuje Zenon Trejnis, „zwierzchnictwo wynika z politycznego władztwa zakładającego skuteczne oddziaływanie

---

<sup>55</sup> Zob. M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i Sił Zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 9.

„zwierzchnika”, tj. Prezydenta, na „podporządkowanego”, tj. Siły Zbrojne”<sup>56</sup>. Takie ujęcie problematyki zakłada pewien dystans pomiędzy przedmiotowymi instytucjami. Zwierzchnictwo, o którym mowa, uznaje się za urzeczywistnienie demokratycznej, cywilnej kontroli. Jest to również konsekwencją wyraźnego oddzielenia przez ustrojodawcę „zwierzchnictwa” od bezpośredniego dowodzenia. Oznacza to, że głowa państwa nie może wydawać np. rozkazów wojskowym. Zgodnie z art. 134 ust. 2 w czasie pokoju zwierzchnictwo sprawuje Minister Obrony Narodowej. Co ważne, obowiązująca Konstytucja (w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki) funkcję ogólnego kierownictwa przypisała Radzie Ministrów a nie głowie państwa (art. 146 ust. 4 pkt 11). W praktyce zwierzchnictwo wykonywane przez Prezydenta jest realizowane za pośrednictwem konkretnych kompetencji (np. awanse wojskowe). Wszystkie one jednak dla swojej ważności wymagają właściwego wniosku premiera lub Ministra Obrony Narodowej. Wynika to z faktu, iż „zwierzchnictwa” nie można utożsamiać z bezpośrednią kontrolą.

Konstytucyjne zwierzchnictwo bez wątplenia podnosi rangę urzędu Prezydenta, nie przyznaje mu jednak kompetencji wykraczających poza określone prawem normy. Powyższe nie może również wpływać na sprowadzenie roli głowy państwa do działań *stricto* ceremonialnych, czy wyłącznie symbolicznych akcentów. W przeciwnym razie normy konstytucyjne nie zawierałyby sformułowania „najwyższe zwierzchnictwo”. Bez wątplenia, wszelkie działania Prezydenta z zakresu tego zwierzchnictwa muszą być skorelowane z kompetencjami władzy ustawodawczej oraz Rady Ministrów.

Uprawnienia głowy państwa z zakresu sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi można podzielić na kilka kategorii. Część z nich ma charakter specjalny, z kolei inna charakter ogólny np. inicjatywa ustawodawcza, której przedmiotem mogą być kwestie związane z wojskowością. Pewną grupę uprawnień normuje sama Konstytucja, inną znów ustawa szczegółowa. Poszczególne kompetencje Prezydenta charakteryzuje również różny stopień swobody decydowania. Niewielka ich część posiada charakter osobistych prerogatyw, natomiast pozostałe wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub wniosku Ministra Obrony Narodowej. Celem wszystkich uprawnień głowy państwa jest jednak przynajmniej pośrednie sprawowanie demokratycznej, cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Przykładami realnych działań Prezydenta w powyższym

---

<sup>56</sup> Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 293.

zakresie są decyzje w sprawach kadry dowódczej (np. mianowanie na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił zbrojnych, w czasie pokoju – Szefa Sztabu Generalnego). Głowa państwa może kontrolować Siły Zbrojne mocą ustaleń podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego oraz Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

W związku ze specyfiką państwowego ustroju zdecydowanie więcej uprawnień w zakresie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi posiada Rada Ministrów na czele z premierem. Powyższa kwestia, tak jak uprawnienia Prezydenta była już przedmiotem analizy w poprzedniej części pracy, jednak należy przypomnieć najważniejsze założenia kompetencji władzy wykonawczej w tym zakresie.

Zgodnie z art. 146 ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju sprawuje Rada Ministrów. Z jednej strony prowadzi ona politykę wewnętrzną i zewnętrzną, z drugiej – kieruje administracją rządową. Konstytucyjne normy wyznaczają Radę jako „głównego autora a zarazem realizatora polityki państwa”<sup>57</sup>. Powyższe determinuje ją jednocześnie mianem najważniejszego ogniwa w procedurze cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Analogicznie do uprawnień Prezydenta, kompetencje Rady również dają się sklasyfikować w pewne grupy. Część z zadań i kompetencji ma bowiem ogólny charakter. Do tej kategorii należy zaliczyć m.in. zawieranie umów międzynarodowych, układów wojskowych, czy też koordynowanie działań i prac organów administracji resortowej. Ustawodawstwo przewiduje również środki specjalne jakimi dysponuje Rada. Sama Konstytucja przewiduje np. wniesienie przez rząd wniosku o wprowadzenie stanu wojennego, wniosek o powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych lub wniosków o nadanie stopni oficerskich. Do poza konstytucyjnych uprawnień o charakterze szczególnym należy zaliczyć chociażby opracowywanie strategii obronnych, systemu kierowania, czy też podtrzymywanie stałej gotowości obronnej kraju.

Jak wiadomo, pracami i wszelkimi działaniami Rady Ministrów kieruje jej Prezes – premier. Oprócz pełnienia roli szefa rządu koordynuje on również prace chociażby Ministra Obrony Narodowej, który jako właściwy przedmiotowo minister realizuje bieżącą kontrolę nad Siłami Zbrojnymi. To właśnie poprzez tę instytucję Rada Ministrów urzeczywistnia „ogólne kierownictwo” nad sprawami z zakresu obronności państwa. Za swoje działania minister ponosi nie tylko odpowiedzialność polityczną, ale i konstytucyjną.

---

<sup>57</sup> W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 158.

Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, iż w czasie pokoju, w imieniu Ministra Siłami Zbrojnymi dowodzi Szef Sztabu Generalnego. Konieczność takiej hierarchii wymaga współpracy pomiędzy wszystkimi organami i instytucjami odpowiedzialnymi nie tylko za sprawowanie kierownictwa, ale i przedmiotowej kontroli. Współdziałanie wymaga jednak wyrzeczenia się rywalizacji politycznej oraz zachowania pełnej przejrzystości.

Sprawowanie demokratycznej, cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi przez właściwe organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej jest kluczowe dla ich sprawnego, rzetelnego i pożądanego funkcjonowania przez odpowiedzialne państwo. Jak było wielokrotnie podkreślane, opisana cywilna kontrola jest nierozzerwalnie związana z omówioną wcześniej zasadą neutralności Sił Zbrojnych. Obie z przeanalizowanych zasad są również kluczowe z uwagi na rolę armii w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Przestrzeganie zarówno właściwej kontroli jak i zachowanie neutralności może realnie wpłynąć na kluczowe dla obrony i ochrony państwa kompetencje Sił Zbrojnych.

## **5. Rola Sił Zbrojnych w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa**

W zakresie ochrony państwa kluczową rolę odgrywają nie tylko poszczególne organy państwowych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), ale i przede wszystkim Siły Zbrojne. W literaturze przedmiotu określane są one „tarczą obronną narodu”<sup>58</sup>. To właśnie na nich ciąży główny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego. Siły Zbrojne pełnią nie tylko funkcję realnego obrońcy posiadającego w swojej dyspozycji: wyszkoloną kadre, specjalistyczny sprzęt oraz środki aparatu przymusu, ale sam fakt ich istnienia w strukturach państwowych powinien wzbudzać wśród potencjalnych agresorów dystans i niechęć do ewentualnego ataku zbrojnego na Rzeczpospolitą. Poprzez wykorzystanie prawnie posiadanych, szczególnych kompetencji oraz specjalistycznych środków zahaczających o aparat przemocy należy uznać, że Siły Zbrojne stanowią istotny, jeden z najważniejszych elementów ochrony państwa.

---

<sup>58</sup> W. Sokolewicz, *Funkcje sił zbrojnych. Konstytucja i rzeczywistość*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa...*, op. cit, s. 178.

Zgodnie z art. 26 Konstytucji RP, Siły Zbrojne „służą ochronie niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium i zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Taka forma przepisu pomimo ogólności użytych pojęć nadaje normie tej status jednej z najważniejszych, konstytucyjnych zasad ustroju państwa. Wyżej przywołane, ogólne funkcje Sił, których głównym celem bez wątpienia jest obrona i ochrona kraju, realizowane są za pośrednictwem bardziej skonkretyzowanych zadań. Podkreślenia wymaga również fakt, że art. 26 nie ma charakteru ekskluzywnego. Oznacza to, iż ustrojodawca nie wyłączył pozostałych organów władzy publicznej z wypełniania przez Siły Zbrojne konstytucyjnych funkcji. Przepis ten należy odczytywać również odwrotnie, tj. wojsko nie posiada bowiem wyłączności co do sprawowania w państwie jego jedynej ochrony.

W literaturze przedmiotu oraz doktrynie funkcjonuje wiele podziałów funkcji Sił Zbrojnych. W. Sokolewicz uznaje, że należy je traktować jako „swoistą konkretyzację funkcji państwa jako całości”<sup>59</sup>. Przypomnienia wymaga fakt, że funkcje państwa zostały wymienione w art. 5 Konstytucji RP, który stanowi o tym, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Oprócz wspomnianego konkretyzującego charakteru, funkcje Sił Zbrojnych są ogólnonarodowe, ponadpartyjne a część z nich pokrywa się lub ściśle zaziębia, w szczególności z uprawnieniami władzy wykonawczej.

Już w tym miejscu należy zaznaczyć, iż niektórych z konkretnych uprawnień wojska nie da się jednoznacznie skatalogować. W szczególności dotyczy to rozróżnienia z uwagi na ich możliwy charakter, zasięg, tj.: wewnętrzny oraz zewnętrzny. Powyższe warunkuje pierwszy, ogólny, możliwy podział funkcji Sił Zbrojnych.

Jak wskazuje literatura przedmiotu bezpieczeństwo wewnętrzne może zostać osiągnięte dzięki: respektowaniu ładu publicznego, ochronie obywateli i bezpieczeństwa publicznego, egzekwowaniu przestrzegania porządku o charakterze publicznym oraz ochronie kraju przed ewentualnymi zagrożeniami płynącymi z zewnątrz<sup>60</sup>. Mając na uwadze

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 164.

<sup>60</sup> Por. J. Caban, *Elementy systemu ochrony i obrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Organizacyjne i prawne przesłanki poprawnego funkcjonowania administracji specjalnej (rządowej*



przytoczoną definicję, wewnętrzna funkcja wojska w państwie związana będzie ze wszystkimi działaniami armii w obrębie własnego kraju, gdy np. zwykłe środki są niewystarczające do wypełnienia znamion warunkujących bezpieczeństwo państwa. W przypadku polskich Sił Zbrojnych aktywność wewnętrzna uwidoczniła się głównie w chwili wystąpienia zagrożeń dających się sklasyfikować jako nadzwyczajne (np. klęska żywiołowa czy też pozostałe sytuacje), w których „tradycyjne” służby porządkowe nie są w stanie sobie poradzić. Głównie będą to konstytucyjne unormowane stany nadzwyczajne<sup>61</sup>. Wówczas następuje wsparcie przez Siły Zbrojne systemu bezpieczeństwa państwa takich formacji jak policja czy też Straż Graniczna<sup>62</sup>. Funkcja wewnętrzna Sił Zbrojnych wyraża się również w przedsięwzięciach armii zwierzających do ochrony ustroju zarówno politycznego, jak i ekonomiczno-społecznego państwa. Wewnątrzpaństwowa aktywność armii niejednokrotnie dzielona jest również na: interwencyjną, prewencyjną, porządkową oraz ratowniczą<sup>63</sup>. Konstytucja RP w swoich normach nie zawiera jasno określonego katalogu wewnętrznych zadań Sił Zbrojnych. Ich rozwinięcie znalazło swoje miejsce na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Przytoczone uwagi nadają wewnętrznym funkcjom Sił charakter wyjątkowości. Fakt, iż ich wewnątrzpaństwowa aktywność może być rozwinięta tylko w sytuacji szczególnego zagrożenia zabrania użycia wojska pod pozorem zapewnienia bezpieczeństwa, ani też w celu wykorzystania ich jako podmiot rozstrzygający np. konflikty i spory polityczne. Ewentualna interwencja Sił Zbrojnych w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa nie może skutkować także osłabieniem lub dążeniem do wyeliminowania konstytucyjnej zasady cywilnej i demokratycznej kontroli. W związku z powyższym w chwili ewentualnego szczególnego zagrożenia wojsko nie może działać automatycznie i autonomicznie. Wojskowi muszą brać zatem pod uwagę swoją podległość wspomnianej kontroli.

---

*i samorządowej) w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Materiały z konferencji w dniu 19 XI 1994 r. zorganizowanej przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994, s. 59.*

<sup>61</sup> Regulacja konstytucyjne przewidzianych stanów nadzwyczajnych zostanie szeroko omówiona w kolejnym rozdziale tejże pracy.

<sup>62</sup> W. Mendel, *Stosowanie siły przez pododdziały i oddziały Sił zbrojnych RP użyte dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2006, nr 2 (18), s. 133-145. Autor bardzo szeroko opisuje poszczególne sytuacje warunkujące użycie Sił Zbrojnych jako wsparcie danej formacji porządkowej.

<sup>63</sup> Zob. Z. Trejnis, *Siły zbrojne...*, op. cit., s. 93.

Ustawa zasadnicza, poczynając od wspomnianego wcześniej art. 26 określa ogólne zadania armii w ramach sprawowanych funkcji, w tych o zewnętrznym charakterze. Z uwagi na przystąpienie Rzeczypospolitej do różnych międzynarodowych układów i sojuszy (np. Sojusz Północnoatlantycki, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska) oraz umów polska armia bierze czynny udział w wojnach, misjach pokojowych (o charakterze obserwacyjnym lub rozdzielającym takim przykładem może być kontrolowanie stref buforowych) oraz pozostałych zobowiązaniach sojuszniczych (np. nadzorowania rozbrojenia lub wsparciu chociażby akcji humanitarnych). Powyższa aktywność, która zostaje przeniesiona poza granice państwa powinna być uznana w każdym wypadku jako realizacja zewnętrznej funkcji Sił Zbrojnych. Co ważne, decyzje dotyczące użycia polskiego wojska poza granicami kraju zapadają poza parlamentem, oznacza to, że odbywają się w tzw. trybie pozaparlamentarnym (główny udział władzy wykonawczej). Na wniosek złożony przez Radę Ministrów lub premiera, Prezydent jako głowa państwa podejmuje odpowiednie postanowienie. Oprócz „użycia” Sił Zbrojnych poza granicami państwa rozróżnia się również ich „pobyt”<sup>64</sup>. Kryterium rozróżnienia stanowi nie tylko stopień zagrożenia, ale i ewentualnego ryzyka. Jeżeli konieczne jest „użycie” wojska w celu zapobieżenia np. aktom terrorystycznym, wówczas z wnioskiem występuje Rada Ministrów. Jeżeli natomiast w grę chodzi „pobyt” poza granicami kraju, decyzję podejmuje Minister Obrony Narodowej. Gdyby „pobyt” ten wymagał zmiany nakładów budżetowych kompetencję przejmuje Rada Ministrów. Podkreślenia wymaga fakt, iż większość zadań wojskowych, które mogą zostać uznane za realizację zewnętrznej funkcji sankcjonują normy ustawy szczegółowej. Uzupełniają one konstytucyjne, dość ogólne regulacje. Powyższe nie zmienia jednak faktu, iż władze odpowiedzialne za udział armii poza granicami kraju powinny zachować proporcje pomiędzy regulacjami wynikającymi z Konstytucji a ustawy zwykłej, na rzecz tych pierwszych.

Kolejny podział funkcji (bardziej szczegółowy) Sił Zbrojnych uzależniony jest od sytuacji, w jakiej w danym momencie znajduje się państwo. Mianowicie chodzi o: pokój, wojnę, czy też nadzwyczajną sytuację kryzysową, szczególnego zagrożenia<sup>65</sup>. Zgodnie z konstytucyjnymi normami, w czasie pokoju Siły Zbrojne zapewniają integralność

---

<sup>64</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Wojsko...*, op. cit., s. 41.

<sup>65</sup> Zob. M. Jasińska, *Rola i zadania Sił Zbrojnych RP w systemie obronnym państwa*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 1, s. 92.

terytorialną, nienaruszalność granic oraz ochronę i obronę kraju. Muszą również pozostawać w ciągłej gotowości do realizacji działań wojskowych w przypadku ewentualnego konfliktu. Gotowość ta sprowadza się do szkoleń, dozbrajania armii oraz ustaleń, które w czasie pokoju mają czysto teoretyczny charakter. W czasie pokoju, jak wskazuje Konstytucja, Prezydent sprawuje nad Siłami Zbrojnymi najwyższe zwierzchnictwo za pośrednictwem właściwego ministra. Minister Obrony Narodowej swoje zadania wykonuje za pośrednictwem i przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej. W skład ministerstwa wchodzi szereg departamentów, biur, ale też Sztab Generalny Wojska Polskiego. Jeżeli sytuacja w państwie uznana jest za „pokój”, wówczas Siłami Zbrojnymi w imieniu Ministra dowodzi Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Zupełnie innej aktywności Sił Zbrojnych w państwie wymaga wojna (chodzi nie tylko o stan wojny, ale i czas wojny, który jest momentem realnych działań wojennych). Wówczas na wojsku spoczywa ciężar przeciwstawienia się agresji, odparcia ataku, czy też aktywny udział w realizacji zobowiązań sojuszniczych. Jak wskazuje art. 134 ust. 4 Konstytucji RP, „na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych”. Przytoczony przepis budził wiele kontrowersji. Główne uwagi dotyczyły, faktu, iż powołanie osoby na takie stanowisko dopiero w chwili wojny jest wysoce nieodpowiedzialne. Nagłe mianowanie Naczelnego Dowódcy powoduje przede wszystkim brak przygotowanego planu działania a co istotne opóźnienie reakcji, która przecież powinna być szybka i zdecydowana. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia w 2015 r. wprowadzono istotne zmiany na poziomie ustawowym<sup>66</sup>. Od tego czasu, na mocy postanowienia Prezydenta wybrany generał sprawuje funkcję „wskazanego na zajęcie stanowiska Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”. Sytuacja ta, pozwala na właściwe przygotowanie i pełną gotowość do podjęcia decyzji związanych z działalnością Sił Zbrojnych w czasie trwania wojny. Instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych została poświęcona kolejna część tejże pracy.

Niezmiernie istotny pozostaje również udział realizacji przez Siły Zbrojne zadań będących realizacją funkcji ochrony państwa w chwili wystąpienia kryzysu. Kryzys ten może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Drugi z nich został już wcześniej omówiony.

---

<sup>66</sup> Nastąpiła nowelizacja ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeżeli chodzi o kryzys wewnętrzny, dotyczy on głównie sytuacji nadzwyczajnych, szczególnego zagrożenia. Przykładami są konstytucyjne uregulowane stany nadzwyczajne. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale pracy.

Przedstawiony wyżej katalog koreluje z jeszcze jednym podziałem (w literaturze przedmiotu uznany jest on za najbardziej szczegółowy ze wszystkich do tej pory wymienionych), który z kolei uzależniony jest od rodzaju misji jaką pełnią w konkretnym momencie Siły Zbrojne<sup>67</sup>. Wówczas wyróżnia się funkcje związane z: obroną państwa i przeciwstawieniem się agresji, udziałem w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz wspieraniu bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu. Bez wątplenia (co już było podkreślane) każda z tych aktywności Sił Zbrojnych, będzie wchodziła w skład lub da się przypisać do bardziej ogólnego podziału funkcji.

Wszystkie z zaprezentowanych podziałów nie posiadają ostrych granic. Powyższe warunkuje fakt, iż zadania, kompetencje oraz uprawnienia Sił Zbrojnych niejednokrotnie obejmują nie tylko bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, ale i gwarantują jego zewnętrzną ochronę. Obrona państwa, wypełniana jest także nie tylko w czasie pokoju, sytuacji szczególnego zagrożenia, ale i w chwili realnej wojny. W związku z powyższym nie można i nie powinno się katalogować danej działalności, zadań Sił Zbrojnych wyłącznie w jednej z omówionych grup.

Co ważne i raz jeszcze wymaga podkreślenia, pomimo szerokiego podziału i różnej klasyfikacji zadań Sił Zbrojnych wszystkie one mają jeden zasadniczy, wspólny mianownik. Stanowią bowiem o realizacji przez wojsko funkcji ochrony państwa, która dla bytu kraju jest nie tylko jedną z kluczowych, najważniejszych wartości, ale i stanowi zasadniczy element interesu ogólnego państwa. Najlepszym podsumowaniem roli Sił Zbrojnych, z uwagi na realizację przez nie funkcji ochrony państwa, będzie przytoczenie słów W. Skolewicza, który stwierdził, iż wojsko ma służyć ochronie Konstytucji (która jest najwyższym aktem prawnym Rzeczypospolitej), „zachowując charakter tarczy obronnej całego narodu”<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Zob. M. Jasińska, *Rola i zadania Sił...*, *op. cit.*, s. 90-91 oraz *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 16-17.

<sup>68</sup> W. Sokolewicz, *Funkcje sił zbrojnych...*, *ibidem*.

## 6. Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych

We wcześniejszych częściach pracy Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych była już kilkakrotnie wspomniana, jednak z uwagi na jej istotność wymaga nieco szerszego omówienia. Jej tradycja i korzenie sięgają już XIX wieku a dokładniej okresu funkcjonowania Księstwa Warszawskiego. Wówczas państwo zostawało w podporządkowaniu Cesarstwa Francuskiego i ich władcy, którym aktualnie był Napoleon Bonaparte. Cesarz Francuzów dnia 21 marca 1809 r. na stanowisko Naczelnego Wodza Sił na terenie Księstwa Warszawskie wyznaczył księcia Józefa Poniatowskiego, który w tym czasie piastował urząd ministra wojny<sup>69</sup>. Z uwagi na przemiany ustrojowe, następnie stanowisko objął Konstanty Pawłowicz, który sprawował funkcję Naczelnego Wodza armii Królestwa Polskiego. Posiadał on kompetencję do: sprawowania wyłącznej władzy nad wojskiem, zawierania sojuszy czy też nadawania stopni wojskowych<sup>70</sup>. Konstytucja z 1815 r. nie przewidywała tej instytucji. Formalne usankcjonowanie na mocy uchwały nastąpiło dopiero w 1831 r. z uwagi na trwające powstanie listopadowe.

Prawie sto lat później, tj. 1 lipca 1920 r., powołano do życia Radę Obrony Państwa. Józef Piłsudski, sprawujący funkcję Marszałka, dążył do rozbudowania pozycji Naczelnego Wodza. Dnia 7 stycznia 1921 r. wydał on dekret, którego celem było ukształtowanie struktury wojskowej. Akt dotyczył również funkcji Naczelnego Wodza w obszarze kierowania armią w trakcie przygotowań do działań zbrojnych, wojennych. Uregulowanie na poziomie konstytucyjnym przedmiotowej instytucji nastąpiło w 1921 r., mocą norm Konstytucji marcowej. Artykuł 46 wskazywał, iż w czasie pokoju to Prezydent sprawuje najwyższe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Na czas wojny kompetencja ta miała być przekazywana Naczelnemu Wodzowi. Mianowania na wniosek Rady Ministrów lub Ministra Spraw Wojskowych dokonywała głowa państwa. Osoba piastująca urząd za swoje kierownicze decyzje odpowiadała przez Sejmem. Dnia 6 sierpnia 1926 r. (po wydarzeniach majowych) Prezydent Ignacy Mościcki wydał dekret, na mocy którego Naczelnym Wodzem

---

<sup>69</sup> Szerzej L. Kania, *Sądy wojskowe w armii Księstwa Warszawskiego (prawo, struktury, praktyka)*, Studia Lubelskie tom VII, pod red. M. Bielawskiej, Sulechów 2011, s. 15-20.

<sup>70</sup> Zob. L. Mażewski, *O kształtowaniu się ustroju Królestwa Polskiego w 1831 roku*, „Czasopismo prawno-historyczne” 2014, Tom LXVI, Zeszyt 1, s. 284.

został Generalny Inspektor Sił Zbrojnych<sup>71</sup>. Inspektor miał zastępować właściwego ministra i posiadał zdolność do podejmowania decyzji obronnych i operacyjnych.

Kolejno uchwalona ustawa zasadnicza, tj. Konstytucja kwietniowa z 1935 r., w art. 13 pozwalała Prezydentowi na mianowanie oraz zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora. Funkcję przyjął Edward Śmigły-Rydz. Konstytucja przyznała Wodzowi całościowe dysponowanie armią. Za swoje decyzje odpowiadał on przed Prezydentem. Stan ten trwał do wybuchu wojny. Dnia 1 września 1939 r. uchwalono dekret, który wyposażył Naczelnego Wodza w nowe uprawnienia (np. prawo udzielania rządowi wytycznych dotyczących działań wojennych)<sup>72</sup>. Zmiana nazewnictwa instytucji nastąpiła dnia 21 lipca 1944 r. wówczas ustawa Krajowej Rady Narodowej „Naczelnego Wodza” zastąpiła „Naczelnym Dowódcą Wojska Polskiego”. Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała omawianej instytucji. Współcześnie funkcjonujące nazewnictwo, tj. „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych” po raz pierwszy użyto dopiero w uchwale Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r.<sup>73</sup>.

W Konstytucji RP z 1997 r. znalazł się wyłącznie jeden przepis dotyczący instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Artykuł 134 ust. 4 wskazuje, iż na czas wojny, Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje Naczelnego Dowódcę. W ustawie zwykłej przepis ten został powtórzony.

Zgodnie z ostatnimi nowelizacjami ustawy o powszechnym obowiązku obrony Naczelnny Dowódca w czasie wojny przejmie dowodzenie nie nad całymi Siłami Zbrojnymi, lecz wyłącznie nad ich pewną częścią, tj. tą która zostanie przeznaczona do obrony państwa. Pozostałe zadania armii pozostają w gestii Ministra Obrony Narodowej. Szczegółowe zadania Naczelnego Dowódcy wymienia art. 16 ust. 3 ustawy o stanie wojennym. Oprócz dowodzenia, o którym już wspomniano, Dowódca w przypadku udziału sił sojuszniczych państw obcych musi zapewnić bezwzględne współdziałanie pomiędzy jednostkami uczestniczącymi w obronie terytorium. Kolejnym zadaniem, jakie ustawa

---

<sup>71</sup> 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. 1926 nr 79, poz. 445).

<sup>72</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o organizacji naczelnnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych – od chwili mianowania Naczelnego Wodza (Dz.U. 1939 nr 86, poz. 543).

<sup>73</sup> Uchwała komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990 nr 9, poz. 66).

nakłada na Dowódcę, jest wyodrębnienie przez niego oraz wskazanie potrzeb w kwestii tzw. pozamilitarnej obrony. Ponadto wyznacza on również organy wojskowe, których celem będzie sprawowanie w czasie działań wojennych administracji rządowej, jak i samorządowej. Ustawa wskazuje również, iż Rada Ministrów może przekazać, narzucić dane kompetencje wybranym organom wojskowym. Do pozostałych kompetencji Dowódcy należy także przedstawianie głowie państwa planów operacyjnych dotyczących użycia poszczególnych jednostek Sił Zbrojnych w przypadku podjęcia działań zbrojnych. W takim przypadku Naczelny Dowódca przedstawia Prezydentowi odpowiednie wnioski dotyczące uznania konkretnych terenów państwa, które zostaną uznane za obszary objęte bezpośrednimi działaniami wojennymi.

Artykuł 76 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wskazuje, iż w czasie mobilizacji oraz wojny Naczelny Dowódca będzie organem właściwym w kwestii nadawania wyższych stopni wojskowych. W przypadku np. stopnia generała lub admirała niezbędny jest jednak odpowiedni wniosek skierowany do Prezydenta. Pozostałe stopnie w drodze decyzji lub rozkazu nadaje właściwy minister lub Dowódca. Jak zostało wykazane, Dowódcy zostały przypisane szerokie uprawnienia.

W opinii publicznej oraz przedmiotowej doktrynie, do czasu powołania przez ówczesnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego na stanowisko kandydata na Naczelnego Dowódcę gen. Marka Tomaszewskiego pojawiały się opinie, iż istnieje luka prawna dotycząca braku uregulowań w sytuacji, gdy instytucja nie będzie funkcjonowała. W związku z nowelizacją ustawy zwykłej wydaje się, iż kwestia ta została rozwiązana. Do czasu wprowadzenia nowelizacji przywołanej ustawy pojawiały się również zarzuty odnośnie art. 10 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony mówiącego, iż za działania obronne odpowiada Prezydent, który powinien współdziałać z Radą Ministrów. Zarzut dotyczył przede wszystkim konfliktu pomiędzy sporu kompetencyjnego pomiędzy tymi organami.

## Rozdział VI

# Stany nadzwyczajne jako instrument realizacji funkcji ochrony państwa

### 1. Uwagi wstępne

Racjonalny ustrojodawca tworząc najważniejsze akty prawne, w kluczowych uregulowaniach powinien przewidzieć rozwiązania służące możliwości właściwej reakcji na sytuacje klasyfikowane jako szczególne zagrożenia państwa. Przykładem instytucji przewidujących użycie niestandardowych środków obrony kraju są stany nadzwyczajne. Celem ich wprowadzenia jest nie tylko ochrona suwerenności państwa, jego bytu, czy też ładu publicznego, ale także dbałość o bezpieczeństwo jednostek<sup>1</sup>. Dodatkowo dają one możliwość zapewnienia prawidłowego działania najważniejszych organów konstytucyjnych oraz pozakonstytucyjnych, gdy ich „normalne funkcjonowanie zostało w poważnym stopniu zagrożone”<sup>2</sup>.

W literaturze przedmiotu stan nadzwyczajny najczęściej definiowany jest jako „stan szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia po szczególne środki, gdy te, które zostały przewidziane w Konstytucji, są niewystarczające”<sup>3</sup>. Michał Brzeziński wskazał katalog cech stanów nadzwyczajnych, które jego zdaniem są elementami „konstrukcyjnymi”, wyróżniającymi stan nadzwyczajny od stanu normalnego

---

<sup>1</sup> Zob. K. Eckhardt, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*. Wydanie dziesiąte poszerzone i uaktualnione, pod red. J. Buczkowskiego, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 500.

<sup>2</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – wydanie drugie rozszerzone*, Warszawa 2008, s. 427.

<sup>3</sup> D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, Warszawa 2012, s. 295.



funkcjonowania państwa. Uczony ten wyróżnił następujące składowe instytucje stanu nadzwyczajnego: specjalna procedura wprowadzenia (szczególny tryb), jasno określony cel wprowadzenia, przesłanki zastosowania (zamknięty katalog), zakres terytorialny (całe terytorium państwa lub wyłącznie jego zagrożone strefy), czas obowiązywania, podejmowane środki nadzwyczajne wkraczające niekiedy w sferę praw i wolności człowieka i obywatela oraz szczegółowy tryb zniesienia. Wszystkie z wymienionych wyżej elementów wpływają na ostateczny obraz stanu oraz determinują jego istotę<sup>4</sup>. Zdaniem M. Brzezińskiego o te same istocie stanów nadzwyczajnych stanowią przede wszystkim: ich regulacja na poziomie najważniejszego aktu prawnego, jakim jest konstytucja, konstrukcja tożsama ze stanem wyższej konieczności (nie da się zniwelować zagrożenia za pomocą zwykłych środków), decyzja o wprowadzeniu stanu jest przejawem swoistej suwerenności. Na ich istotę wpływają również: jego doraźność, wewnątrzpaństwowy charakter, czasowość oraz powszechne przyzwolenie na ograniczenie lub nawet czasowe zawieszenie praw i wolności jednostki<sup>5</sup>.

Na świecie występuje mnogość stosowanego nazewnictwa dotyczącego opisywanej instytucji. W Polsce biorąc pod uwagę historię oraz konstytucyjne tradycje dla określenia sytuacji szczególnego zagrożenia w doktrynie oraz obowiązujących aktów prawnych stosowano wiele pojęć. Były nimi następujące określenia: stan wyjątkowy, stan wyższej konieczności, stany szczególne, stan zagrożenia państwa, sytuacja nadzwyczajna, czy też nadzwyczajny stan zagrożenia państwa. Pomimo powyższej różnorodności określeń, wszystkie je łączy jeden element. Każde z przywołanych pojęć dotyczy sytuacji, która odbiega od „normalnego” funkcjonowania państwa, wskazuje na konieczność użycia niestandardowych środków ochrony państwa i wiąże się ze szczególnym sposobem administrowania państwa oraz wyjątkowymi uprawnieniami kluczowych organów państwa. Bez wątplenia, niezależnie od zastosowanego nazewnictwa, stan nadzwyczajny ze swojej natury jest szczególną płaszczyzną realizacji funkcji ochrony państwa. Jego wprowadzenie pozwala bowiem na zagwarantowanie państwu oraz jego obywatelom specjalistycznej obrony i ochrony, w przypadku, gdy wystąpią jasno określone przesłanki a zwykłe środki nie będą już wystarczające.

---

<sup>4</sup> Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 21-22.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 64.

Współcześnie obowiązująca Konstytucja RP przewiduje zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych. Ustrojodawca wyróżnił bowiem w ustawie zasadniczej z 1997 r. stan wojenny (art. 229), stan wyjątkowy (art. 230) a także stan klęski żywiołowej (art. 232). Umieszczenie norm związanych ze stanami w końcowej części ustawy zasadniczej wskazuje, iż ustrojodawca poświęcił dużo uwagi dla systematyki aktu. Idąc od początku konstytucyjnych artykułów należy zwrócić uwagę, że przepisy w przeważającej części dotyczą sytuacji normalnego funkcjonowania państwa a dopiero końcowe normują procedury i instytucje związane ze szczególnym zagrożeniem. Należy również podkreślić fakt, iż dodatkowo Konstytucja RP jasno określa katalog zasad, co do przestrzegania których w trakcie wprowadzania stanu zostały zobligowane władze państwowe oraz właściwe organy. Co ważne, oprócz konstytucyjnej regulacji, każdy ze stanów został również uwzględniony na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

Z uwagi na tematykę pracy, dalszą podstawę analizy będą stanowiły zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych (sklasyfikowane jako zamknięty katalog) oraz szczegółowe unormowania dotyczące każdej z tych szczególnych instytucji.

## 2. Zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Konstytucyjny rozdział poświęcony stanom nadzwyczajnym (rozdział XI) rozpoczyna art. 228, który w całości dotyczy zasad ich wprowadzania. Normy zawarte w przywołanym przepisie dotyczą następujących zasad: wyjątkowości (art. 228 ust. 1), legalności (ust. 2-4), proporcjonalności i celowości (ust. 5), ochrony podstaw systemu prawnego (ust. 6) oraz ochrony organów przedstawicielskich (ust. 7)<sup>6</sup>. Co istotne, wszystkie one są wspólne dla każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego, charakteryzuje je jednolitość zastosowania<sup>7</sup>. Jak wskazał Mariusz Paździor, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oraz cała procedura z nim związana „ma czynić zadość zasadom”<sup>8</sup>. Biorąc pod uwagę europejskie regulacje obowiązujące w państwa demokratycznych, polskie rozwiązania nie odbiegają od

---

<sup>6</sup> Zob. T. Bryk, *Przegląd regulacji...*, op. cit., s. 224.

<sup>7</sup> Szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 466.

<sup>8</sup> M. Paździor, *Stany nadzwyczajne, [w:] Instytucje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 414.

panujących „standardów”. Krzysztof Prokop zaznaczył, iż przywołane zasady wynikające z art. 228 Konstytucji RP „nie budzą większych zastrzeżeń”<sup>9</sup>.

Jak zostało już wcześniej podkreślone ustrojodawca przyjął w Konstytucji RP z 1997 r. sześć zasad wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Pierwsza z nich – wyjątkowości (art. 228 ust. 1), w literaturze przedmiotu nazywana jest także zasadą subsydiarności<sup>10</sup>. Przepis stanowi, iż „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”. Z normy tej wynikają dwie przesłanki ogólne. Warunkiem koniecznym jest wystąpienie szczególnego zagrożenia oraz niewystarczalność zwykłych środków przewidzianych w Konstytucji. Należy podkreślić, iż wyrażenie „szczególne zagrożenie” cechuje bardzo duża uznaniowość. Ciężar analizy zagrożenia oraz podjęcia właściwych decyzji leży w gestii organów uprawnionych do wprowadzenia danego stanu. Subiektywna opinia, czy też indywidualne odczucie jest niewystarczające. Organy władzy wykonawczej (gdyż to one są uprawnione do wprowadzenia procedury) są zobligowane do właściwego uzasadnienia, iż za pomocą „zwykłych środków” nie są w stanie zapewnić obrony i ochrony państwa oraz jego społeczeństwa<sup>11</sup>. Kwestią problematyczną związaną z zasadą wyjątkowości jest określenie zakresu przedmiotowego. Konstytucja nie wyjaśnia, które dobro powinno zostać zagrożone, aby można było zastosować przepisy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych. Biorąc jednak pod uwagę całość konstytucyjnych uregulowań należy dojść do wniosku, iż w pierwszej kolejności pod uwagę powinna być brana ochrona państwa, natomiast w drugiej prawa i wolności jednostki, gdyż są to koherentne wartości<sup>12</sup>. Wracając do sformułowania „zwykłe środki” należy podkreślić, iż za takie nie uznaje się ani stanu wojny, ani jakiegokolwiek mobilizacji, którą może zarządzić Prezydent<sup>13</sup>.

Omówiona zasada jest szczególnie ważna z uwagi na ciężar odpowiedzialności jaki spoczywa na właściwych, decydujących organach oraz możliwości dochodzenia ewentualnych roszczeń, gdy zastosowane środki będą wykraczały poza swoje granice lub

<sup>9</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 18.

<sup>10</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 466-467.

<sup>11</sup> Jeżeli zagrożenie, które wystąpiło można usunąć za pomocą „zwykłych konstytucyjnych środków” wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest niedopuszczalne. Szerzej R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, pod red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 98.

<sup>12</sup> Szerzej o „koherentnych wartościach” K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 19.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 20.

będą nieadekwatne do zagrożenia, które wystąpiło. Sprawy dotyczące owej odpowiedzialności organów, które zastosowały nieadekwatne środki zapobiegawcze, w stosunku co do sytuacji, która wystąpiła rozpatrywane są przed Trybunałem Stanu. W tym miejscu podkreślenia wymaga również fakt, iż na terenie Rzeczypospolitej nie mogą obowiązywać w jednym czasie dwa stany nadzwyczajne. Jeżeli przesłanki będą trudne do rozgraniczenia, nie zmienia to ciężaru odpowiedzialności organów władzy decydujących o zastosowaniu właściwego stanu nadzwyczajnego. W przypadku stanu wojennego, jego wprowadzenie będą uzasadniały przesłanki zewnętrznego zagrożenia, stanu wyjątkowego – wewnętrznego, natomiast stanu klęski żywiołowej – niebezpieczeństwo wynikające z sił natury, np. powódź lub inny kataklizm.

Kolejna z konstytucyjnych zasad – legalności została zawarta w art. 228 ust. 2-4. Przepisy te stanowią, iż do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymagana jest właściwa podstawa prawna, która później podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Określają również zakres regulacji ustawy zwykłej. Konstrukcja z ust. 2 nazywana jest trójpoziomą strukturą. Przywołana nazwa wynika ze wskazanej w przepisie kolejności regulacji norm, tj.: Konstytucja, ustawa zwykła, rozporządzenie. Zgodnie z zasadą legalności stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony wyłącznie „na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia”. Podanie wiadomości do informacji publicznej wyłącznie w Dzienniku Ustaw jest niewystarczające. Powyższe wynika z użytego przez ustrojodawcę wyrażenia - „dodatkowe podanie”. Za takowe uznaje się np. pisma informacyjne wywieszone w ogólnodostępnych miejscach objętych zasięgiem stanu nadzwyczajnego, plakaty czy też komunikaty radiowe. Jak zostało już podkreślone, ustęp 3 i 4 komentowanego artykułu Konstytucji RP dotyczy zakresu regulacji stanów nadzwyczajnych. Pierwszy z nich nakłada na parlament obowiązek uchwalenia ustawy zwykłej, która będzie określać „zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela”. Z kolei ust. 4 daje zawieranie sformułowanie „ustawa może określać”. Ustawa szczegółowa w swojej treści może uwzględnić takie aspekty jak: podstawa, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela” (obowiązek wyłącznie w wymiarze

politycznym a nie prawnym)<sup>14</sup>. Kluczowa jest możliwość dochodzenia roszczeń wobec Skarbu Państwa a także wobec danych organów władzy publicznej<sup>15</sup>.

Art. 228 ust. 5 normuje zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. W literaturze przedmiotu nazywana jest ona klauzulą generalną, gdyż dotyczy wszystkich etapów wprowadzania, trwania i zakończenia stanów nadzwyczajnych<sup>16</sup>. Zasada ta jest powszechnie spotykana w europejskich i międzynarodowych aktach prawnych (np. art. 16 Konstytucji Francji z 1958 r. czy też Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych). Na gruncie Konstytucji RP ma ona szeroki zakres. Należy ją bowiem odnosić do czterech aspektów, tj.: zakresu podjętej przez egzekutywę decyzji o wprowadzeniu stanu, adresatów jakimi ją wszystkie organy władzy wykonawczej, do całego procesu wprowadzania stanu nadzwyczajnego oraz do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który badając zgodność aktów prawnych niższej rangi z Konstytucją pod uwagę musi brać właśnie komentowaną zasadę<sup>17</sup>. Rozumiejąc tak szeroko zasadę proporcjonalności, należy ją odnosić do wszystkich etapów związanych ze stanem nadzwyczajnym. Chodzi nie tylko o procedurę wprowadzenia, ale także czas jego trwania i tryb zakończenia. W przypadku nieprzestrzegania zasady proporcjonalności już w toku analizy zagrożenia oraz właściwego aktu wprowadzającego stan, może być to powodem do uchylecia przedłożonego rozporządzenia. Jej adresatami są wszystkie organy władzy publicznej, które biorą udział na każdym z etapów procedury związanej ze stanami nadzwyczajnymi. Komentowaną zasadę należy odczytywać jako konieczność podjęcia adekwatnych, skutecznych środków co do zagrożenia, które wystąpiło. Jej naruszenie również może skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności właściwych organów, np. w przypadku, gdy zastosowane działania nie będą wystarczające. Co ważne, zasada proporcjonalności pozostaje w ścisłym związku z pozostałymi zasadami, w szczególności

---

<sup>14</sup> Szerzej W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2, s. 103.

<sup>15</sup> W Polsce uchwalono odrębną ustawę zwykłą, która szczegółowo reguluje powyższą kwestię. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. 2002 nr 233 poz. 1955).

<sup>16</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 32.

<sup>17</sup> Zob. M. Paździor, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 415.

z zasadą wyjątkowości (świadczy o tym jej cecha generalności). Należy ją również łączyć z proporcjonalnością z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która dotyczy ingerencji w sferę praw i wolności człowieka i obywatela<sup>18</sup>. Przepisy te w naturalny korelują między sobą. Na uwagę zasługuje również fakt, iż organy władzy odpowiedzialne za procedurę związaną ze stanami nadzwyczajnymi powinny mieć na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego. W przeciwnym razie ich działanie może zostać uznane za pominięcie lub naruszenie najważniejszych, konstytucyjnych wartości<sup>19</sup>.

Z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP wynika również zasada celowości, zgodnie z którą właściwe organy powinny bowiem podjąć wszystkie środki w celu „jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Zasada ta jest ściśle związana z art. 228 ust. 2, tj. zasadą wyjątkowości. Podjęte działania powinny zatem przyczynić się do usunięcia potencjalnego zagrożenia. W literaturze przedmiotu „normalne funkcjonowanie państwa” jest utożsamiane z brakiem konieczności korzystania z instytucji stanów nadzwyczajnych<sup>20</sup>. Komentowana zasada narzuca również czas usunięcia zagrożenia. Ustrojodawca wskazał, iż normalne funkcjonowanie państwa powinno zostać jak najszybciej przywrócone. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może skutkować naruszeniem sfery praw i wolności jednostki. Wówczas niewykluczony jest konflikt zasady celowości oraz omówionej wcześniej – proporcjonalności. W przypadku konfliktu, Krzysztof Prokop pierwszeństwo przypisuje tej drugiej i jako podstawę twierdzenia podaje *expressis verbis* art. 228 ust. 5<sup>21</sup>. Istnieją oczywiście wyjątki, co do których należałoby zastosować odmienną kolejność, np. w przypadku ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w chwili wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Przestrzeganie zasady celowości ma czasowy, tymczasowy charakter. Zakończenie stanu nadzwyczajnego będzie równoznaczne z zaprzestaniem stosowania omawianej reguły.

---

<sup>18</sup> Ibidem. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

<sup>19</sup> Szerzej J.E. Finn, *Constitutions in Crisis. Political Violence and Rule of Law*, New York – Oxford 1991, s. 42-43.

<sup>20</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 33.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 34.

Ostatnie dwie zasady, które zostały wymienione w art. 228 Konstytucji RP, dotyczą ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich. Pierwszą z nich wskazuje ust. 6. Przepis ten, w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego nie dopuszcza a wręcz zabrania zmiany „Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych”. Konstytucyjne zablokowanie zmiany powyższych aktów dotyczy również samej inicjatywy ustawodawczej czy też inicjatywy ludowej. W przypadku ewentualnego złożenia projektu Marszałek Sejmu zobowiązany jest do jego odrzucenia. Analogicznie powinien postąpić Prezydent, który otrzymał ustawę do podpisu oraz Trybunał Konstytucyjny, jeżeli miał prowadzić w tym momencie inne postępowanie<sup>22</sup>. Kolejność aktów, które zostały wymienione w art. 228 ust. 6 nie jest przypadkowa. Ustrojodawca przyjął bowiem w przepisie tym kolejność adekwatną co do hierarchii obowiązujących aktów prawnych<sup>23</sup>. Nie ulega wątpliwości fakt, iż instytucja stanu nadzwyczajnego jest sytuacją szczególną. Jej wprowadzenie może czasowo zmienić „standardowe” funkcjonowanie nie tylko organów władzy, ale i całego państwa. Ewentualna zmiana najważniejszych aktów prawnych np. Konstytucji lub ordynacji wyborczej mogłaby trwale osłabić i zmniejszyć sprawność działania państwa. Potencjalnym zagrożeniem wynikającym z wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i ewentualnymi zmianami w obrębie prawodawstwa może prowadzić do skrajnej sytuacji, tj.: przekształcenia ustroju państwa, nawet w autorytaryzm<sup>24</sup>. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego obowiązuje do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego. Konstytucja nie przewiduje wydłużenia okresu ochrony.

Odmienna regulacja obejmuje zasadę ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP). W tym przypadku ochrona może zostać wydłużona do 90 dni po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Dotyczy to wyłącznie kadencji najważniejszych, państwowych organów. Przywołany przepis stanowi, iż w trakcie oraz po wskazanym wyżej okresie „nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>23</sup> Szerzej A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33-45 oraz K. Działocha, „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 51.

<sup>24</sup> Ibidem.

ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu”. Przywołany przepis przewiduje przeprowadzenie wyborów wyłącznie do organów jednostek samorządu terytorialnego jedynie na terenach nie objętych stanem nadzwyczajnym. Celem tej konstytucyjnej zasady jest przede wszystkim zagwarantowanie oraz zapewnienie „ciągłości i funkcjonowania naczelných organów państwa”<sup>25</sup>.

Raz jeszcze podkreślenia wymaga fakt, iż wszystkie z omówionych wyżej zasad stosuje się jednolicie do każdego konstytucyjnie wyróżnionego rodzaju stanu nadzwyczajnego, tj. stanu wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej.

### 3. Stan wojenny

Stan wojenny jest jednym z trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych. Instytucję tę normuje art. 228 i 229 Konstytucji RP oraz ustawa zwykła o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Szczegółowe regulacje dotyczące stanu wojennego zostaną opisane w poniższej części pracy, jednak na wstępie podkreślenia wymaga rozróżnienie pojęć bliskich (lecz nie tożsamyh) z przedmiotową instytucją: „stan wojny” i „czas wojny”. Oba określenia zostały użyte przez ustrojodawcę w aktualnie obowiązującej ustawie zasadniczej.

Przywołany wyżej „stan wojny” jest kategorią prawa międzynarodowego. Jego korzenie sięgają 1907 r., wówczas uchwalono tzw. III Konwencję Haską, która na państwa – sygnatariusze nałożyła obowiązek informowania o planowanych krokach wojennych oraz konieczność uzyskania ratyfikacji dotyczącej wprowadzenia stanu wojny<sup>26</sup>. W polskiej, obecnie obowiązującej Konstytucji stan wojny został uwzględniony w art. 116. Zgodnie z nim organem wprowadzającym stan wojny a także zawierającym późniejszy pokój jest Sejm. Posłowie podejmują tę także ważną decyzję dla bezpieczeństwa i ochrony

---

<sup>25</sup> *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów. 2. wydanie*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2011, s. 875.

<sup>26</sup> Konwencja dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich z dnia 18 października 1907 r. (Dz.U. 1927 nr 21 poz. 159). Tzw. Konwencja Haska, nazwa wywodzi się od miejsca podpisania aktu.



państwa, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów izby. W przypadku braku właściwego *quorum* lub niemożności zebrania się na posiedzenie, powyższe uprawnienie przechodzi na osobę Prezydenta RP. Jego postanowienie podlega dodatkowo kontrasygnacie premiera. Konieczna jest również publikacja w Dzienniku Ustaw (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Ustęp 2 art. 116 wymienia dwie przesłanki (katalog zamknięty) uzasadniające wprowadzenie stanu wojny. Jest nimi: zbrojna napaść na terytorium państwa polskiego oraz zobowiązanie wynikające z umów międzynarodowych. Próżno szukać krajowej definicji legalnej wyrażenia „zbrojna napaść”, jednak doktryna za pojęcie jemu tożsame uznaje „agresję”<sup>27</sup>. W regulacjach o randze międzynarodowej wyrażenie, o którym mowa wiązane jest z użyciem środków o militarnym charakterze i przeznaczeniu, które po ich zastosowaniu mogą naruszyć integralność innego państwa. Przykładami zbrojnej napaści mogą być przede wszystkim ataki na statki czy też samoloty<sup>28</sup>.

Druga z przesłanek, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, nie jest równoznaczne z koniecznością toczenia przez Polskę wojny z innym państwem. Z zobowiązań wynikających z tych aktów Rzeczypospolita może wywiązywać się bez konieczności zastosowania środków militarnych, poza tym zagrożenie wojenne z uwagi na geograficzne położenie kraju może nie obejmować naszego państwa. Bez wątpienia celem wprowadzenia stanu wojny w Polsce będzie ochrona wartości wyrażonych w art. 5, 116 oraz 126 Konstytucji, tj. ochrona suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalność a także niepodzielność jego terytorium. W związku z powyższym jasne jest, iż stan wojny będzie obejmował cały obszar państwa a nie wyłącznie jego pewną część. Co ważne, dokładne określenie czasu trwania tego stanu nie jest możliwe<sup>29</sup>. Bez wątpienia będzie on trwał od chwili wprowadzenia do momentu zawarcia pokoju. Najważniejszą konsekwencją wynikającą z zastosowania art. 116 Konstytucji będzie przejście stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą a państwem – wrogiem w tzw. sferę prawa wojennego<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Zob. A. Biłgorajski, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, pod red. R.M. Małajnego, Warszawa 2013, s. 731.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 732.

<sup>29</sup> K. Complak, *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Tom XXXI, s. 224.

<sup>30</sup> Szerzej na temat prawa wojennego J. Golianek, *Rozwój prawa konfliktów zbrojnych w XX wieku*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 1, s. 122-132.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż stan wojny nie oznacza jednoczesnego wprowadzenia stanu wojennego. Są to dwie oddzielne instytucje, nietożsame. Stan wojny (pomimo swojej nazwy) nie jest stanem nadzwyczajnym.

Mówiąc o „stanie wojny” nie można pominąć „czasu wojny”. W przeciwieństwie do „stanu wojny” jest on stanem faktycznym a nie tylko prawnym. Wiąże się z prowadzeniem realnych działań o charakterze wojennym<sup>31</sup>. Konstytucja RP w art. 134 ust. 4 oraz art. 175 ust. 2 przywołuje literalnie komentowane pojęcie. Pierwszy z przywołanych przepisów dotyczy instytucji Naczelnego Dowódcy Sił zbrojnych (o czym była mowa w poprzednim rozdziale pracy). Z kolei drugi, stanowi o sądach wyjątkowych oraz trybie doraźnym, które mogą funkcjonować jedynie „na czas wojny”. Każdorazowe, realne działania militarne o zbrojnym charakterze będą uznane za czas wojny. W przypadku stanu wojennego takie środki raczej nie są podejmowane. Doktryna „czas wojny” traktuje jako jeden z elementów, węższy wycinek stanu wojny.

Powyższa analiza pozwoliła na wykazanie odmienności rozumienia zbliżonych choć nie tożsamyh pojęć. Należy zapamiętać, iż „stan wojenny”, „stan wojny” a „czas wojny” są uwarunkowane: innymi przesłanki oraz zakresem obowiązywania, odmienną charakterystyką, różną systematyką prawną oraz różną istotą ich obowiązywania. Znając najważniejsze kwestie związane z rozróżnieniem omówionych pojęć można przejść do szczegółowej analizy stanu wojennego.

### 3.1. Przesłanki wprowadzania

W art. 228 ust. 1 Konstytucji RP jako ogólne powody skłaniające do wprowadzenia wszystkich stanów nadzwyczajnych wskazano szczególne zagrożenie oraz niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych. Konkretnie przesłanki wprowadzenia stanu wojennego normuje natomiast art. 229<sup>32</sup>. W przepisie tym ustrojodawca jako

---

<sup>31</sup> Zob. A. Biłgorajski, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 727.

<sup>32</sup> „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”.

determinanty uzasadniające zastosowanie szczególnych przepisów uznał: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium kraju oraz obowiązek do wspólnej obrony wynikający z umów międzynarodowych. Przedstawiony katalog cechuje zamknięty charakter.

Jako pierwszą przesłankę warunkującą wprowadzenie stanu wojennego ustrojodawca wskazał „zewnętrzne zagrożenie państwa”. Jest ono czym innym niż zbrojna napaść oraz zobowiązanie do obrony. O jego istotności świadczy kolejność unormowania. Dokonując analizy art. 229 Konstytucji RP, należy raz jeszcze przywołać definicję pojęcia bezpieczeństwa w aspekcie zewnętrznym. Najogólniej rzecz ujmując rozumiane jest ono jako „stan pewności niezagrożenia poczucia, że podstawowe wartości są zagwarantowane”<sup>33</sup>. Bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo narodowe, które utożsamiane jest z ogólnym bezpieczeństwem państwa.

„Bezpieczeństwa zewnętrzne” wiąże się z całym procesem równowagi kraju pomiędzy ewentualnymi zagrożeniami, które wywoływane są przez zewnętrzne czynniki a systemem obronnym państwa<sup>34</sup>. Oprócz tego, pod uwagę należy brać gwarancję najważniejszych dla bytu państwa wartości takich jak, np. nienaruszalność granic, czy też jego integrację terytorialną<sup>35</sup>. W związku w powyższym prawo wewnętrzne oraz prowadzona polityka powinna być nastawiona i posiadać właściwe regulacje pozwalające na zapewnienie właściwej ochrony kraju. Takim też rozwiązaniem jest konstytucyjne unormowanie stanów nadzwyczajnych. Stan wojenny jest jednym z nich i jego wprowadzenie wpływa na przywrócenie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Pomimo istniejących definicji pojęcia „bezpieczeństwo zewnętrzne”, należy podkreślić, iż brakuje definicji „zagrożenia zewnętrznego”. Powodem jest niejednoznaczność tego pojęcia, jego niedookreśloność oraz trudności związane z jego klasyfikacją. To na organach władzy wykonawczej ciąży obowiązek każdorazowego analizowania zagrożenia, które wystąpiło przede wszystkim pod kątem jego charakteru zewnętrznego. Dodatkowo muszą one prawidłowo zlokalizować zagrożenie oraz jego

---

<sup>33</sup> A. Ciupiński, *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, pod red. A. Ciupińskiego, K. Malaka, Warszawa 2004, s. 311.

<sup>34</sup> Zob. E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 19.

<sup>35</sup> A. Kamieński, *Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 1-2, s. 61-62.

źródło. Literatura przedmiotu jako elementy zagrożenia zewnętrznego wymienia: rodzaj charakteru (wewnętrzny/zewnętrzny, pośredni/bezpośredni, militarny/niemilitarny), niebezpieczeństwo musi zagrażać państwu oraz jego stopień (powaga)<sup>36</sup>. Najczęściej zagrożenie zewnętrzne będzie płynęło ze strony państwa – agresora, kilku państw lub większej grupy.

Omawiając kwestię „zewnętrznego zagrożenia państwa” uwagę należy zwrócić na nowelizację ustawy zwykłej o stanie wojennym, która nastąpiła w 2011 r.<sup>37</sup>. Akt ten, uzupełnił wspomnianą przesłankę dodając, iż może zostać ono wywołane działaniami terrorystycznymi. Zarzuty doktryny co do powyższej zmiany dotyczą trudności związanych ze zlokalizowaniem takiej grupy, której działalność uznaje się za terrorystyczną. Wysoce problematyczną sytuacją będzie również przypadek, gdy grupa o charakterze terrorystycznym swoimi działaniami nie będzie wykraczała poza granice państwa. Wówczas zasadne wydaje się być zastosowanie przepisów dotyczących stany wyjątkowego, a nie wojennego.

Powyższe jedynie potwierdza, jaką ważną rolę odgrywa decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego podejmowana przez Radę Ministrów. Organ ten nie może analizować zagrożenia, które wystąpiło zbyt pochopnie. Jego decyzje oraz podjęte działania muszą przede wszystkim odpowiadać stopniu zagrożenia. Dodatkowo (co już było podkreślane), władza w pierwszej kolejności w celu zniwelowania zagrożenia musi wykorzystać wszystkie dostępne konstytucyjne środki. Artykuł 229 Konstytucji jako podmiot, którego ma dotyczyć owe zagrożenie zewnętrzne, wskazuje państwo polskie.

Należy jednak przypomnieć, iż podstawą funkcjonowania zgodnie z teorią zaproponowaną przez Georga Jellinka każdego państwa jest posiadanie własnego terytorium, ludności oraz władzy<sup>38</sup>. Elementy te są ze sobą ściśle powiązane. W związku z powyższym należy uznać, że w przypadku zagrożenia terytorium kraju, jego ludność również będzie w niebezpieczeństwie, w konsekwencji państwu także będzie groziło zachwianie sfery jego

---

<sup>36</sup> Więcej w: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 46-48.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 222 poz. 1323).

<sup>38</sup> Zob. J. Kostrubiec, *Próba współczesnej interpretacji klasycznej definicji państwa Georga Jellinka*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, pod red. M. Maciejewskiego, M. Marszała, Wrocław 2002, s. 375-382.

bezpieczeństwa. Mając na uwadze przeprowadzoną analizę, podkreślenia wymaga fakt, iż brakuje precyzyjnej definicji konstytucyjnego wyrażenia – „zewnętrzne zagrożenie państwa”. Podważa to jednak konieczności każdorazowej analizy niebezpieczeństwa przez właściwe organy władzy wykonawczej. Jednocześnie muszą mieć one na uwadze, iż ich wszelkie swoje decyzje w tym zakresie będą miały kluczowe znaczenie dla ochrony państwa i w przypadku niewłaściwie podjętych środków ponoszą polityczną odpowiedzialność.

Drugą przesłanką determinującą wprowadzenie stanu wojennego jest „wystąpienie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej”. W prawie wewnętrznym oraz aktach rangi międzynarodowej brakuje definicji legalnej tego użytego przez polskiego ustrojodawcę wyrażenia. Przybliżeniu jego znaczenia może pomóc rozumienie pojęcia „zbrojny atak”, czy też „zbrojna agresja”. Literatura przedmiotu definiuje je jako „użycie środków militarnych służących pogwałceniu, naruszeniu integralności terytorialnej i niezależności politycznej państwa”<sup>39</sup>. Co ważne, należy rozróżnić także pojęcia „atak zbrojny” i „agresja”. Ich zrównanie znacznie rozszerzyłoby „podstawy legalnego użycia sił zbrojnych w prawie międzynarodowym”<sup>40</sup>. Krzysztof Prokop wskazuje, że „zbrojna napaść” jest pojęciem konkretyzującym „naruszenie pokoju” oraz „akty agresji”, które mogą również przybierać formę zbrojną<sup>41</sup>.

Zrozumieniu przytoczonych pojęć mogą pomóc dokumenty o międzynarodowej randze, np. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ czy też Karta Narodów Zjednoczonych. Dnia 14 grudnia 1974 r. podjęto Rezolucję nr 3314 (XXIX), w której (a dokładniej w jej załączniku) unormowano legalną definicję „agresji”<sup>42</sup>. Przyjęto zasadę, iż będzie nią „użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej, niepodzielności politycznej innego państwa lub jakiegokolwiek inny sposób”. Wskazany wyżej dokument wyróżnia cały katalog działań, które należy uznać za takową „agresję” m.in. inwazję, atak sił zbrojnych, okupację, aneksję terytorium, bombardowanie. Katalog ten nie posiada zamkniętego charakteru. W prawie międzynarodowym funkcjonuje również tzw. „zasada pierwszego strzału”. Jednak nie w każdym przypadku zasadne będzie uznanie

<sup>39</sup> W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 50.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>41</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 50.

<sup>42</sup> *Definition of Aggression, United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX)*.

tego za formę agresji. Organem uprawnionym do odejścia od tejże zasady jest wspomniana już Rada Bezpieczeństwa. Przeprowadzony wywód wykazał trudności definicyjne kluczowych dla pracy pojęć.

Na gruncie prawa wewnętrznego oraz dorobku doktryny przyjmuje się, iż pojęcia „zbrojna napaść” (traktowana jako wrogie działanie wobec Rzeczypospolitej” oraz „agresja” (najczęściej występująca w ramach sojuszy, jakimi związane jest państwo polskie) należy traktować je jako tożsame. Nie ulega wątpliwości jednak to, iż zbrojna napaść może wystąpić w konkretnej postaci, tj. zagrożenia płynącego ze strony sił zbrojnych państw obcych czy też działań zmilitaryzowanych formacji państw – agresora. Analizując konstytucyjnej przesłanki „zbrojnej napaści na terytorium RP” dodatkowo należy sięgnąć do przepisów Traktatu Północnoatlantyckiego. Artykuł 6 przywołanego aktu definiuje bowiem pojęcie „zbrojnej napaści” wymieniając jej cechy szczególne. Do ich katalogu zaliczono m.in.: wystąpienie na terytorium państwa sojuszniczego ataku oraz udział sił zbrojnych sygnatariuszy Traktatu.

Kluczowym aspektem dla zrozumienia omawianej przesłanki jest aspekt samego państwa. Znaczenie pojęcia, istoty oraz jego części składowych takich jak terytorium, suwerenność oraz niepodległość. W związku z tym, iż kwestie te były już wcześniej omawiane, w tym miejscu nie ma potrzeby powtarzania przeprowadzonej już analizy przywołanych pojęć. Nie ulega wątpliwości, iż w przypadku „zbrojnej napaści” organy władzy wykonawczej muszą dokonać szerokiej interpretacji zagrożenia, biorąc pod uwagę nie tylko polskie regulacje prawne, ale nie akty prawa międzynarodowego, które jak zostało wykazane formułują definicje legalne niektórych pojęć.

Ostatnią przesłanką umożliwiającą wprowadzenie stanu wojennego na terytorium Rzeczypospolitej jest „zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Zwykle takie zobowiązania wynikają z umów zawieranych pomiędzy dwoma lub kilkoma państwami. Polska zawarła szereg takich aktów. Jednym z nich jest wspomniana już wcześniej Karta Narodów Zjednoczonych. Z jej art. 51 wynika istota omawianej przesłanki. Jest nią bowiem prawo do samoobrony, które może przybrać różną formę<sup>43</sup>. Warunkiem legalności zastosowania zasady jest konieczność użycia środków adekwatnych, wprost proporcjonalnych do zagrożenia, które wystąpiło. Elementem niezbędnym jest także

---

<sup>43</sup> Zob. K. Skubiszewski, *Uprawnienie państw do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4, s. 116.

wyrażenie przez państwo potrzeby pomocy. Biorąc pod uwagę międzynarodowe regulacje, każda zbrojna napaść na jedno z sojusznicznych państw, będzie uznana za atak wobec wszystkich sygnatariuszy tejże umowy. Potwierdzeniem tego jest chociażby art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Podmioty Państwa, które podpisały akt wyraziły gotowość do natychmiastowej, indywidualnej lub zbiorowej ochrony i obrony w razie zbrojnego ataku na któregokolwiek z sygnatariuszy.

Wykazane kwestie pozwalają na wyciągnięcie czterech głównych wniosków. Po pierwsze, Rzeczpospolita Polska musi wywiązać się z umowy międzynarodowej, która zobowiązuje ją to odparcia zbrojnego ataku. Po drugie, działania zbrojne muszą obejmować minimum jedno terytorium państw – sygnatariuszy. Po trzecie, agresja na państwo, które podpisało taką umowę, będzie jednoznaczna z agresją również na Rzeczpospolitą. Po czwarte, wszystkie z podejmowanych działań, akcji zbrojnych odpierających atak muszą być ściśle ustalane ze wszystkimi aktywnymi w tym zakresie podmiotami. Analizując przesłanki z art. 229 Konstytucji RP na uwagę zasługuje również użyte przez ustrojodawcę sformułowanie – „zobowiązanie”. Nie jest ono tożsame z „obowiązkiem”, czy też „koniecznością”. Należy je rozumieć tak, iż na Rzeczypospolitej ciąży wypełnienie deklaracji złożonej w podpisanym akcie międzynarodowym. Zobowiązanie powstanie jednak, jeżeli zagrożenie będzie realne, poważne a użycie sił zbrojnych uzasadnione.

Wszystkie z omówionych wyżej przesłanek wywodzą się z prawa do samoobrony, które przysługuje nie tylko jednostkom, ale i samym państwom. Wynikają ono również z zasady suwerenności narodowej oraz państwowej. Jej założeniem jest bowiem „odparcie agresji za pomocą wszystkich będących w dyspozycji a zarazem dozwolonych przez prawo sposobów”. Stan wojenny jest zatem nie tylko elementem realizacji funkcji ochrony państwa, środkiem służącym obronie kraju i zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli, ale i jednym z aspektów wynikających z prawa do samoobrony.

### **3.2. Tryb wprowadzania oraz czas trwania**

Równie istotnym elementem stanu wojennego są nie tylko przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby można było zastosować art. 229 Konstytucji, równie ważna jest jego

organizacja. Składa się na nią tryb wprowadzania, kontrola decyzji o wprowadzeniu, zasięg terytorialny, czas jego trwania oraz procedura zakończenia. Wszystkie te elementy zostały uwzględnione w konstytucyjnych przepisach i regulacjach ustawy szczegółowej dotyczącej instytucji stanu wojennego i Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych<sup>44</sup>.

Dokonując analizy trybu wprowadzenia stanu wojennego, należy ją zacząć od zwrócenia uwagi na różnice pomiędzy pojęciami: „ogłoszenie” i „wprowadzenie”. Odróżnia je przede wszystkim charakter oraz istota istota. Pierwsze pojęcie cechuje deklaratoryjność a drugie, konstytutywność. Nie można traktować ich jako synonimów. W art. 229 Konstytucji RP ustrojodawca użył wyrażenia „może wprowadzić”<sup>45</sup>. Organem odpowiedzialnym za wprowadzenie stanu wojennego jest Prezydent. Swoją decyzję podejmuje on na wniosek złożony przez Radę Ministrów, co potwierdza (o czym już była mowa) konieczność współpracy *in corpore* organów władzy wykonawczej w tym zakresie na rzecz ochrony państwa. Niezbędne będzie zatem osiągnięcie pomiędzy nimi swoistego porozumienia<sup>46</sup>. Wniosek o wprowadzenie stanu wojennego na posiedzeniu Rady Ministrów przedstawia premier. Decyzja ta powinna zostać poprzedzona szerokimi, lecz sprawnymi konsultacjami, np. z właściwym ministrem do spraw obrony narodowej. Ustawa o działach administracji rządowej w art. 19 ust. 1 wskazuje, iż do działu obrony narodowej należą takie kwestie jak: obrona Rzeczypospolitej, bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w obszarze militarnym, udział w militarnych przedsięwzięciach o międzynarodowym charakterze czy też realizowanie umów offsetowych<sup>47</sup>. Przywołany przepis potwierdza kompetencję właściwego ministra co do zatwierdzenia przesłanek będących podstawą wprowadzenia stanu wojennego. Pomimo szerokich uprawnień ministra i całej Rady Ministrów, nie należy umniejszać roli głowy państwa. Przecież to Prezydent „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”<sup>48</sup>. Po przedstawieniu na posiedzeniu

---

<sup>44</sup> 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).

<sup>45</sup> „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”.

<sup>46</sup> Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta...*, op. cit., s. 83 i nast.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943).

<sup>48</sup> Np. R. Balicki, *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1998, t. XL, s. 21 i nast.



Rady Ministrów przygotowanego wniosku, organ ten musi stwierdzić zasadność wprowadzenia stanu wojennego oraz ocenić prawidłowość powstałej przesłanki<sup>49</sup>. Dodatkowym elementem jest konieczność uznania o tym, iż Rada nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa i zniwelować zagrożenia za pomocą zwykłych, konstytucyjnych środków. Po zatwierdzeniu, właściwie przygotowany wniosek kierowany jest na ręce Prezydenta. Finalny wniosek powinien zawierać uzasadnienie wprowadzenia stanu, tj. przede wszystkim: wskazać właściwą przesłankę, czy też obszar, który ma zostać objęty stanem nadzwyczajnym. Głowa państwa może, ale nie musi przyjąć przedłożony dokument. Do takiego rozumienia skłania użyte w art. 229 Konstytucji RP przez ustrojodawcę sformułowanie „może wprowadzić”. Z kolei ustawa o stanie wojennym, w art. 3 stwierdza, iż Prezydent „wydaje rozporządzenie” lub też decyduje o odmowie jego wydania<sup>50</sup>. Z uwagi na powagę zagrożenia, głowa państwa powinna jak najszybciej rozpatrzyć przedłożony wniosek. W normach prawnych brakuje wskazania czasu na powyższą czynność. Jednym z ostatnich etapów procedury wprowadzenia stanu wojennego jest wydanie przez Prezydenta właściwego rozporządzenia. Jego treść powinna być zbieżna z wnioskiem, który przedłożyła Rada Ministrów. Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akt ten wymaga kontrasygnaty premiera. Wymagane jest następane ogłoszenie tego aktu w Dzienniku Ustaw oraz podanie informacji do publicznej wiadomości. Stan wojenny będzie obowiązywał od chwili ogłoszenia. W związku ze zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych, którymi związana jest Rzeczpospolita oraz jej przynależności do różnych organizacji (np. ONZ) organy władzy wykonawczej muszą informować o wprowadzeniu stanu wojennego Sekretarza Generalnego ONZ.

Ważnym elementem organizacji stanu wojennego jest kontrola decyzji o wprowadzeniu tego stanu. Jej celem jest przede wszystkim ewentualne zabezpieczenie państwa przed podjęciem przez egzekutywę zbyt pochopnej zgodny na odejście od „zwykłych konstytucyjnych środków ochrony” i zastosowanie przepisów dotyczących sytuacji szczególnego zagrożenia. Dodatkowo chroni ona obywateli przed potencjalnymi nieusprawiedliwionymi ograniczeniami ich praw i wolności<sup>51</sup>. Jej rezultatem może być odpowiedzialność konstytucyjna oraz polityczna głowy państwa. Zgodnie z art. 231

---

<sup>49</sup> Więcej w: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 61.

<sup>50</sup> Zob. M. Paździor, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., 428.

<sup>51</sup> Więcej w: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., Warszawa 2008, s. 435.

Konstytucji, w Rzeczypospolitej kontrolę, o której mowa sprawuje Sejm<sup>52</sup>. Prezydent po przygotowaniu niezbędnych dokumentów do 48 godzin od ich podpisania, przedkłada akty Sejmowi. Głowa państwa składa: swoiste zawiadomienie, wraz z uzasadnieniem konieczności wprowadzenia stanu wojennego oraz właściwe rozporządzenie. Z uwagi na konstytucyjne określony czas na rozpatrzenie (48 godzin od podpisania), jednym z niezbędnych elementów rozporządzenia będzie określenie daty oraz dokładnej godziny jego podpisu<sup>53</sup>. Sejm podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Efektem głosowania będzie przyjęcie lub odrzucenie prezydenckiego rozporządzenia w formie uchwały. O jego nieskuteczności będzie samoistnie przesądzał np. brak kontrasygnaty złożonej przez premiera<sup>54</sup>. Co ważne, ustrojodawca wykluczył z procesu kontroli decyzji o prowadzeniu stanu wojennego Senat oraz Prezydenta. Udział w opisywanej procedurze wyłącznie Sejmu jest usprawiedliwiony koniecznością jak najszybszego zatwierdzenia przedstawionego rozporządzenia (z zachowaniem wszystkich etapów procesu ustawodawczego). Z kolei wykluczenie głowy państwa związane jest z zasadą *nemo iudex in sua causa* – nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.

Kolejnym zagadnieniem organizacji stanu wojennego jest jego zasięg terytorialny oraz czas trwania. Obie te kwestie są niezwykle istotne z punktu funkcjonowania nie tylko społeczeństwa zamieszkującego zagrożony teren, ale i państwa. Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP stan wojenny może zostać wprowadzony na części lub całym terytorium kraju. Organy władzy wykonawczej (tj. Rada Ministrów sporządzająca wniosek i Prezydent, który wprowadza stan wojenny) biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności muszą postanowić jaki teren państwa zostanie objęty przepisami opisywanego stanu nadzwyczajnego. Konstrukcja normy jaką zastosował ustrojodawca wskazuje na sugestię, aby stan wojenny obowiązywał na jak najmniejszej części terytorium Rzeczypospolitej. Do odmiennych wniosków prowadzi jednak analiza przesłanek wprowadzenia tego stanu, gdyż sugerują one, że, wszystkie z wymienionych w Konstytucji niebezpieczeństw będą

---

<sup>52</sup> „Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”.

<sup>53</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 7. wydanie, Warszawa 2013, s. 305.

<sup>54</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 65.

dotyczyły raczej całego państwa. Zasięg terytorialny stanu wojennego powinien zostać określany już na etapie przygotowywania właściwego wniosku przez Radę Ministrów.

Równie ważnym elementem stanu wojennego jest czas jego obowiązywania. Dokładne określeniobowiązywania stanu ma szczególne znaczenie dla ewentualnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Użycie przez ustrojodawcę pojęcia „czas” wskazuje na to, iż stan wojenny nie może trwać permanentnie. Okres jego obowiązywania będzie uzależniony przede wszystkim od rodzaju oraz intensywności zagrożenia, które wystąpiło. Celem określenia „czasu” jest zapewnienie społeczeństwa, iż szczególnie przepisy będą obowiązywały wyłącznie do czasu, gdy przesłanki determinujące o ich wprowadzeniu ustąpią. Konstytucyjne przepisy nie określają dokładnego czasu jego obowiązywania. Jednak „czas” ten powinien być zgodny z zasadą proporcjonalności i obowiązywać tyle, ile będzie trwało usunięcie zagrożenia.

Zakończenie stanu wojennego będzie możliwe tylko i wyłącznie z ustaniem przesłanek, które były determinantem jego wprowadzenia<sup>55</sup>, efektem czego będzie „przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”. Ustawa zwykła wskazuje, że organem odpowiedzialnym za zakończenie stanu wojennego jest głowa państwa. Zniesienie następuje także w drodze rozporządzenia. Na tym etapie, przed decyzją Prezydenta również wymagany jest właściwie sporządzony wniosek złożony przez Radę Ministrów. Co jest ważne, Prezydent nie jest związany przedłożonym wnioskiem. Mocą jego decyzji stan wojenny może zostać zakończony nie koniecznie na całym terytorium państwa, lecz pewnej części kraju. Stan wojenny będzie obowiązywał formalnie do czasu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw rozporządzenia o jego zakończeniu. Analogicznie do ogłoszenia stanu wojennego informacja o jego zakończeniu musi zostać przekazana do publicznej wiadomości, np. za pośrednictwem obwieszczeń, komunikatów radiowych lub prasowych.

---

<sup>55</sup> Art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”.

### 3.3. Skutki wprowadzenia

Każdy stan nadzwyczajny (w tym stan wojenny) niesie za sobą szereg konsekwencji. Jego wprowadzenie zmienia nie tylko funkcjonowanie państwa (zmiana działalności organów administracji publicznej), ale może wywołać duże ograniczenia w kwestii wolności i praw człowieka i obywatela. Dodatkową konsekwencją stanu wojennego jest uaktywnienie instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Stan ten wpływa również na zmianę uprawnień Prezydenta, gdyż nabywa on bowiem prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela są najdalej posuniętą konsekwencją wprowadzenia stanu wojennego. Zmiany w tym zakresie będą obejmować szeroki katalog podmiotów. Mogą dotyczyć: organów władzy publicznej, obywateli Rzeczypospolitej, osób zamieszkujących czasowo na terytorium państwa polskiego, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej a ich siedziba znajduje się na obszarze objętym szczególnymi przepisami związanymi ze stanem wojennym<sup>56</sup>. Twórcy Konstytucji do powyższej kwestii przywiązali szczególną uwagę. W całości temu poświęcony artykuł 233 zawiera tzw. klauzulę derogacyjną. Ustęp pierwszy tego artykułu wymienia zamknięty katalog wolności i praw, które w trakcie stanu wojennego nie mogą zostać ograniczone ustawą zwykłą. Ustrojodawca zabronił ograniczenia: godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), obywatelstwa (art. 34 i 36), ochrony życia (art. 38), humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 oraz art. 41 ust. 4), ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42), dostępu do sądów (art. 45), dóbr osobistych (art. 47), sumienia i religii (art. 53), prawa do petycji (art. 63) oraz prawa do rodziny i dzieci (art. 48 oraz art. 72). Co jest bardzo znamienne, art. 233 Konstytucji reguluje zdecydowanie większy katalog praw i wolności, które nie mogą zostać ograniczone niż międzynarodowe akty prawne np. Europejska Konwencja Praw Człowieka czy też Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Oprócz klauzuli derogacyjnej, ust. 2 tego samego przepisu wyznacza klauzulę antydyskryminacyjną. Stanowi ona, iż ewentualne ograniczenia nie mogą być wprowadzone ze względu na rasę, płeć, język, wyznanie (lub jego brak), pochodzenie społeczne, miejsce urodzenia lub posiadany majątek. Wymieniony wyżej katalog uzupełnia

---

<sup>56</sup> Szerzej A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 31.

ustawa szczegółowa o stanie wojennym, która dodatkowo normuje prawa i wolności, które mogą zostać nie tylko ograniczone, ale nawet zawieszane np. prawo do strajku, nietykalność osobista. Wszystkie z wymienionych wyżej ograniczeń mogą obowiązywać do chwili zakończenia stanu wojennego. Każdej osobie, która w związku z wprowadzonym stanem poniosła straty majątkowe przysługuje dochodzenie adekwatnych roszczeń np. odszkodowań. Tryb przyznawania i dochodzenia praw wynikających z tego tytułu reguluje ustawa zwykła<sup>57</sup>.

W trakcie „normalnego funkcjonowania państwa” władzę ustawodawczą sprawuje parlament. Z uwagi na szczególną sytuację wywołaną szczególnym zagrożeniem może powstać sytuacja, w której izby nie będą mogły zebrać się na posiedzenie. Licząc się z powstaniem takiej sytuacji racjonalny ustrojodawca przewidział „wyjątkowe rozwiązanie”. Na mocy art. 234 Konstytucji, „jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy”. Przytoczony przepis warunkuje dwie przesłanki formalne a mianowicie: wydanie takiego rozporządzenia będzie możliwe wyłącznie w chwili realnego trwania stanu wojennego oraz gdy Sejm z przyczyn faktycznych (np. trudności komunikacyjne) nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie. Zakres przedmiotowy aktu wydanego przez głowę państwa musi być zgodny z zasadami z art. 228 ust. 3-5 Konstytucji RP, tj. zasadą: legalności, celowości oraz proporcjonalności. Procedura wydania rozporządzenia z mocą ustawy składa się z trzech etapów. Pierwszy należy do Rady Ministrów. Zobowiązana jest ona poprzez swojego Prezesa do złożenia właściwego wniosku. Niezbędna jest również jego kontrasygnata. Następnie, Prezydent po podjęciu niezwłocznej decyzji wydaje rozporządzenie, które podlega zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym możliwym jego posiedzeniu. W przypadku jego uchylenia, rozporządzenie traci swoją moc. Niezależnie od decyzji podjętej przez Sejm, rozporządzenie to podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Co ważne, prezydenckie rozporządzenia posiadają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 234 ust. 2).

Kolejnym aspektem związanym z wprowadzeniem stanu wojennego jest instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Funkcje i istota Dowódcy, została jednak już

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. 2002 nr 233 poz. 1955).

szczegółowo opisana we wcześniejszym rozdziale pracy. Przechodząc dalej jako skutek funkcjonowania tego rodzaju stanu nadzwyczajnego należy wskazać zmianę działalności organów administracji publicznej. Nie wchodząc w szczegółowe regulacje, które zostały uwzględnione w ustawie zwykłej należy podkreślić fakt, iż organy te powinny działać na dotychczas obowiązujących zasadach<sup>58</sup>. Bez wątplenia zmianie ulegną uprawnienia najważniejszych władz, tj.: Prezydenta (choćby omówione już wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy), Rady Ministrów (np. określenie działań organów administracji lub ich zawieszenie na terenie objętym stanem wojennym), czy też Ministra Obrony Narodowej (choćby wydawanie ocen zagrożeń i formułowanie założeń obronnych). Zmianie ulegną również uprawnienia i struktura sądów i trybunałów (może nastąpić: ustanowienie sądów nadzwyczajnych oraz rozszerzenie kompetencji sądów wojskowych, czy też zastosowanie tzw. trybu doraźnego)<sup>59</sup>.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na ukazanie najistotniejszych kwestii związanych ze stanem wojennym. Przesłanki, które zostały szeroko omówione, procedura wprowadzania oraz szczególne skutki dają podstawę do twierdzenia, iż stan wojenny jest jedną z instytucji stanu nadzwyczajnego wpływającą na funkcję ochrony państwa.

#### 4. Stan wyjątkowy

Drugim z wyróżnionych przez polskiego ustrojodawcę stanów nadzwyczajnych jest stan wyjątkowy (art. 230 Konstytucji RP). W przeciwieństwie do stanu wojennego cechuje go wprowadzanie na podstawie przesłanek wyłącznie o charakterze wewnętrznym, tj.: zagrożeniu konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Ustawa zasadnicza jasno określa czas jego trwania, nie dłużej niż 90 dni. Przewidziano także możliwość jego przedłużenia również na ściśle wyznaczony okres – nie dłużej niż 60 dni. Porównując go do już omówionego stanu wojennego należy podkreślić, iż w trakcie stanu wyjątkowego Prezydent nie posiada uprawnienia do wydawania

---

<sup>58</sup> L. Mażewski, *Kilka uwag o instytucji stanu nadzwyczajnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 36-43.

<sup>59</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 151.

rozporządzeń z mocą ustawy. Szczegółowe regulacje związane z przedmiotowym stanem określa ustawa zwykła o stanie nadzwyczajnym<sup>60</sup>.

#### 4.1. Przesłanki wprowadzenia

Artykuł 230 Konstytucji RP wyróżnia dwie przesłanki warunkujące wprowadzenie stanu wyjątkowego. Są nimi zagrożenie: konstytucyjnego ustroju państwa a także bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Pomimo iż ustrojodawca nie wskazał *expressis verbis*, iż to wewnętrzne zagrożenie jest determinantem pozwalającym na wprowadzenie tego rodzaju stanu nadzwyczajnego, jednak z charakteru wymienionych w przepisie dóbr wynika ich wewnętrzny aspekt. Wymienione przesłanki posiadają również dwoisty charakter. Pierwsza dotyczy bowiem zagrożenia ustroju państwa opartego na zasadzie suwerenności narodu, który jest najważniejszym dobrem w państwie demokratycznym. Z kolei druga, obejmuje istotne, równie cenne wartości z punktu widzenia funkcjonowania państwa. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wymienione wyżej przesłanki mogą występować oddzielnie lub łącznie<sup>61</sup>. Są one niedookreślone, co sprawia, że ich interpretacja pozwala do dużą swobodę interpretacyjną. Takie ogólne ujęcie przesłanek z jednej strony, może powodować trudności z ich właściwą analizą, z drugiej jednak, może powodować zmniejszenie potencjalnych ograniczeń, naruszeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela<sup>62</sup>.

Jako pierwszą przesłankę z art. 230 Konstytucji RP ustrojodawca wskazał „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa”. Wyrażenie „konstytucyjny urząd państwa” obejmuje prawne regulacje ujęte w ustawie zasadniczej określające najważniejsze instytucje, główne zasady ich funkcjonowania oraz struktury organizacyjne państwa<sup>63</sup>. Biorąc pod uwagę komentowaną przesłankę, zasadne wydaje się być utożsamienie zagrożenia ustroju z niebezpieczeństwem skierowanym wobec instytucji posiadających konstytucyjną rangę a zatem, zagrożenie to będzie dotyczyło samej Konstytucji RP. Literatura przedmiotu

---

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

<sup>61</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 293.

<sup>62</sup> Szerzej K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, op. cit., s. 252-253.

<sup>63</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 78.

wskazuje, że akt tej rangi normują: układ sił politycznych mających wpływ na kształt prawa, ogół norm prawnych normujących ustroj państwa, dokument złożony z przepisów posiadających najwyższą moc regulujących najistotniejsze podstawy funkcjonowania państwa<sup>64</sup>. W Rzeczypospolitej wszystkie z wymienionych wyżej elementów ustroju z uwagi na tradycje historyczne i prawne zawiera Konstytucja z 1997 r.

Zagrożenie wobec przestrzegania ustawy zasadniczej nie są jedyną podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jak już było wcześniej zaznaczone, w niebezpieczeństwie mogą znajdować się również zasady naczelné Konstytucji, gdyż to one warunkują kształt ustroju Rzeczypospolitej. Do ich katalogu zalicza się: suwerenność narodu, trójpodział wraz z równowagą władz, państwo prawa, pluralizm polityczny, czy też wszelkie prawa i wolności człowieka i obywatela. W przypadku zagrożenia chociażby jednej z wymienionych wyżej wartości, zasad w celu ich ochrony zasadne będzie wprowadzenia stanu wyjątkowego. Przepisy zawarte w rozdziale I, II i XII Konstytucji są dodatkowo chronione na mocy art. 235 ust. 5-6 przed ewentualną zbyt pochopną zmianą. Ustęp 6 nakłada np. obowiązek przeprowadzenia właściwego referendum.

Omawiając przesłankę dotyczącą „zagrożenia ustroju konstytucyjnego państwa”, należy stanowczo podkreślić, iż niebezpieczeństwo dotyczące pozakonstytucyjnych instytucji nie może stanowić podstawy wprowadzenia stanu wyjątkowego. Ochronie podlegają wyłącznie organy i instytucje, które zostały unormowane w ustawie zasadniczej. W celu ochrony i obrony pozakonstytucyjnych podmiotów wydaje się być wystarczające użycie „zwykłych środków konstytucyjnych”. Jeżeli za ich pośrednictwem uda się usunąć zagrożenie, zastosowanie przepisów z art. 230 nie będzie zasadne.

Jak zostało już podkreślone, zagrożenie funkcjonowania Konstytucji oraz zasad i norm w niej zawartych może być podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Przesłanka ta może jednak stanowić nie lada problem interpretacyjny. Na władzy wykonawczej ciąży bowiem obowiązek analizy zagrożenia, w tym przypadku pod kątem zagrożenia ustawy zasadniczej w formie np. niepożądanych zmian lub wręcz jej obalenia, zamachu stanu, czy też w drodze parlamentarnej. Ochronie aktu może służyć nie tylko

---

<sup>64</sup> Definicja i charakterystyka pojęcia „konstytucja” w: E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 21.



wprowadzenie omawianego stanu, ale także rzetelne stosowanie art. 235 Konstytucji zabezpieczającego przed zbyt pochopnymi zmianami ustawy zasadniczej.

Kolejną, drugą przesłanką dopuszczającą wprowadzenie stanu wyjątkowego jest „zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”. Zarówno pojęcie „bezpieczeństwo obywateli” jak i „porządek publiczny” jest zwrotem trudno definiowalnym, niedookreślonym. Dodatkowy kłopot interpretacyjny może wywołać funkcjonowanie takich terminów jak np.: „bezpieczeństwo publiczne”. Porównując oba, konstytucyjnie użyte wyrażenia należy podkreślić, iż „porządek publiczny” jest pojęciem zdecydowanie szerszym, stwarzającym przy tym większe trudności pod względem jego analizy.

Termin „porządek publiczny” możemy odnaleźć w normach prawa karnego (Kodeks karny)<sup>65</sup> oraz administracyjnego (Kodeks postępowania administracyjnego)<sup>66</sup>. Zarówno jeden jak i drugi kodeks zawiera katalog różnych typów przestępstw skierowanych wobec porządkowi publicznemu. Niestety w aktach tych brakuje definicji legalnej tego pojęcia. Ustawodawca podkreślił, że nie można wywieść „jasnego wyobrażenia o wartości, która się pod tą nazwą kryje”<sup>67</sup>. Literatura przedmiotu pojęcie, o którym mowa na gruncie prawa karnego rozpatruje w dwojakim aspekcie (*sensu largo* i *sensu stricto*): jako rodzajowy przedmiot ochrony a także jako jeden z elementów czynu zabronionego. W doktrynie prawa karnego przyjmuje się kryteria, według których możliwe jest spełnienie warunku „publiczności”. Wskazuje się na następujące sytuacje: za publiczne uznaje się działanie, które może być dostrzeżone przez nieoznaczoną liczbę odbiorców, oznaczoną, na ogólnodostępnym zebraniu czy też na posiedzeniach. Z kolei prawo administracyjne „porządek publiczny” utożsamia przede wszystkim z porządkiem społecznym<sup>68</sup>. Komentowane pojęcie nie jest również obce dla prawa międzynarodowego. Najczęściej używane jest ono głównie na gruncie prawa prywatnego oraz praw człowieka i utożsamiane jest ze szczegółową klauzulą limitacyjną.

Pomimo występowania „porządku publicznego” na gruncie międzynarodowych oraz wewnętrznych przepisów różnych gałęzi prawa, polska doktryna konstytucyjna nie

---

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.)

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.)

<sup>67</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 277.

<sup>68</sup> Szerzej S. Bolestra, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 230.

wpracowała jego jednolitej definicji. Należy jednak podkreślić fakt, iż uprzednio uchwalane w Polsce ustawy zasadnicze w swoich normach nie zawierały przesłanki dotyczącej „porządku publicznego”. Jest ona swoistym *novum*. W literaturze przedmiotu jego definicji podjął się m.in. Mirosław Wyrzykowski, który scharakteryzował pojęcie jako dyrektywę dotyczącą organizacji życia publicznego w kontekście praw i wolności człowieka i obywatela<sup>69</sup>. Z kolei Krzysztof Wojtyczek uwagę zwrócił na trzy elementy „porządku publicznego”, tj. stan „normalnego” funkcjonowania państwa, społeczeństwa oraz gospodarki narodowej<sup>70</sup>. Trybunał Konstytucyjny w 1999 r. zdefiniował natomiast „porządek publiczny” jako „postulat takiego kształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi współżycie jednostek w organizacji państwowej”<sup>71</sup>.

Należy podkreślić, iż sformułowanie te pojawia się w wielu miejscach przepisów Konstytucji RP z 1997 r. m.in. w rozdziale poświęconym prawom i wolnością (np. w 31 ust. 3 dotyczącym ograniczeń w tym zakresie) oraz kompetencjom Rady Ministrów (w art. 146 ust. 4 pkt 7 normujący zapewnienie porządku publicznego jako jedno z jej zadań). Krzysztof Prokop zwraca uwagę na trojakić użycie przez ustrojodawcę komentowanego sformułowania, tj. jako ogólną klauzulę limitacyjną w odniesieniu do praw i wolności, szczegółową wobec np. art. 45 ust. 2 dotyczącego prawa do sprawiedliwego procesu oraz biorąc pod uwagę użycie pojęcia wśród katalogu kompetencji jako jeden z elementów polityki państwa<sup>72</sup>.

Analizując art. 230 Konstytucji RP pod względem dokonanych wyżej ustaleń, „porządek publiczny” należy rozumieć nie jako swoistą klauzulę limitacyjną, lecz jeden z elementów prowadzonej przez państwo polityki. Jednocześnie organy odpowiedzialne za wprowadzenie stanu wyjątkowego uwzględniając przesłankę zagrożenia porządku publicznego mogą ją zastosować w ściśle określonych sytuacjach. Po pierwsze, gdy niemożliwe będzie wprowadzenie stanu wyjątkowego z uwagi na „zagrożenie obywateli”, gdyż jego ono łatwiej definiowalne i pociąga za sobą mniejsze ryzyko niewłaściwej interpretacji. Po drugie, omawiana przesłanka może wystąpić z innymi zagrożeniami.

---

<sup>69</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, op. cit., s. 50.

<sup>70</sup> Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, op. cit., s. 189-190 oraz L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia...*, op. cit., s. 15.

<sup>71</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P2/98, OTK ZU 1999 nr 1, poz. 2.

<sup>72</sup> Szerzej K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 87.

W związku z tym głowa państwa powinna wskazać jasno i konkretnie, co zostało zagrożone i wskazać to jako podstawę do zastosowania art. 230 Konstytucji RP. Po trzecie (tak jak przy wszystkich przesłankach determinujących wprowadzenie stanu nadzwyczajnego) organy władzy wykonawczej są zobowiązane do wskazania, iż zagrożenie, które wystąpiło ma szczególny charakter i przeciwstawienie się mu nie jest możliwe za pomocą „zwykłych konstytucyjnych środków”. Bez wątpienia przesłanka „porządku publicznego” jest pojęciem trudno definiowalnym i analiza zagrożenia pod tym kątem ma wysoce ocenny charakter.

Prezydent jako organ odpowiedzialny za wprowadzenie stanu wyjątkowego oprócz przesłanki zagrożenia porządku publicznego może zastosować art. 230 Konstytucji również z uwagi na „zagrożenie bezpieczeństwa obywateli”. Wyrażenie jest łatwiej definiowalne, aniżeli omówiony już „porządek publiczny”. Doktryna rozumie „bezpieczeństwo obywateli” jako „stan, w którym brak jest zagrożeń dla życia i zdrowia obywateli a także poważnych zagrożeń dla ich mienia”<sup>73</sup>. Gwarantuje je przede wszystkim: powszechna akceptacja obowiązującego systemu prawnego i politycznego oraz panujących reguł będących podstawą ładu społecznego<sup>74</sup>. Warunkiem zastosowania przesłanki „zagrożenia bezpieczeństwa obywateli” będzie konieczność wystąpienia niebezpieczeństwa, które obejmuje ogółu obywateli i zagraża jego podstawowym interesom. Nie zmienia to możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego wyłącznie na danym fragmencie terytorium kraju. Chodzi o to, aby zagrożenie te obejmowało społeczeństwo zamieszkujące właśnie tę część państwa. Dodatkowo, należy zaznaczyć również, że omawiane „bezpieczeństwo obywateli” jest pojęciem zdecydowanie węższym niż „bezpieczeństwo publiczne”. Ustrojodawca zrezygnował bowiem z zastosowania w art. 230 Konstytucji RP tego wyrażenia. Podkreślenia wymaga także fakt, iż przesłanka „bezpieczeństwa obywateli” nie występuje jako klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 2 dotyczącego ograniczeń wolności (w przeciwieństwie do „porządku publicznego”).

Katalog przesłanek determinujących wprowadzenie stanu wyjątkowego został doszczegółowiony, rozszerzony na gruncie ustawy zwykłej o stanie wyjątkowym. Jej art. 2 ust. 1 stanowi, iż będzie uzasadnione wprowadzenie stanu wyjątkowego w przypadku wystąpienia omówionych już przesłanek. Ustawa dodaje jednocześnie, że mogą zagrożenia

---

<sup>73</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, op. cit., s. 253.

<sup>74</sup> A. Kamieński, *Prawne aspekty...*, op. cit., 68.

te mogą być spowodowane „działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni”. Co ważne, kolejny ustęp przywołanego przepisu zawiera definicję legalną „cyberprzestrzeni”. Ustawodawca wskazał, iż należy ją rozumieć jako „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami”<sup>75</sup>.

Podsumowując tę część rozdziału należy wskazać, że omówione przesłanki o wprowadzeniu stanu wyjątkowego mogą wystąpić łącznie lub samodzielnie. Bezsprzecznie, to na organach władzy wykonawczej ciąży właściwe uzasadnienie zagrożenia oraz dobranie odpowiedniej przesłanki. Nie ulega wątpliwości fakt, że wszystkie z dopuszczalnych przesłanek dotyczą wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca zrezygnował jednak z użycia w art. 230 Konstytucji RP pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne” na poczet rozbicia go na dwie swoiste kategorie, tj. „zagrożenie ustroju państwa oraz porządku i bezpieczeństwa obywateli”. Uszczegółowienie wpływa na podkreślenie wagi chronionych wartości, które są kluczowe dla każdego z funkcjonujących z dzisiejszym światem państw.

## **4.2. Tryb wprowadzania oraz czas trwania**

W myśl art. 230 Konstytucji RP, jeżeli wystąpi któraś z omówionych już wyżej przesłanek, tj.: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, głowa państwa na wniosek złożony przez Radę Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy. Analogicznie do stanu wojennego wniosek, o którym mowa, musi zawierać ściśle określone elementy. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym są nimi: przyczyny wprowadzenia, czas trwania oraz obszar, zasięg obowiązywania a także ewentualne, niezbędne rodzaje ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka

---

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2017 poz. 570).

i obywatela. Na tym etapie, Rada powinna przeprowadzić również właściwe konsultacje, np. z ministrem odpowiedzialnym za sprawy wewnętrzne państwa.

W dalszej kolejności, Prezydent, jeżeli uzna za słuszny złożony przez Radę Ministrów wniosek, mocą rozporządzenia wprowadza stan wyjątkowy. Co ważne, akt ten dla swojej ważności potrzebuje kontrasygnaty złożonej przez Prezesa Rady Ministrów. Niezbędne jest również podanie rozporządzenia do wiadomości publicznej, nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej (powiadomienie Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych)<sup>76</sup>. Stan wyjątkowy będzie obowiązywał od chwili publikacji właściwego rozporządzenia Prezydenta i uchwały kontrolnej Sejmu w Dzienniku Ustaw.

Jak zostało wykazane, przesłanki determinujące wprowadzenie stanu wyjątkowego posiadają dużą dozę uznaniowości. Brak definicji legalnych powoduje możliwość popełnienia błędu przez organy władzy wykonawczej na etapie analizy zagrożenia, które wystąpiło. Tym bardziej istotna jest konstytucyjnie przewidziana kontrola decyzji o wprowadzeniu omawianego stanu nadzwyczajnego. Należy podkreślić, iż analogicznie do stanu wojennego, prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podlega kontroli sejmowej (art. 231 Konstytucji RP). Na przekazanie Sejmowi swojego aktu od chwili jego podpisania głowa państwa ma 48 godzin. Ustrojodawca zobowiązał izbę do jak najszybszego rozpatrzenia rozporządzenia. Jak wskazuje art. 231, „Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”<sup>77</sup>. Skutkiem odrzucenia, o którym mowa, będzie utrata mocy obowiązującej przedmiotowego rozporządzenia. Sejm swoją decyzję podejmuje w formie uchwały.

Zasięg terytorialny oraz czas trwania określają art. 230 Konstytucji RP. W jego myśl Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy na całym lub części terytorium państwa. Obszar, który zostanie objęty szczególnymi przepisami uzależniony jest od stopnia zagrożenia państwa. W przypadku niebezpieczeństwa zagrażającego ustrojowi kraju zasadne wydaje się być objęcie stanem wyjątkowym całego terytorium państwa. Z kolei zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa obywateli raczej będzie występowało wyłącznie lokalnie.

---

<sup>76</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 94.

<sup>77</sup> M. Paździor, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 433.

W przeciwieństwie do stanu wojennego, Konstytucja ściśle normuje możliwy, maksymalny okres obowiązywania stanu wyjątkowego. Artykuł 230 ust. 1 stanowi o czasie oznaczonym, nie dłuższym jednak niż 90 dni. Prezydent musi zatem w przygotowanym rozporządzeniu wskazać dokładny dzień zakończenia stanu wyjątkowego. Z kolei w ust. 2 ustrojodawca przewidział możliwość jego przedłużenia na kolejne 60 dni. Decyzję tę, jednorazowo na mocy rozporządzenia za zgodą wyrażoną przez Sejm podejmuje Prezydent. Warunkiem niezbędnym do zastosowania ust. 2 będzie jednak brak przerwy pomiędzy tzw. czasem podstawowym a czasem przedłużenia<sup>78</sup>. Co istotne, nie ma możliwości kilkukrotnego przedłużania trwania stanu wyjątkowego. W sumie stan wyjątkowy może trwać maksymalnie 150 dni, tj. pięć miesięcy.

Zakończenie omawianego stanu wyjątkowego może nastąpić w czterech przypadkach są nimi: wydanie przez głowę państwa właściwego rozporządzenia kończącego stan, upływanie wyznaczonego czasu jego obowiązywania, brak zgodny Sejmu na przedłużenie trwania stanu oraz uchylene przez Sejm już na etapie wprowadzania stanu prezydenckiego rozporządzenia<sup>79</sup>. Generalnie, decyzja o zakończeniu stanu wyjątkowego przypada głowie państwa i Radzie Ministrów. Nie należy jednak bagatelizować roli Sejmu, który sprawuje przecież równie istotne funkcje kontrolne. W przypadku ustania przesłanek, które były determinantem wprowadzenia omawianego stanu, jego zakończenie musi nastąpić jak najszybciej. Oczywiście musi zostać przywrócone także normalne funkcjonowanie państwa. Rozporządzenie wydane przez Prezydenta podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw oraz podaniu do publicznej wiadomości. Stan wyjątkowy przestanie obowiązywać z powyższą chwilą<sup>80</sup>.

### 4.3. Skutki wprowadzenia

Konstytucyjne skutki wprowadzenia stanu wyjątkowego (oprócz uprawnienia Prezydenta co do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, wynikające z art. 234 Konstytucji

---

<sup>78</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 98.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 99.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 100.

RP) pokrywają się z przepisami dotyczącymi stanu wojennego. Jak zostało omówione w poprzedniej części tego rozdziału pracy art. 233 ustawy zasadniczej stanowi o zakazie a także niedopuszczalności ograniczeń pewnych praw i wolności oraz wymienia katalog praw i wolności, które mocą ustawy zwykłej mogą zostać ograniczone. W związku z już przeprowadzoną analizą tej konstytucyjnej regulacji, zasadne będzie przejście do ogólnych prawnych skutków wprowadzenia stanu wyjątkowego zawartych w ustawie szczegółowej.

Rozdział 3 (art. 15 – 22) ustawy o stanie wyjątkowym w całości dotyczy zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Pierwszy z przepisów zawartych w tej części aktu dotyczy zakresu podmiotowego ewentualnych ograniczeń. Artykuł 15 wskazuje, że mogą one dotyczyć wszystkich osób fizycznych, które zamieszkują terytorium Rzeczypospolitej lub przebywają na nim czasowo. Dodatkowo ograniczeniom podlegają „osoby prawnych i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę lub prowadzące działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym”.

Do najpoważniejszych skutków związanych z ograniczeniem praw i wolności człowieka i obywatela na gruncie ustawy szczegółowej należy: prawo do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń (np. imprezy rozrywkowe i masowe), tworzenie i rejestracja nowych grup (takich jak np. partie polityczne, stowarzyszenia, zrzeszenia itp.), możliwość czasowego odosobnienia osoby stwarzającej zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa a także funkcjonowania powszechnej cenzury prewencyjnej. Dodatkowo mogą wystąpić ograniczenia w zakresie dostępu do towarów konsumpcyjnych, prowadzenia działalności zarobkowej a nawet funkcjonowania środków płatniczych i transportu. Przedstawiony katalog jest jedynie ogólnym nakierowaniem na prawnie przewidziane ograniczenia, które są skutkiem wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Jak zostało wykazane, stan wyjątkowy cechują inne, aniżeli stan wojenny przesłanki jego wprowadzenia. Wszystkie one dotyczą bowiem wewnętrznego zagrożenia państwa: jego ustroju, porządku publicznego, czy też samego bezpieczeństwa obywateli. Użyte przez ustrojodawcę pojęcia są niedookreślone i trudne w interpretacji. To na organach władzy wykonawczej ciąży obowiązek interpretacji zagrożenia i dobór adekwatnych środków bezpieczeństwa. Wprowadzenie omówionego stanu daje realną szansę na ochronę kraju przed poważnymi konsekwencjami płynącymi ze strony powstałego, nadzwyczajnego zagrożenia.

## 5. Stan klęski żywiołowej

W literaturze przedmiotu stan klęski żywiołowej uznawany jest za szczególny typ konstytucyjnie unormowanych stanów nadzwyczajnych<sup>81</sup>. Wyróżnia go przede wszystkim jego wyjątkowy charakter. W przeciwieństwie do stanu wojennego oraz wyjątkowego, źródłem zagrożenia determinującym wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest działalność sił natury a nie swoista ludzka aktywność (wyjątek stanowi awaria techniczna wywołana ewentualną aktywnością człowieka jednak musi ona nosić znamiona klęski żywiołowej). Analogicznie do dwóch omówionych już stanów, dobro zagrożone jest identyczne, jednak główną różnicą jest przede wszystkim przyczyna powstałego zagrożenia<sup>82</sup>. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej niesie ze sobą najłżejsze ograniczenia, obostrzenia w dziedzinie praw i wolności człowieka i obywatela. Potwierdzeniem tego jest art. 233 ust. 3 Konstytucji, który zawiera w sobie tzw. technikę pozytywną. Przepis ten wskazuje bowiem, które dobra mogą zostać ograniczone, w przeciwieństwie do ust. 1 i 2 normującego klauzulę antidyskryminacyjną zwaną negatywną techniką. Biorąc powyższe pod uwagę faktem jest, iż stan klęski żywiołowej powoduje mniejsze skutki prawne, w przeciwieństwie do stanu wojennego i wyjątkowego, który pociąga za sobą daleko idące konsekwencje.

Co istotne, konstytucjonalizacja analizowanego stanu klęski żywiołowej jest przejawem ważnej idei dotyczącej katalogizacji źródeł zagrożenia determinujących wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, która została przyjęta przez polskiego ustrojodawcę. Mianowicie, stan wojenny może zostać wywołany wyłącznie przez zewnętrzne przesłanki. Stan wyjątkowy wprowadzany jest w chwili wystąpienia jedynie wewnętrznych zagrożeń. Z kolei stan klęski żywiołowej ma służyć ochronie państwa, zagrożonych terenów oraz społeczeństwa przed siłami natury. Nie ulega wątpliwości, że powstała klęska żywiołowa posiada wewnętrzny charakter zagrożenia. Jednak twórcy Konstytucji z uwagi na odmienność źródła powstania tego niebezpieczeństwa zdecydowała o wyodrębnieniu odrębnego rodzaju stanu nadzwyczajnego<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 101.

<sup>82</sup> Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 15.

<sup>83</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 103.



Należy podkreślić również możliwość jednoczesnego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej łącznie ze stanem wyjątkowym. Taka kompilacja jest bardziej prawdopodobna niż w przypadku stanu wojennego. Powyższe wynika właśnie z charakteru powstałego zagrożenia.

## 5.1. Przesłanki wprowadzenia

Przesłanki wprowadzania stanu klęski żywiołowej zostały unormowane w art. 232 Konstytucji RP. W myśl jego postanowień stan ten może być zastosowany „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”. Wymienione przesłanki odpowiadają międzynarodowemu kryterium wyznaczającym standardy stanów nadzwyczajnych, zgodnie z którym wprowadza się je w przypadku wystąpienia szczególnego, wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego mogącego realnie zaszkodzić życiu i zdrowiu danego narodu<sup>84</sup>.

W toku prac nad aktualnie obowiązującą Konstytucją, przepis dotyczący przesłanek był poddany szerokiej dyskusji. Padło wiele propozycji dotyczących wyrażen je formułujących. Członkowie Komisji Konstytucyjnej będący przedstawicielami Prezydenta RP sugerowali wprowadzenie jako przesłanki „klęsk naturalnych lub katastrof technicznych”. Proponowano również zastąpienie pojęcia „katastrofa naturalna” - „nadzwyczajnym zagrożeniem środowiska”. Ponadto, wnikliwie pochyłono się nad ewentualnym rozszerzeniem samego sformułowania „katastrofa”. Planowano bowiem wykreślenie przymiotnika „naturalna”. W finalne prac żadna z zaprezentowanych opcji nie zyskała wystarczającego poparcia członków Komisji.

Biorąc pod uwagę, aktualnie unormowany art. 232 należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowania nie zostały wyczerpująco, normatywnie opisane co wpływa na szeroki zakres ich interpretacji. Nie ulega wątpliwości, iż przywołany przepis dzieli przesłanki mogące być powodem wprowadzenia stany klęski żywiołowej na dwie grupy. Pierwsza dotyczy katastrof naturalnych determinujących zagrożenia wywołane działaniem sił natury. Z kolei drugą

---

<sup>84</sup> Ibidem, s. 106.

grupę, warunkują szkody spowodowane awariami urządzeń wykorzystujących do swojej pracy siły natury, które *de facto* zostały stworzone przez człowieka. Awaria ta, dla legalności przesłanki pozwalającej na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej musi jednak nosić znamiona takiej klęski.

Uwzględniając powyższe uwagi w celu lepszego zrozumienia intencji ustrojodawcę, należy wyjaśnić znaczenie trzech pojęć: klęska żywiołowa, katastrofa naturalna oraz awaria techniczna. Z uwagi na specyfikę Konstytucji, definicje legalne przytoczonych określeń znalazły swoje miejsce w ustawie zwykłej o stanie klęski żywiołowej<sup>85</sup>.

Literatura przedmiotu za „klęskę żywiołową” uznaje każde zdarzenie, które swoimi skutkami może realnie wpłynąć na chociażby degradację środowiska, wywołać realne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludności lub stworzyć zagrożenia dla zasobów przyrody, czy też prowadzonej działalności gospodarczej<sup>86</sup>. Z kolei, ustawodawca „klęskę żywiołową” rozumie jako „katastrofę naturalną lub awarię techniczną”, która wywołuje zagrożenie dla życia lub zdrowia dużej liczby osób, wpływa na mienie w wielkich rozmiarach a także oddziałuje na środowisko na znacznych obszarach (art. 3 ust. 1 pkt 1). Przepisy zwykłe nie określają co oznaczają użyte w przytoczonym przepisie przymiotniki: „duża liczba”, „wielkie rozmiary” oraz „znaczny obszar”. Pojęcia te są niedookreślone i pozostają w gestii uznaniowej interpretatorów powstałego zagrożenia. Co istotne, przytoczony artykuł odnosi się do aspektu skutecznej pomocy i ochrony. Zostało wskazane, iż „może być ona podjęta tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków”. Taka norma daje podstawy do zastosowania w razie konieczności przepisów obejmujących szczególne środki służące przywróceniu bezpieczeństwa. Co istotne, art. 3 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy, nakłada na różne organy instytucji, specjalistyczne służby oraz formacje konieczność współdziałania z jednoczesnym pozostaniem pod jednolitym kierownictwem. Skuteczne, szybkie i adekwatne działania poszczególnych jednostek są kluczowe w celu jak najszybszego zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zagrożonej powstałą klęską ludności.

Kolejną definicją legalną zawartą w ustawie zwykłej o stanie klęski żywiołowej jest pojęcie „katastrofy naturalnej” (art. 3 ust. 1 pkt 2). Przepis wskazuje, iż jest to zdarzenie wywołane działaniem sił natury. Do tej przesłanki ustawodawca przywiązał zdecydowanie

---

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

<sup>86</sup> Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod red. B. Balcerowicza, Warszawa 1996, s. 41.

większą uwagę, gdyż przywołany artykuł wymienia katalog przykładowych zdarzeń, które powinny być uznane za katastrofę naturalną. Znalazły się w nim następujące przypadki: „wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”<sup>87</sup>. Katalog jest bardzo szeroki. Nie posiada zamkniętego charakteru. Również i w tym przypadku brakuje dookreślenia użytych przymiotników np. „ekstremalne”, czy też „intensywne”. Analizując dane zagrożenie pod tym kątem, organy odpowiedzialne za wprowadzenie stanu klęski żywiołowej powinny przeprowadzić konsultacje z wyspecjalizowanymi instytucjami, organizacjami posiadającymi np. odpowiednie dane statystyczne. Nie ulega wątpliwości jednak fakt, iż każdą z wymienionych wyżej przykładów „katastrof naturalnych” powodują siły natury, wobec których człowiek jako istota ludzka nie jest w stanie zapanować<sup>88</sup>.

Artykuł 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej definiuje pojęcie „awarii technicznej”. Za taką ustawodawca rozumie każdy przypadek „gwałtowanego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich użyciu lub utratę ich właściwości”. Przepis ten jak widać, zawiera trzy cechy zagrożenia, które można uznać za awarię techniczną. Musi być ono gwałtowne i nieprzewidziane. Dodatkowo jego wystąpienie będzie wywoływało skutki w postaci utraty właściwości np. budowli, czy też urządzeń technicznych.

Dodatkowo, co istotne art. 3 ust. 2 za katastrofę naturalną lub awarię techniczną uznaje zdarzenia odbywające się w cyberprzestrzeni lub wywołane aktywnością o charakterze terrorystycznym. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 cyberprzestrzeń jest miejscem do „przetwarzania i wymiany informacji”, którą tworzą funkcjonujące systemy informatyczne.

Porównując przesłanki wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych należy podkreślić, iż bez wątpienia na gruncie obowiązującego prawa przesłanki determinujące wprowadzenie stanu klęski żywiołowej zostały przez ustawodawcę najlepiej zdefiniowane. Co ważne, jak

---

<sup>87</sup> Artykuł 3 ust. 1 pkt 2. Jest to katalog przykładowych zdarzeń. Na taki jego charakter wskazuje użyte przez ustawodawcę zwykłego pojęcie „w szczególności”.

<sup>88</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit. Warszawa 2000, s. 295

podkreśla K. Prokop rozróżnienie „katastrofy naturalnej” i „awarii technicznej” z uwagi na ich rozumienie nie było niezbędne, gdyż zdaniem uczone mieszczą się one w wyrażeniu „klęska żywiołowa”. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że zarówno w chwili jednej jak i drugie zagrożenia muszą one nosić znamiona właśnie wywołanej klęski żywiołowej<sup>89</sup>.

## 5.2. Tryb wprowadzenia oraz czas trwania

Analogicznie do stanu wyjątkowego, stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony dopiero w chwili, gdy powstałego zagrożenia nie da się usunąć za pomocą „zwykłych, konstytucyjnych środków”. Za takie środki uznaje się np. uprawnienia organów władzy wynikające z przepisów ustawy zasadniczej. Odpowiedzialna za podjęcie działań w celu przeciwstawienia się niebezpieczeństwu jest nie tylko Rada Ministrów, ale również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na specyfikę zagrożenia oraz teren nim objęty będą to głównie wojewodowie.

Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów. Z tego uprawnienia został wyłączony Prezydent. Powodem tego jest odmienny do omówionych wyżej stanów stopień oraz źródło zagrożenia. Poza tym, żadna z przesłanek determinujących wprowadzenie omawianego stanu raczej nie będzie zagrażała ustrojowi państwa, jego niepodległości czy też suwerenności. W przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa noszącego znamiona klęski żywiołowej Rada Ministrów, po stwierdzeniu konkretnych okoliczności przez ministra do spraw wewnętrznych wprowadza samodzielnie stan klęski żywiołowej. Powyższe następuje w formie rozporządzenia. Dokument ten, powinien w swojej treści zawierać takie same elementy jak: akty wprowadzające omówione już stany nadzwyczajne, tj.: datę wprowadzenia, objęty obszar, czas trwania oraz niezbędne ograniczenia (w zakresie ustawy zwykłej) w obszarze praw i wolności człowieka i obywatela.

W Konstytucji RP brakuje normy skazującej, który organ będzie właściwy do wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie stanu do Rady Ministrów. Z uwagi na specyfikę zagrożenia właściwi temu etapowi procedury będą wojewodowie lub z własnej inicjatywy

---

<sup>89</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 109.

sama Rada. Rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. O wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej władze muszą powiadomić również sekretarza generalnego ONZ oraz sekretarza Rady Europy.

W przeciwieństwie do stanu wojennego oraz wyjątkowego, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nie podlega rozpatrzeniu rozporządzenia Rady przez Sejm. Konstytucja RP nie przewiduje takiej możliwości. Jedynym instrumentem kontrolnym legislatury wobec egzekutywy jest wyrażenie wobec niej wotum nieufności<sup>90</sup>. Uchwalenie nowego rządu mogłoby spowodować bowiem cofnięcie wcześniej złożonego dokumentu. Z uwagi jednak na zagrożenie terytorium państwa takie posunięcie wydaje się być zbyt daleko posunięte. Procedura, o której mowa jest bowiem zbyt długotrwała. Brak kontroli sprawowanej przez Sejm nad wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej jest kolejnym przejawem jego szczególności oraz wyjątkowości.

W myśl art. 232 Konstytucji RP, stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na zagrożonej części państwa lub na całym jego obszarze. Z uwagi na jego specyfikę, druga z możliwości wydaje się być mało realna. Przywołany przepis stanowi również o czasie trwania tego stanu. Przyjęto, iż może on obowiązywać na czas oznaczony, z zaznaczeniem nieprzekraczalności 30 dni. Z tego względu, konieczne jest ujęcie w rozporządzeniu wydanym przez Radę konkretnej daty rozpoczęcia oraz zakończenia stanu. W przypadku nie usunięcia zagrożenia, które wystąpiło w pierwotnie wyznaczonym czasie, prawo dopuszcza przedłużenie trwania stanu nadzwyczajnego. Decyzja ta podejmowana jest przez Radę Ministrów za zgodą Sejmu. Rada musi wystąpić z projektem stosownej uchwały. Sejm wyraża zgodę zwykłą większością głosów. Uchwała, o której mowa musi zostać opublikowana w Dzienniku Ustaw. Konstytucja nie wskazuje czasu na jaki można przedłużyć czas trwania stanu klęski żywiołowej ani ile razy można powtórzyć tę procedurę. Powyższe oznacza, normodawca dopuszcza opcję, że omawiany stan (jeżeli zaistnieje taka konieczność) podlega wielokrotnemu przedłużeniu, co ważne na nieokreślony czas. Takie podejście jest wysoce nieodpowiedzialne, gdyż nie wykluczony jest przypadek permanentnego, nieuzasadnionego przedłużania stanu klęski żywiołowej.

Oprócz wskazanych już braków regulacji na poziomie ustawy zasadniczej kluczowych kwestii związanych ze stanem klęski żywiołowej, należy podkreślić, iż

---

<sup>90</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 116.

w Konstytucji RP brakuje także regulacji dotyczących jego zakończenia. W związku z powyższym zasadne wydaje się być uznanie, że odpowiedzialna za to jest Rada Ministrów. Ustawa zwykła dopuszcza częściowe, fragmentaryczne znoszenie stanu. Oznacza to, że tereny, na których udało się usunąć zagrożenie oraz jego skutki mogą zostać zwolnione z podlegania szczególnym przepisom stanu nadzwyczajnego. Stan klęski żywiołowej znoszony jest w formie rozporządzenia. Konieczne jest jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ponadto, informację o jego zakończeniu należy podać do publicznej wiadomości za pośrednictwem różnych środków przekazu np. radio, telewizja, prasa, ogłoszenia publiczne.

### **5.3. Skutki wprowadzenia**

Głównymi skutkami wprowadzenia stanu klęski żywiołowej będzie ograniczenie niektórych praw i wolności człowieka i obywatela. Na uwagę zasługuje art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, który w przeciwieństwie do swoich dwóch pierwszych ustępów (zawierają one bowiem tzw. klauzulę antydyskryminacyjną) wskazuje, które z wartości jednostki mogą zostać ograniczone w trakcie trwania omawianego stanu na mocy ustawy zwykłej. Ustrojodawca w tym miejscu wymienił: „wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)”. Wszystkie z powyższych aspektów zostały uwzględnione przez polskiego ustawodawcę na gruncie ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Pomijając omawianie poszczególnych ograniczeń (gdyż przyjęty katalog jest niezwykle szeroki) należy tylko zaznaczyć, iż wspomniana wyżej ustawa zwykła przewidywała różne formy ograniczeń. Poszczególne artykuły dotyczą bowiem: zawieszenia np. obowiązków, zakazów oraz nakazów. Biorąc pod uwagę całość regulacji ustawowych około dwadzieścia przykładów potencjalnych restrykcji, którymi mogą zostać objęte prawie wszystkie osoby zamieszkujące zagrożone terytorium. Co wymaga podkreślenia, spod obowiązywania, restrykcji niektórych przepisów są wyłączeni np. małoletni (do 16 roku

życia), osoby po 60 roku życia, kobiety ciężarne, czy też niepełnosprawni. Takich osób nie obejmie chociażby nakaz udziału w wartach lub działaniach ratowniczych. Co istotne, decyzją wójta, burmistrza i prezydenta miasta wszystkie z wymienionych osób mogą bez wyłączenia podlegać wszystkim restrykcjom.

Na uwagę zasługuje jeszcze jedna kwestia. Za wprowadzenie różnych ograniczeń i wydanie odpowiedniego aktu odpowiedzialne są adekwatne do przedmiotu tego ograniczenia podmioty np. starosta wydaje ograniczenia na podstawie zarządzenia lub decyzji. Ustawa zwykła przewiduje również karę grzywny w przypadku, gdy któraś z osób objętych wydanymi decyzjami nie podda się dobrowolnie wprowadzonym ograniczeniom.

## Wnioski końcowe

Bezpieczeństwo jest współcześnie jedną z najcenniejszych i najbardziej pożądanых wartości. Zapewnienie ochrony państwa oraz ludności zamieszkującej jego teren stanowi główną potrzebę społeczeństwa, co nie byłoby możliwe bez podstaw prawnych regulowanych normami konstytucyjnej rangi. To one określają istotę, zakres oraz sposób tejże ochrony. Wyznaczają zadania państwa w obszarze realizacji zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa, określają ramy dopuszczalnych ograniczeń, a także regulują sposób przeciwdziałania wobec stanów szczególnego zagrożenia. Przepisy wytyczają również funkcje, jakie państwo może pełnić. Powyższa właściwość jest adekwatna dla norm zawartych w obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W literaturze przedmiotu odnajdziemy wiele podziałów funkcji państwa. Przyjmując, iż proponowane katalogi są niepełne, rozszerzyłam je o funkcję ochrony państwa. Polska ustawa zasadnicza zawiera szereg regulacji warunkujących istotę tej funkcji, wyrażających jej wartości, determinujących zadania poszczególnych władz oraz Sił Zbrojnych (których celem jest stanie na straży bezpieczeństwa państwa), a także dopuszcza wprowadzanie stanów nadzwyczajnych będących sposobem neutralizacji szczególnego zagrożenia.

Nauki prawne, pomimo bogatego rysu historycznego pojęcia „państwa” (ewolucja określenia na przestrzeni stuleci), różnych teorii powstania państwa oraz licznych definicji stworzonych na potrzeby innych nauk, nie wypracowały jednolitej definicji państwa. Podstawowe dla tejże rozprawy pojęcie to nie może być rozpatrywane wyłącznie w aspekcie abstrakcyjnym. Pod uwagę należy brać bowiem wszystkie struktury, które działają w ramach państwa.

Współcześnie najbardziej rozpowszechnionymi definicjami państwa są: tzw. abstrakcyjna definicji państwa sformułowana w XVI wieku przez Niccollo Machiavellego, trójelementowa definicji z przełomu XIX-XX w. zaproponowana przez Georga Jellinka, definicja sformułowana w 1922 r. przez polskiego uczonego Eugeniusza Jarrę oraz prawne zdefiniowanie państwa, które nastąpiło dopiero w latach trzydziestych XX wieku mocą



postanowień Konwencji z Montewideo. Każda z opisanych w rozprawie definicji znacząco wpłynęła na współczesne próby definiowania pojęcia „państwo”.

Analogiczny problem dotyczy pojęcia „funkcje państwa”. Liczne trudności w ustaleniu jego znaczenia wynikają z jego wieloznaczności. Jak wykazałam w rozprawie, mówiąc o „funkcji państwa” musimy na powyższe zagadnienie patrzeć w sposób całościowy. W rozumieniu tego terminu nie bez znaczenia pozostają wszakże uwarunkowania polityczne, społeczne oraz ekonomiczne. Przeprowadzona przeze mnie analiza wykazała, że pojęcie funkcji państwa (analogicznie do pojęcia państwa) przeszło długą drogę. Na przestrzeni lat podlegało licznym kategoryzacjaom. W literaturze przedmiotu najczęściej spotykamy się z podziałem funkcji państwa z uwagi na instytucje, które realizują państwowe cele. Przyjmując to kryterium wyróżnia się funkcję regulacyjną, adaptacyjną oraz innowacyjną. Odnajdziemy także zwolenników kategoryzacji funkcji stworzonej na podstawie wyodrębnionych gatunkowych rodzajów działalności państwa, czyli podziału na funkcję organizacyjną, represyjną, gospodarczą, socjalną oraz dystrybucyjną. Współcześnie najbardziej popularna jest ogólna typologia wskazująca na funkcję wewnętrzną oraz zewnętrzną funkcję państwa. Taki podział znajdziemy w większości dysertacji z zakresu prawa. Należy przychylić się do poglądu prezentowanego przez R. Małajnego, który podkreślił, że powyższa typologia jest nie tyle podziałem na funkcje, co wskazaniem obszaru działania tego państwa. Przyjmując powyższe, funkcje państwa należy definiować jako „główny kierunek działalności organizacji państwowej odpowiadający jej podstawowym celom”<sup>1</sup>. Grzegorz Kryszewski, uwzględniając przynależność Polski do Unii Europejskiej i biorąc pod uwagę obowiązującą Konstytucję wymienia następujące, konstytucyjne funkcje państwa: ochronną (jej elementem jest przedmiotowa funkcja ochrony państwa), ekonomiczno-socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz europejską. Na potrzeby niniejszej rozprawy katalog ten został uzupełniony o funkcję ochrony państwa.

Kolejnym zasadniczym wnioskiem płynącym z rozdziału pierwszego jest fakt złożoności istoty funkcji ochrony. Głównym jej składnikiem są podstawowe, konstytucyjne gwarantowane wartości, do których należy zaliczyć: niepodległość, suwerenność państwa, porządek wewnętrzny i bezpieczeństwo zewnętrzne, a także bezpieczeństwo jednostki. Płaszczyzną realizacji funkcji jest z kolei godność, wolność oraz równość jednostki. Na istotę

---

<sup>1</sup> R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich...*, op. cit., s. 51.

państwa składa się także działalność organów państwa, w szczególności trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), instytucje wyspecjalizowane do zapewnienia bezpieczeństwa jednostki takie jak np. policja czy też organizacje paramilitarne. Co ważne, wszelka aktywność wyżej wymienionych organów powinna być zgodna z ideą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Czynnikiem wpływającym na złożoność funkcji są także stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Wprowadzane są one w przypadku wystąpienia szczególnego zagrożenia państwa, gdy zwykle środki nie są wystarczające. Nie mniej ważne pozostaje rola Sił Zbrojnych oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Biorąc powyższe pod uwagę, najogólniej należy stwierdzić, iż istota funkcji ochrony państwa jest niezwykle złożona i najogólniej rzecz biorąc wyraża się w zapewnieniu bezpieczeństwa państw oraz ludności zamieszkującej jej teren.

Przeprowadzona analiza trzynastu wybranych europejskich ustaw zasadniczych (powstałych w różnym czasie) pozwoliła odpowiedzieć na pytanie dotyczące uniwersalności konstytucyjnej funkcji ochrony państwa. Bezsprzecznie należy stwierdzić, iż funkcja ta stanowi powszechną materię konstytucyjną. Właściwość ta nie jest zatem szczególna dla polskiej ustawy zasadniczej. Posiada ona uniwersalny charakter, niezależnie od tego, w jakim okresie powstał analizowany akt. Nie ma znaczenia, w jakim państwie uchwalono daną ustawę zasadniczą, gdyż każda z przeanalizowanych konstytucji określa poszczególne elementy funkcji ochrony państwa.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż sposób wyrażania analizowanej funkcji jest różny, co jest zdeterminowane przede wszystkim ustrojami politycznymi danych państw. W krajach posiadających instytucję króla jej realizacja przejawia się np. w ochronie ciągłości władzy państwowej w jego osobie. Z kolei w państwach, które przyjęły system parlamentarno-gabinetowy, prezydencki lub kanclerski w głównej mierze funkcję tę wyrażają kompetencje przypisane władzy wykonawczej. Różnice wynikają także w zakresie regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych. Można powiedzieć, iż każde z państw przyjęło inną koncepcję ochrony stosowaną w nadzwyczajnych przypadkach. Dokonując prawno-porównawczej analizy wykazałam także różne ujęcia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela stanowiącej przecież istotny element bezpieczeństwa jednostki. Na ich straży stoją różne

instytucje oraz są odmienne dla polskiego ustawodawstwa systemy dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia tychże praw lub wolności.

Analiza poszczególnych, historycznych polskich ustaw zasadniczych, pozwoliła wykazać pewne prawidłowości. Po pierwsze, bez wątpienia, we wszystkich przeanalizowanych aktach możemy odnaleźć przepisy dotyczące funkcji ochrony państwa. Każda z omówionych konstytucji pomimo różnych okresów historycznych, w których powstała, posiadała elementy kluczowe dla niniejszej dysertacji funkcji.

Po drugie, regulacja funkcji ochrony państwa była różna. I tak np. Konstytucja 3 maja większość prerogatyw w zakresie ochrony państwa przypisała królowi, Mała Konstytucja z 1919 r. – Naczelnikowi Państwa, Konstytucja marcowa i kwietniowa głowie państwa osobie Prezydenta, Konstytucja z 1952 r. Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Radzie Państwa, a współcześnie obowiązująca ustawa zasadnicza podzieliła je między Prezydenta oraz Radę Ministrów.

Po trzecie w zakresie funkcji ochrony państwa prawie wszystkie polskie konstytucje posiadały przepisy regulujące sytuację szczególnego zagrożenia państwa. Przewidywały one możliwość wprowadzenia stanu wojny, a w późniejszych okresach stanów nadzwyczajnych. Współcześnie obowiązująca Konstytucja RP rozróżnia trzy stany: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej.

W rozdziale III wykazałam, iż funkcja ochrony państwa została wyrażona w Konstytucji RP przez najważniejsze z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego ustrojowe wartości: niepodległość państwa, jego suwerenność, a także bezpieczeństwo zewnętrzne oraz porządek wewnętrzny rozumiany również jako bezpieczeństwo wewnętrzne. Nie bez znaczenia pozostaje także bezpieczeństwo indywidualne jednostki, a także realizacja przez organy władzy państwowej funkcji ochrony państwa w oparciu o konstytucyjną ideę rzetelności i sprawności działania.

Niepodległość oraz suwerenność państwa nie są pojęciami tożsamymi. „Suwerenność” określa bowiem istotną dla istnienia państwa jego samodzielność. Związana jest przede wszystkim z władzą zwierzchnią funkcjonującą w państwie. Z kolei „niepodległość” określa, w jaki sposób państwo uzyskało wolność oraz wskazuje na jego obronę, wiąże się również z usamodzielnieniem się Narodu, a także oznacza odrębny byt

państwowy. Najważniejszy pozostaje jednak fakt, iż nie ma suwerenności bez niepodległości, ale nie każda niepodległość będzie tożsama z suwerennością.

Kolejną przeanalizowaną w rozprawie wartością było bezpieczeństwo zewnętrzne oraz wewnętrzne państwa. Samo pojęcie „bezpieczeństwa” odnosi się zarówno do wewnętrznego porządku państwa jak i prowadzonych stosunków międzynarodowych. Zagadnienie to jest niejednoznaczne i wieloaspektowe. Dodatkowo, polski ustrojodawca nie przyjął definicji legalnej „bezpieczeństwa”, co wpływa na szerokość zakresu jego interpretacji.

Każda z omówionych ustrojowych wartości jest istotna z punktu widzenia funkcji ochrony państwa. Wszystkie one wpływają na jednostki żyjące na terytorium Polski oraz całe funkcjonowanie państwa. Wyznaczają tożsamość państwa. Wartości te nie podlegają „ważeniu”, tj. żadna z nich nie jest ważniejsza od drugiej. Bez niepodległości, suwerenności oraz bezpieczeństwa państwa nie można byłoby mówić o demokratycznym państwie prawnym.

Przeprowadzona analiza pozwoliła również wykazać znaczenie środków ochrony praw i wolności człowieka będących wyrazem bezpieczeństwa jednostki i funkcji ochrony państwa. Najważniejszymi konstytucyjnymi gwarancjami są: skarga konstytucyjna, prawo do sądu, możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz dopuszczenie dochodzenia roszczeń w przypadku decyzji lub rozstrzygnięcia władzy, które naruszyło prawa lub wolności jednostki.

Dokonana przeze mnie analiza wybranych orzeczeń sądów pozwoliła również na dowiedzenie faktu, iż idea rzetelności i sprawności działania instytucji władzy publicznej, którą można odnieść do rzetelności i sprawności działań państwa, traktowana jest jako idea o normatywnym znaczeniu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie traktował ją jako wzorzec konstytucyjności postępowania. Co więcej, analiza orzeczeń wykazała, iż sprawność jako idea jest spójna z rzetelnością państwa oraz w istotny sposób rzutuje na sposób regulacji konstytucyjnych funkcji państwa, w tym funkcji ochrony państwa.

Kluczowy wpływ na rozdzielenie kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa ma przyjęty w Polsce trójpodział władzy, zgodnie z którym wyróżnia się władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz

sądowniczą. Przeprowadzone rozważania prezentujące uprawnienia wskazanych władz, pozwoliły na wysunięcie szeregu wniosków.

Należy podkreślić, iż ustrojodawca nie wskazał legislatywy jako głównego organu odpowiedzialnego za ochronę państwa. Fakt ten wcale jednak nie umniejsza konstytucyjnej roli parlamentu w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa. Nie pozostawia również wątpliwości kwestia, że kompetencje Sejmu dotyczące ustawodawstwa oraz jego udział w procedurze wprowadzania stanów szczególnego zagrożenia mogą realnie wpływać i kształtować pewne elementy bezpieczeństwa kraju zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Kompetencje Sejmu z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa są o różnym nasileniu ingerencyjnym, dotyczą bowiem zarówno możliwości kontroli efektów działań podjętych przez organy egzekutywy, jak i mogą być samodzielnie realizowane przez Sejm.

Rola Senatu w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa (w porównaniu z uprawnieniami Sejmu) jest uboga i bardzo wąska. Główne kompetencje tej izby sprowadzają się do dwóch aspektów: udziału w procedurze ustawodawczej oraz w chwili zastosowania art. 131 ust. 3, w myśl którego jeżeli Prezydent nie może sprawować swojej funkcji, wówczas zastępuje go Marszałek Sejmu, a gdy i on nie może tego uczynić, stanowisko obejmuje Marszałek Senatu. Szczególnym polem, na którym rola Senatu została wyeliminowana, jest brak udziału izby w procedurach wprowadzania oraz kontroli stanów nadzwyczajnych. Powyższe rozwiązanie ma dwie strony. Po pierwsze, pominięcie Senatu może znacząco usprawnić podejmowanie kluczowych decyzji służących ochronie państwa. Z drugiej jednak strony, senatorowie zostali pozbawieni swoich głosów decyzyjnych.

W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szczególna rola w urzeczywistnieniu omawianej funkcji przypada Prezydentowi RP. Zadania głowy państwa będące wyrazem funkcji ochrony państwa można podzielić na kilka kluczowych grup. Pierwszą tworzą tzw. kompetencje ustrojowe (wymienia je art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej). Zalicza się do nich szereg uprawnień, które zostały szczegółowo omówione w pracy, a mianowicie: sprawowanie przez głowę państwa najwyższego przedstawicielstwa RP, zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej, czuwanie nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej oraz stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także jego niepodzielności i nienaruszalności terytorialnej. Druga grupa kompetencji głowy państwa

wynika z art. 134 Konstytucji. Przepis ten przede wszystkim ustanawia Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych. Artykuł 134 stanowi również o mianowaniu na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Kolejne kompetencje Prezydenta w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa zostały określone mianem nadzwyczajnych. Do tego katalogu zalicza się: możliwość ogłoszenia częściowej lub powszechnej mobilizacji (art. 136) oraz udział w procedurze wprowadzenia stanu wojny (art. 116), a także stanów nadzwyczajnych (wojennego oraz wyjątkowego). W grupie pozostałych kompetencji głowy państwa zostały sklasyfikowane uprawnienia z art. 133 Konstytucji RP, tj. ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli państwa polskiego oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, a także organizacji międzynarodowych. W pracy wykazałam także rolę konstytucyjnych organów doradczych Prezydenta - Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabinetowa. Wszystkie z omówionych organów mogą wpływać na bezpieczeństwo całego państwa, wspólnie jednak ich działalność ma jedynie pomocniczo-doradczy charakter. Podsumowując, Prezydent nie może przyjmować pozycji biernej, gdyż przepisy Konstytucji wymagają od niego znacznej aktywności i realnych, aktywnych działań w zakresie realizacji funkcji ochrony państwa.

Na mocy konstytucyjnych przepisów kompetencje Rady Ministrów odnoszące się do funkcji ochrony państwa na potrzeby pracy zostały zawarte w katalogu opartym w znaczącym stopniu o normy wynikające z art. 146 Konstytucji. Jako pierwszą grupę opisałam uprawnienia z ust. 1 i 2. Na mocy przywołanych przepisów Rada Ministrów odpowiada za prowadzenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa, w sprawach które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Kolejne dwie grupy zadań wyznaczyły wyodrębnione w Konstytucji RP kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa (art. 146 ust. 4), tj. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (pkt 7) oraz zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego (pkt 8). Osobno należy wspomnieć o art. 146 ust. 4, pkt 11, który wskazuje iż „sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a także określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej”. Kolejną grupę uprawnień Rady Ministrów, które omówiłam warunkuje pkt 9 i 10 również art. 146 ust. 4, tj. „kierownictwo w dziedzinie stosunków

z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” oraz zawieranie umów międzynarodowych, ich zatwierdzanie oraz wypowiedanie. Oddzielną grupę uprawnień związanych z realizacją funkcji ochrony państwa stanowią kompetencje związane ze stanami nadzwyczajnymi. Dodatkowo przeanalizowałam rolę Ministra Obrony Narodowej, będącego członkiem Rady Ministrów posiadającego znaczące uprawnienia związane z realizacją przedmiotowej funkcji oraz Rady Gabinetowej. Analiza konstytucyjnych uprawnień Rady Ministrów pozwoliła na sporządzenie ich katalogu. Dzięki pogrupowaniu poszczególnych kompetencji można było stworzyć ich rzetelny i szeroki opis. W systemie funkcjonowania RP rola Rady Ministrów jest kluczowa i pierwszoplanowa. Jej kompetencje pozwalają na zapewnienie ochrony państwa nie tylko pod kątem teoretycznym, ale i realnych działań.

Sądy oraz trybunały (porównując uprawnienia władzy ustawodawczej oraz wykonawczej) posiadają niewiele uprawnień z zakresu realizacji funkcji ochrony państwa. Biorąc pod uwagę strukturę polskiego sądownictwa, najwięcej kompetencji w tej dziedzinie posiada Trybunał Konstytucyjny. Działanie wymiaru sprawiedliwości stanowi gwarancję stabilnego funkcjonowania państwa. Wyłącznie realizowanie przez sądy prawnych działań, które zostały im przypisane na mocy nie tylko tych najwyższych rangą norm powoduje także to, iż władza sądownicza jest w stanie przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa, a także ochrony społeczeństwa i obywateli, co w szerszym wymiarze przekłada się na siłę całego państwa.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na wykazanie, iż każdy rodzaj władzy (tj. ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza) posiada szereg kompetencji oraz instrumentów, których celem oraz głównym zadaniem jest ochrona państwa, a także zapewnienie jego bezpieczeństwa. Katalog omówionych uprawnień poszczególnych instytucji jest zróżnicowany, jednak należy podkreślić, że jako całość tworzy zestaw instrumentów realnie pozwalających na zapewnienie gwarancji kluczowych dla obranej tematyki pracy.

Szczególne rola w realizacji omówionej funkcji przypada Siłom Zbrojnym, na których ciąży obowiązek obrony Rzeczypospolitej. Wojsko jest instytucją zorganizowaną, zdyscyplinowaną oraz posiadającą określone kompetencje, które nie zostały przydzielone żadnemu organowi państwa. Cechą odróżniającą armię od pozostałych instytucji społecznych jest posiadanie przez nią środków oraz technik, które są określane mianem

aparatu przemocy. W państwie armia wykorzystywana jest jako narzędzie wojenne, gwarant politycznego porządku i stabilności, pewna grupa interesu czy też jako swoista alternatywa dla cywilnej władzy. Bez prawnie określonego działania tejże formacji jej realne, sprawne i kompetentne działanie nie byłoby możliwe. W Polsce jej status reguluje nie tylko sama Konstytucja, ale i poszczególne ustawy.

Kluczowymi elementami funkcjonowania Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej jest przestrzeganie zasady ich neutralności politycznej oraz sprawowanie przez organy władzy publicznej demokratycznej, cywilnej kontroli. Z zasad tych wynika przede wszystkim: zwierzchność i odpowiedzialność władzy cywilnych nad prowadzoną polityką obronną, oddzielenie od siebie struktur wojskowych i cywilnych, zachowanie apolityczności Sił Zbrojnych, ograniczenie wewnętrznych funkcji Sił na rzecz np. policji, czy też zapobieganie ewentualnej autonomizacji wojska, która w konsekwencji może prowadzić do destrukcyjnych działań tego środowiska.

W zakresie cywilnej kontroli parlamentarnej pierwszoplanową rolę odgrywa Sejm, gdyż to on mocą ustaw szczegółowych (w tym ustawy budżetowej) może realnie oddziaływać na funkcjonowanie Sił Zbrojnych. Izba ta oprócz funkcji ustawodawczej sprawuje również funkcję kreacyjną oraz kontrolną. Należy jednak pamiętać, że kontrola ta pomimo realnego oddziaływania ma charakter pośredni. Bezpośrednie instrumenty kontrolne posiada natomiast władza wykonawcza, tj. Prezydent oraz Rada Ministrów. Głowa państwa posiada bowiem uprawnienie do sprawowania „najwyższego zwierzchnictwa”, z kolei Rada Ministrów pełni „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju”. W przeciwieństwie do działań parlamentu podejmowanych głównie za pośrednictwem ustawodawstwa, to władza wykonawcza mocą swoich konkretnych decyzji może realnie oddziaływać na funkcjonowanie Sił Zbrojnych, np. mianując na najważniejsze stanowiska wojskowe.

Przeprowadzona w pracy analiza pozwoliła na ukazanie możliwości różnego skatalogowania zadań, kompetencji oraz uprawnień Sił Zbrojnych. Udział wojska w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa ma charakter wewnętrzny oraz zewnętrzny, a jego aktywność zostaje uwidoczniiona nie tylko w chwili wystąpienia stanów nadzwyczajnych, tj. sytuacji szczególnego zagrożenia, sytuacji kryzysowej, ale również w momencie pokoju. Wówczas działania Sił Zbrojnych dotyczą głównie kwestii porządkowych oraz wspierających poszczególne formacje odpowiedzialne za porządek w państwie, np. policję,



czy też Straż Graniczną. Sprawna i skuteczna aktywność armii nie byłaby jednak możliwa bez właściwego uzbrojenia, przestrzegania omówionych zasad oraz rzetelnego i profesjonalnego przywództwa. W literaturze przedmiotu oraz doktrynie funkcjonuje wiele podziałów funkcji Sił Zbrojnych, które - jak wskazuje W. Sokolewicz - należy traktować jako „swoistą konkretyzację funkcji państwa jako całości”<sup>2</sup>.

Jeden z podrozdziałów pracy został poświęcony osobie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, która - jak wykazałam - posiada długą tradycję historyczną. Jego rola staje się kluczowa w chwili trwania wojny. Jednak funkcjonowanie tej instytucji w tym okresie nie jest wystarczające. Stałe zajmowanie tego stanowiska i wyznaczenie kompetentnej osoby, nawet na czas państwowego pokoju jest niezbędne, by sprawnie, rzetelnie i właściwie kierować Siłami Zbrojnymi w tzw. sytuacji podbramkowej. Powyższy fakt, zauważyli rządzący i w 2015 r. mocą nowelizacji ustawy szczegółowej wybrano oraz mianowano odpowiedniego generała do pełnienia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Wskazanie konkretnej osoby w czasie państwowego pokoju pozwala na opracowanie założeń oraz przygotowanie procedur do chwili wystąpienia sytuacji szczególnego zagrożenia wymagającej zbrojnych działań i wprowadzenia stanu wojny.

Całość analizy prowadzi do wniosku, iż Siły Zbrojne poprzez wypełnienie swojej najważniejszej roli, tj. ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (art. 26 Konstytucji RP) wpisują się w cały zespół instytucji realizujących funkcję ochrony państwa. W przypadku armii jej realizacja ma jednak charakter ściśle praktyczny (możliwość stosowania środków z zakresu aparatu przemocy), realny, dobrze widoczny. Można zatem zgodzić się ze słowami W. Sokolewicza, że charakterem oraz zasadniczym celem wojska jest „bycie tarczą obronną całego narodu”<sup>3</sup>.

Rozdział VI rozprawy dotyczący stanów nadzwyczajnych pozwolił na ukazanie ich istoty, roli oraz udziału w procesie realizacji funkcji ochrony państwa. Celem ich wprowadzania jest przede wszystkim zapobieżenie, przeciwstawienie się oraz usunięcie skutków danego zagrożenia. Należy podkreślić fakt, iż ustrojodawca normując w Konstytucji RP trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych wykazał się dużą odpowiedzialnością za swój kraj.

---

<sup>2</sup> W. Sokolewicz, *Funkcje sił zbrojnych...*, op. cit., s. 178.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Ustawa zasadnicza wyróżniła bowiem stan wojenny, wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Wprowadzenie każdego z nich uwarunkowane jest powstaniem określonych przesłanek, którymi są: zagrożenia zewnętrzne (stan wojenny) oraz *stricto* wewnętrzne (stan wyjątkowy oraz klęski żywiołowej)

Najważniejszym skutkiem każdego z omówionych w rozprawie stanów jest zniwelowanie zagrożenia państwa. Pozostałe konsekwencje z nich wynikające wpływają na zmianę uprawnień poszczególnych organów władzy. Takim przykładem jest chociażby możliwość wydawania przez Prezydenta w trakcie trwania stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy. Najdalej idącą konsekwencją każdego z omówionych stanów będzie ingerencja w sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Jeżeli w przypadku zastosowania przez władzę środków nieadekwatnych do zagrożenia, które wystąpiło, prawa i wolności zostały z tego powodu naruszone, jednostkom przysługuje dochodzenie roszczeń – głównie odszkodowawczych. Bez wątpienia stany nadzwyczajne poprzez swoją szczególną konstrukcję i rolę są ważnym, konstytucyjnie uwarunkowanym elementem realizacji funkcji ochrony państwa.

Finalizowanie niniejszej rozprawy przypadło na przełom lat 2020 i 2021, lat szczególnych pod względem zagrożenia, jakim okazał się wirus SARS COV2. Jego kolejne mutacje okazały się bezlitosne wobec światowej społeczności. Od dziesiątek lat państwa nie zmagaly się z takim zagrożeniem godzącym tak silnie w ochronę i bezpieczeństwo kraju. Pandemia nie pominęła również Polski. Liczne, sukcesywnie wprowadzane restrykcje na gruncie ustaw i rozporządzeń znacząco nadwyrężyły poczucie bezpieczeństwa obywateli.

Należy zaznaczyć, że przeciwdziałanie pandemii stanowi jeden z obowiązków władz publicznych. Wynika on wprost z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Jego realizacja nie jest jednak możliwa za pomocą zwykłych środków, którymi dysponuje władza publiczna (przy dokonywaniu ograniczania praw konstytucyjnych w oparciu o wymogi z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej). Są one niewystarczające dla zwalczania zagrożenia, jakim był i pozostaje wirus COVID-19. Prawne i faktyczne środki oraz działania, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, wymagają wprowadzenia szczególnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania organów państwa oraz wprowadzania szczególnego rodzaju ograniczeń praw konstytucyjnych. Pomimo niebywale groźnego i szybko rozprzestrzeniającego się zagrożenia polska władza wykonawcza (w przeciwieństwie do europejskich przywódców

i rządzących) nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu wyjątkowego, czy też stanu klęski żywiołowej<sup>4</sup>.

Obóz rządzący swoją decyzję uzasadniał brakiem podstaw do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Biorąc pod uwagę szczegółowe uregulowania należy stwierdzić, że takowe podstawy były, bowiem ustawowymi przesłankami wprowadzenia np. stanu wyjątkowego są: zagrożenie bezpieczeństwem państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Z kolei warunkiem determinującym wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, oraz w celu ich usunięcia. Należy pamiętać, iż zastosowanie szczególnego rozwiązania, jakim jest stan nadzwyczajny, niesie za sobą daleko idące skutki. Może on wpłynąć na ograniczenie swobód, praw i wolności człowieka i obywatela. Konsekwencją tego mogłoby być dochodzenie przez poszkodowanych odszkodowań z tytułu poniesionych strat majątkowych, co z kolei znacząco obciążałoby budżet państwa. Wydaje się, że ten argument przesądził o niewprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Decyzja rządzących może stać się przedmiotem kolejnych, poszerzonych, konstytucyjnych rozważań.

Przeprowadzona w rozprawie analiza utwierdziła mnie w przekonaniu, iż funkcja ochrony państwa jest niezmiernie istotna z uwagi na byt Rzeczypospolitej. Obecnie obowiązująca Konstytucja posiada szereg rozwiązań służących jej realizacji. Ustawodawstwo zwykle także doprecyzowuje wiele kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony państwa. Ogólnie oceniając, państwo polskie jest przygotowane „przynajmniej potencjalnie” na ewentualne zagrożenia, nie tylko te o charakterze wewnętrznym, ale i o charakterze zewnętrznym. Odmienną kwestią pozostaje swoista niechęć rządzących do eliminowania powstałego zagrożenia za pomocą konstytucyjnie dostępnych środków. Niezastosowanie konstytucyjnie gwarantowanych norm pozwalających na wprowadzenie stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej wobec panującej na przełomie 2020/2021 r. pandemii koronawirusa oceniam negatywnie.

Podsumowując całość rozważań można przedstawić ogólną ocenę istniejących regulacji prawnych. Należy stwierdzić, że na gruncie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997

---

<sup>4</sup> Wprowadzono jedynie stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii. Oba stany normuje ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570).

r. funkcja ochrony państwa została uregulowana dość szeroko. W poszczególnych jej rozdziałach możemy odnaleźć normy stanowiące o elementach tej funkcji. Wiele kwestii doprecyzowuje ustawodawstwo zwykłe, nie było ono jednak zasadniczą podstawą analizy rozprawy. Konstytucyjne przepisy dają silną podstawę dla samego bytu funkcji. Niestety należy zaznaczyć, że zawierają one pewne braki, których uzupełnienie, wypełnienie lub poprawienie wpłynęłoby znacząco na stosowanie gwarancji zapewniających ochronę i bezpieczeństwo państwa.

Przeprowadzona w rozprawie analiza daje podstawy do wysunięcia postulatów *de lege ferenda*.

Po pierwsze, w Konstytucji i ustawach szczegółowych należałoby ujednoczyć pojęcia związane z ochroną i bezpieczeństwem państwa. Obecnie funkcjonuje swoisty „bałagan prawny”. W samej ustawie zasadniczej np. w art. 126 czytamy o bezpieczeństwie państwa. W art. 135 podobnie, jednak dodatkowo przepis ten przywołuje Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Dlaczego ustrojodawca przyjął taką nazwę tego organu? Określenie go mianem „Rady Bezpieczeństwa Państwa” (trzymając się wcześniejszej terminologii) znacząco ujednoczyłoby pojęcia. Ujednoczenie zastosowanych określeń zniwelowałoby też problemy interpretacyjne tak kluczowego pojęcia jakim jest „bezpieczeństwo”.

Po drugie, konstytucyjnie umocowane organy, jakimi są wspomniana wyżej Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135 Konstytucji) oraz Rada Gabinetowa (art. 141), nie spełniają stawianych oczekiwań. Ich działalność przybrała współcześnie wyłącznie wymiar symboliczny. Powyższe uwarunkowane jest faktem, iż Prezydent nie jest związany decyzjami, które zapadają na spotkaniach tychże organów. Należy wprowadzić zmiany prawne obligujące głowę państwa do podejmowania działań zgodnych z rekomendacjami otrzymanymi od ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa państwa. Wówczas obie Rady mogłyby stać się efektywnym forum koordynowania działań podejmowanych przez władzę wykonawczą wobec powstałego zagrożenia.

Po trzecie, pozostając w obszarze art. 141 Konstytucji, który stanowi, że „w sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową”, dookreślenia wymaga zwrot „sprawy szczególnej wagi”. Czymże są owe sprawy „szczególnej wagi”? Jakie kryterium powinna przyjmować głowa państwa decydując o tym, czy temat potencjalnego spotkania ma charakter szczególny? Powyższe wymaga doprecyzowania na

gruncie ustawodawstwa zwykłego. Zmiana konstytucyjna jest niezbędna natomiast w zakresie określenia „może”. Postuluję, by zwołanie Rady Gabinetowej w sytuacji wspomnianego „szczególnego zagrożenia” miało charakter obligatoryjny, a nie tak jak pozostaje to obecnie – fakultatywny. Wprowadzenie proponowanej zmiany zwiększy wagę tego konstytucyjnie regulowanego organu.

Po czwarte, należy wprowadzić zmiany w zakresie kontrasygnaty. Obecnie, zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu złożonego przez Prezesa Rady Ministrów. Premier za podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Konieczność działania Prezydenta na wniosek Rady Ministrów zapobiega niebezpieczeństwu nadużywania uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, najlepiej jednak byłoby, gdyby Prezydent po otrzymaniu właściwie sporządzonego wniosku (np. dotyczący wprowadzenia stanu nadzwyczajnego) od Rady Ministrów nie musiał uzyskiwać kontrasygnaty od Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to skróciłoby czas reakcji, która w chwili zagrożenia państwa jest najważniejsza.

Po piąte, w 2005 r. K. Prokop w swojej monografii „Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku” postulował nowe spojrzenie na stany nadzwyczajne. Warunkował to charakterem zagrożeń, które powstają nieuchronnie wraz z rozwojem społeczeństwa, nowymi technologiami czy też nieznanymi dotąd klęskami. Jakże aktualny jest powyższy wniosek wobec niebezpieczeństwa niesionego przez pandemię wywołaną koronawirusaem Uwzględnienie powyższego zagrożenia (tj. pandemii) w przesłankach warunkujących wprowadzenie np. stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej obligowałoby władzę państwową do zastosowania konstytucyjnych norm. Wówczas stosowanie licznych obostrzeń w celu przywrócenia bezpieczeństwa i ochrony państwa bez funkcjonowania stanu nadzwyczajnego nie byłoby możliwe, jak to się dzieje obecnie.

Mam nadzieję, że niniejsza rozprawa będzie inspirująca dla jej odbiorców, a doktryna i naukowcy dostrzegą wagę opisanej przeze mnie funkcji i znajdzie ona swoje miejsce w dalszych analizach oraz publikacjach naukowych.

## Bibliografia

### Monografie:

1. Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982. Wydanie pierwsze*, Warszawa 1985.
2. Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego od roku 1926*, Warszawa 1972.
3. Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego. T. II, cz. 2*, Warszawa 1989.
4. Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001.
5. Arystoteles, *Polityka (reprint)*, Warszawa 2002.
6. Austin J., *Province of Jurisprudence Determined*, London 1832.
7. Balcerowicz B., *Sily Zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.
8. Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
9. Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.
10. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
11. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007.
12. Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
13. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
14. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne. 7. wydanie*, Warszawa 2015.
15. Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014.
16. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977.
17. Barwicka-Tylek I., *Portrety wolności. Studium z historii idei i postmodernizmu „stosowanego”*, Warszawa 2009.
18. Bednarski S., Kolczyński J., *Podstawowe wiadomości o państwie i prawie*, Warszawa 1961.

19. Bobrowski F., *Lexicon Latino-Polonicum. Słownik Łacińsko-Polski*. Na wzór słownika Jakoba Faccidati, Wilno 1822.
20. Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej: oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
21. Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.
22. Brückner A., *Mitologia słowiańska i polska*, Warszawa 1985.
23. Bryk A., *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013.
24. Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
25. Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.
26. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
27. Car S., *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935.
28. Castleden R., *Krwawi mordercy, maniacy szaleni i nienawistni – od starożytności do czasów współczesnych. Zabójstwa polityczne, truciciele i trucicielski, szaleńcy. Część I*, tłum. O. Kaczmarek, Warszawa 2008.
29. Celarek K., *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Dąbrowa Górnicza 2011.
30. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa. 9. wydanie*, Warszawa 2014.
31. Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
32. Chojnacki P., *Filozofia tomistyczna i neotomistyczna*, Poznań 1947.
33. Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
34. Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999.
35. Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
36. Cieślak W., *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelné zasady*, Warszawa 2010.
37. Czajkowski M., *Obrona przeciwrakietowa w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2013.
38. Czapliński W., *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993.

39. Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
40. Czernecki J., *Odbudowa państwowości polskiej: najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924.
41. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
42. Czubiński A., Topolski J., *Historia Polski*, Wrocław 1989.
43. Dahl R.H., *O demokracji*, Kraków 2000.
44. Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski. Tom II. Od roku 1795*, tłum. E. Tabakowska, Kraków 1991.
45. Davies N., *Zaginione królestwa*, tłum. B. Pietrzyk, J. Rumińska-Pietrzyk, E. Tabakowska, Kraków 2010.
46. Dąbrówka A., Geller E., *Słownik antonimów*, Warszawa 1995.
47. Denisov A.I., *Tieoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1984.
48. Derlatka M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ze schematami. Wydanie 2*, Warszawa 2015.
49. Dębicka A.J., *Sprawność państwa*, Warszawa 2008.
50. Dobkowski B., *Konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli PRL: studium politycznoprawne*, Warszawa 1979.
51. Dudek D., *Autorytet Prezydenta a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
52. Dybowski K., *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991.
53. Dyrwa A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014.
54. Działocha K., *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967.
55. Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
56. Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
57. Ehrlich S., *Podstawowe wiadomości o państwie*, Warszawa 1950.
58. Ehrlich E., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
59. Engels F., *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*, Warszawa 1948.



60. Engels F., *O pochodzeniu rodziny, własności prywatnej i państwa: w związku z badaniami Lewisa H. Morgana*, Warszawa 1977.
61. Esmein A., *Prawo konstytucyjne. Wydanie II. Poprawione i uzupełnione, według VI wydania oryginału*, przeł. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921.
62. Fellmeth A.X., Horwitz M., *Guide to latin in international law*, Oxford, New York 2009.
63. Finn J.E., *Constitutions in Crisis. Political Violence and Rule of Law*, New York – Oxford 1991.
64. Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
65. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
66. Garlicki L., *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 1*, Warszawa 2014.
67. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. 4. wydanie*, Warszawa 2017.
68. Gaska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i Sił Zbrojnych*, Warszawa 2002.
69. Gelberg L., *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów. T. II*, Warszawa 1958.
70. Górski G., *Polonia restituta: ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007.
71. Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawnoporównawcze*, Rzeszów 2005.
72. Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi. 8. wydanie*, Warszawa 2018.
73. Grygień J., *Wola powszechna w filozofii politycznej*, Toruń 2012.
74. Handelsman M., *Trzy konstytucje (1791-1807-1815)*. Wyd. 2, Warszawa 1915.
75. Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2009.
76. Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, wstęp i przypisy J.C.A. Gaskin, Warszawa 2005.
77. *International Military and Defence Encyclopedia*, Washington DC 1995, Vol 1; Vol 2; Vol. 5.
78. Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1996.

79. Jackiewicz I.A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
80. Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008.
81. Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP: podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2003.
82. Jakubowski W., Wojtaszczyk K. A., *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych. Wydanie IV zmienione*, Warszawa 2007.
83. Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
84. Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
85. Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
86. Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, tłum. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924.
87. Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1966.
88. Jerzewska J., *Elementy prawa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych z ćwiczeniami*, Warszawa 2009.
89. Justyńska J., Justyński J., *Historia myśli socjologiczno-ekonomicznej*, Warszawa 2013.
90. Kaleta K.J., Kotowski A., *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
91. Kalisz-Prakopik A., Pęcak P., Prokop-Perzyńska E., *Materiały pomocnicze ze wstępu do prawoznawstwa. Schematy i tabele*, Lublin 2005.
92. Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
93. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Zespół informacji i Statystyk, *Informacja nr 76. Poprawki Senatu IX Kadencji do ustaw uchwalonych przez Sejm po 82. Posiedzeniu Senatu oraz 83. posiedzeniu Sejmu*, Warszawa 2019.
94. Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
95. Kania L., *Sądy wojskowe w armii Księstwa Warszawskiego (prawo, struktury, praktyka)*, Studia Lubelskie tom VII, pod red. M. Bielawskiej, Sulechów 2011.
96. Karieva M.P., *Teoria państwa i prawa*, tłum. A. Bachrach, Warszawa 1951.
97. Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław 1980.

98. Kijowski M., *Prawne aspekty śmierci człowieka. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2013.
99. Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M., *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego – część ogólna*, Warszawa 2013.
100. Kłafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966.
101. Kłoska G., *Pojęcie, teorie i badanie wartości w naukach społecznych*, Warszawa 1982.
102. Kłak C.P., *Wprowadzenie do prawa*, Kraków 2008.
103. Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
104. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
105. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
106. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008.
107. *Konstytucja Holandii*, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.
108. *Konstytucja Grecji*, tłum. z j. francuskiego G. i W. Uliccy, tłum. zmian wprowadzonych na mocy rewizji z 6 kwietnia 2001 roku B. Zdaniuk, Warszawa 2005.
109. *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
110. *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.
111. *Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.
112. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003.
113. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007.
114. *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów. 2. wydanie*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2011.
115. Korab-Karpowicz W.J., *Historia filozofii politycznej. Od Turkidydesa do Locke'a. Tradycje klasyczne i jej krytycy*, Kęty 2010.
116. Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003.

117. Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
118. Kowalski J., *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963.
119. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia polityki i strategii obronnej*, Warszawa 1998.
120. Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
121. Krzysztofik E., *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
122. Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
123. Kulpa M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu. Wydanie II*, Warszawa 2008.
124. Kustra E., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 1997.
125. Kuziak M., Rzepczyński S., Tomasiak T., Sikorski D., Sucharski T., *Słownik myśli filozoficznej*, Bielsko-Biała 2006.
126. Kwiecień R., *Suwerenność państwa*, Kraków 2004.
127. Lelewel J., *Panowanie Stanisława Augusta. Dodatek do Teodora Wagi. Historii i Królów Ksiąząt Polskich.*, Warszawa 1819.
128. Lelewel J., *Panowanie Króla Polskiego Stanisława Augusta Poniatowskiego obejmujące trzydziestoletnie usilności narodu, podźwignienia się, ocalenie bytu i niepodległości*, Bruxella 1847.
129. Lenin W., *Zeszyty filozoficzne*, Warszawa 1956.
130. Lenin W., *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1978.
131. Leśnodorski B., *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951.
132. Lipowicz I., Andrzejewski P., *Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXXVI*, Warszawa 1996.
133. Łacny J., *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010.
134. Łojek J., *Konstytucja Trzeciego Maja*, Lublin 1981.
135. Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.

136. Macheta S., *Podstawy nauk politycznych: dokumenty i materiały. Tom 2*, Warszawa 1972.
137. Machiavelli N., *Księżę*, tłum. W. Rzymowski, Warszawa 1917.
138. Machiavelli N., *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1984.
139. Makowski W., *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa. Reprint z 1939 r.*, Warszawa 2014.
140. Malendowski W., *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku: analiza problemów i studia przypadków*, Wrocław 2003.
141. Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963.
142. Marks K., *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*, przeł. E. Lipiński, Warszawa 1953.
143. Mazurek J., *Kraj a emigracja. Ruch ludowy wobec uchodźstwa chłopskiego do Krajów Ameryki Łacińskiej (do 1939 r.)*, Warszawa 2006.
144. Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989: szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006.
145. Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej. T. 2*, przeł. E. Taylor, Warszawa 1959.
146. Modrzejewska M., *Libertariańskie koncepcje jednostki i państwa we współczesnej amerykańskiej myśli politycznej*, Kraków 2010.
147. Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
148. Morgenthau H.J., *Polityka między narodami*, Warszawa 2010.
149. Mróz M., *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004.
150. Muras M., *Podstawy prawa, 3. Wydanie*, Warszawa 2015.
151. Muszalski E., *Rozpoczynanie i wypowiedanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926.
152. Muszyński J., Skibiński J., *Uznanie NRD. Prawne polityczne i gospodarcze aspekty międzynarodowej podmiotowości Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Warszawa 1973.

153. Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
154. Nieć M., *Komunikowanie polityczne w nowoczesnym państwie*, Warszawa 2013.
155. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
156. Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
157. Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
158. *Parliamentary oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices*, Geneva 2003.
159. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, pod red. H. Borna, Warszawa 2004, s. 25.
160. Petrażycki L., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1959-1960.
161. Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego. Uniwersalizm w złożonym modelu kwalifikowanym*, Białystok 2009.
162. Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
163. Pieńkos J., *Słownik łacińsko-polski. Wydanie II*, Warszawa 1996.
164. Piluś H., *Antropologia filozoficzna neotomizmu*, Warszawa 2010.
165. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
166. Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
167. Rostocki W., *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej: ustroj władzy państwowej w ustawie zasadniczej i praktyce*, Lublin 2002.
168. Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1992.
169. Rozmaryn S., *Istota państwa*, Warszawa 1950.
170. Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.

171. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
172. Sadurski W., *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988.
173. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
174. Sagan S., Serzhanova V., *Nauka o państwie współczesnym, Wydanie 2 rozszerzone*, Warszawa 2011.
175. Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.
176. Sargent L.T., *Contemporary Political Ideologies: A Comparative Analysis*, Homewood IL 1972.
177. Seidler G.L., *Przedmarksowska myśl polityczna*, Kraków 1974.
178. Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2010.
179. Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007.
180. Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976.
181. Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej: studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.
182. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
183. Sipowicz K., Najbert E., Pietras T., *Wielowymiarowy aspekt kryzysu w teorii i praktyce*, Będzin 2017.
184. Skarbek F., *Dzieje Polski. Część 1. Dzieje Księstwa Warszawskiego. Wydanie drugie pośmiertne przerobione przez autora w r. 1866*, Poznań 1876.
185. Skarbek F., *Dzieje Polskie. Królestwo Polskie od epoki początku swego do rewolucji Listopadowej. Wydanie pierwsze pośmiertne*, Poznań 1877.
186. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie IV*, Kraków 2002.
187. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 7. wydanie*, Warszawa 2013.
188. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczak, Warszawa 1985.
189. *Słownik języka polskiego. t. 1*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1993.

190. *Słownik podstawowych terminów bezpieczeństwa państwa*, praca zbiorowa, Warszawa 1994.
191. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod red. B. Balcerowicza, Warszawa 1996.
192. Sobolewska B., Sobolewski M., *Mysł polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, Warszawa 1987.
193. Sochacki W., *Starożytność*, Warszawa 2016.
194. Sokolewicz W., *Wojsko i Konstytucja*, Warszawa 2015.
195. Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997.
196. Stalin J., *Zagadnienia leninizmu*, Warszawa 1954.
197. Starzyński S., *Historyja stroju Polski Porozbiorowej (na podstawie wykładów uniwersyteckich, poprawione przez autora)*, Lwów 1921.
198. Stawecki P., *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981.
199. Stefanowicz Z., *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1997.
200. Strzępek K.A., *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013.
201. Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych. Wydanie VI rozszerzone*, Warszawa 2007.
202. Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.
203. Szczepański J., *Elementarne pojęcie socjologii*, Warszawa 1970.
204. Szczerba W., *Koncepcja wiecznego powrotu w myśli wczesnochrześcijańskiej i jej greckie źródła*, Toruń 2014.
205. Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
206. Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007)*, Gdańsk 2008.
207. Szmyt A., *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, Gdańsk 2015.
208. Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.



209. Św. Augustyn, *O państwie Bożym. Przeciw poganom ksiąg XXII, t. I*, przełożył i opracował W. Kornatowski, Warszawa 2009.
210. Tatarkiewicz W., *Historia filozofii. Filozofia nowożytna od roku 1830*. Wydanie 8, Warszawa 1978.
211. Tokarczyk R., *Klasyki prawa natury*, Lublin 1988.
212. Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010.
213. Trejnis Z., *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997.
214. Wawrzyniak J., *Zarys historii i instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996.
215. Wawrzyniak J., *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
216. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
217. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – wydanie drugie rozszerzone*, Warszawa 2008.
218. Wiśniewski J.L., *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Wrocław 1981.
219. Wiśniewski B., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
220. Witkowski Z., Szewczyk M., Serowaniec M., *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2018.
221. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
222. Wołpiuk W.J., *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, Warszawa 1998.
223. Wołpiuk W.J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
224. Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń: komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
225. Wyszyński A.J., *Zagadnienia teorii państwa i prawa*, Warszawa 1952.

226. Von Beyme K., *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005.
227. Zalewski A., *Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
228. Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001.
229. Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006.
230. Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.
231. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2007.
232. Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
233. Znamierowski C., *Wiadomości elementarne państwa*, Warszawa 1934.
234. Znamierowski C., *Rozważania wstępne do nauki o moralności i prawie*, Warszawa 1964.
235. Znamierowski C., *Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.
236. Żebrowski A., *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.

## Artykuły:

1. Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2 wydanie*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008.
2. Bacher R., *Totalitaryzm w Polsce lat 1948-1956*, „Czasy Nowożytne” 1999, nr 6.
3. Bajor-Stachańczyk M., *O realizowaniu cywilnej kontroli nad armią i zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2005, nr 3.
4. Balicki R., *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1998, t. XL.
5. Balicki R., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.

6. Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
7. Bartoszewicz M., *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, pod red., R. Balickiego, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
8. Biłgorajski A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, pod red. R.M. Małajnego, Warszawa 2013.
9. Bień-Kacała A., *Rewizja czy zmiana Konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji Konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia”, tom VII.
10. Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
11. Bojańczyk A., *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7-8.
12. Bolestra S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1.
13. Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
14. Borucka-Arctowa M., *Historyczna ewolucja zasad wolności i równości a koncepcja praw człowieka*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40 lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, pod red. J. Łętowskiego, W. Sokolewicz, Wrocław 1989.
15. Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
16. Bożyk S., *Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9-12.
17. Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, tom VIII.

18. Breczko A., *Istota państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, pod red. G. Kryszenia, Białystok 2005.
19. Brodziński W., *Rada Ministrów*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2012.
20. Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
21. Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulkowskiego, M. Brzezińskiego, Warszawa 2009.
22. Bułajewski S., *Instytucja komisji śledczej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11.
23. Caban J., *Elementy systemu ochrony i obrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Organizacyjne i prawne przesłanki poprawnego funkcjonowania administracji specjalnej (rządowej i samorządowej) w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Materiały z konferencji w dniu 19 XI 1994 r. zorganizowanej przez sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 1994.
24. Chybalski P., *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3/4.
25. Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
26. Ciekankowski Z., *Wpływ czynników warunkujących poziom bezpieczeństwa państwa*, „Res Politicae. Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2011, t. IV.
27. Cizek M., *Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Europejskie Studia Społeczno-Humanistyczne” 2011, nr 2.
28. Ciupiński A., *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, pod red. A. Ciupińskiego, K. Malaka, Warszawa 2004.

29. Complak K., *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Tom XXXI.
30. Czarny P., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*. 9. wydanie, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014.
31. Czuryk M., *Podstawy prawne wprowadzenia, obowiązywania oraz zniesienia stanu wojennego*, [w:] *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, pod red. M. Czuryka, W. Kitlera, Warszawa 2014.
32. Czubochoa K., *Legalność ładu jałtańsko-poczdamskiego z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 3.
33. Demidowicz T., *Statur Organiczny z 1832 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
34. Demidowicz T., *Statut Organiczny Królestwa Polskiego w latach 1832-1856*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, Tom LXII, zeszyt 1.
35. Dippel H., *Constitutions of the World from the 18th Century to the Middle of the 19th Century*, Monachium 2008. Dubel L., *Władza – państwo – polityka: relacje pojęciowe*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. L. Dubla, A. Korybskiego, M. Zarkwarta, Kraków 2002.
36. Domagała M., *Sejm i Senat. Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*. 5. Wydanie, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015.
37. Dubel L., *O pojęciu i istocie państwa*, [w:] *Elementy nauki o państwie i polityce*, pod red. L. Dubla, J. Kostrubca, G. Ławnikowicza, Z. Markwarta, Warszawa 2011.
38. Dudek D., *Zasada ochrony wolności i praw człowieka*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. D. Dudka, Warszawa 2009.
39. Dudek D., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 r.*, pod red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2013.
40. Duguit L., *Souverainete*, [w:] *Doktryny prawne imperializmu*, pod red. G.L. Seidler, Lublin 1979.

41. Dunaj K., *Konstytucyjne uprawnienia Sejmu i Senatu w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*, „Zeszytu Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, nr 2.
42. Dunaj K., *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP. Wybrane problemy*, pod red. W. Kitler, Warszawa 2013.
43. Dunaj K., *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, 4.
44. Dunaj K., *Zadania i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
45. Działocha K., *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
46. Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, t. 4, pod red. J. Trzczińskiego, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
47. Działocha K., *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, pod red. M. Rybickiego, Warszawa 1977.
48. Działocha K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
49. Działocha K., *Artykuł 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I. Wstęp, art. 1-29*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
50. Eckhardt K., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane). Wydanie dziesiąte poszerzone i uaktualnione*, pod red. J. Buczkowskiego, Przemyśl-Rzeszów 2012.
51. Eckhardt K., *Konstytucyjne mechanizmy usuwania zagrożeń bezpieczeństwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej*

- państw Grupy Wyszehradzkiej*, pod red. A. Bień-Kacały, Jiri Jiraseka, Lubora Cibulki, Timei Drinoczi, Toruń 2016, s. 100
52. Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa i narodów w procesie integracji europejskiej*, pod red. W. Śmiałka, J. Tymanowskiego, Toruń 2002.
53. Florczak-Wątor M., *Tryb rozpatrywania petycji przez Senat w świetle regulaminu Izby i dotychczasowej praktyki*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, pod red. M. Grzybowskiemu, G. Kuca, Kraków 2013.
54. Florczak-Wątor M., *Objaśnienia do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Bosek, Warszawa 2016.
55. Galster J., [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
56. Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
57. Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002.
58. Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Staśkiewicza, Warszawa 2011.
59. Gąsiorok K., Kośmider T., Pawłowski J., *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w:] *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza. Doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. T. Kośmidra, Warszawa 2015.
60. Gąsiorowski M., *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 5.
61. Gdulewicz E., Zakrzewski W., *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2002.
62. Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8.

63. Gierach E., *Sądy i Trybunały. Kazus 5. Skarga konstytucyjna*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kazusy i ćwiczenia*, pod red. M. Granata, M. Zubika, Warszawa 2012.
64. Gnela B., Wiatrowski P., *Elementy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Podstawy prawa do ekonomistów*, pod red. B. Gneli, Warszawa 2012.
65. Golianek J., *Rozwój prawa konfliktów zbrojnych w XX wieku*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 1.
66. Górecki D., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne, 4. wydanie*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2012.
67. Górecki D., *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, tom XL.
68. Grabowska S., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, pod red. A. Bień-Kacały, Jiri Jiraseka, Lubora Cibulki, Timei Drinoczi, Toruń 2016.
69. Gromka L., *Podstawowe zagadnienia o państwie*, [w:] *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*, pod red. A. Korybskiego, Bydgoszcz 2012.
70. Grzebyk P., *Komentarz do art. 116*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom 2*, pod red. M. Safjana, L. Bosek, Warszawa 2016.
71. Grzesik-Kulesza M., *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921-1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, z. 84, Prawo 15.
72. Grzonka L., *Państwo jako szczególna wspólnota i organizacja życia społecznego*, [w:] *Wiedza o państwie i prawie. Zarys wykładu*, pod red. A. Korybskiego, L. Grzonki, Warszawa 2014.
73. Gumplowicz L., *Rodzina i naród*, „Prawda” 1888, nr 3.
74. Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura konstytucji*, pod red. J. Trzcńskiego, Warszawa 1997.
75. Jackiewicz A., *Państwo jako zagrożenie i gwarant wolności i praw jednostki*, [w:] *Jednostka, a państwo na przestrzeni wieków*, pod red. J. Radwanowicz-Wanczewskiej, P. Niczyporuka, K. Kuźmicza, Białystok 2008.



76. Jamróz A., *Wsparcie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, pod red. S. Bożyka, A. Jamroza, Białystok 2010.
77. Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycja wykładni)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013.
78. Jaraczewski J., *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2013.
79. Jaros T., *Legiony Dąbrowskiego 1797-1807: jeszcze Polska nie umarła*, „Przegląd Pruszkowski” 1998, nr 2.
80. Jaskiernia J., *Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi a problem ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, pod red. Z. Kędzi, A. Rosta, Poznań 2009.
81. Juchniewicz J., *Kilka pytań o absolutorium*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
82. Juchniewicz J., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
83. Kallas M., *Wstępy w projektach Konstytucji z lat 1919-1921*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny” 2009, nr 52/3-4.
84. Kamiński A., *Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 1-2.
85. Karp J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydło, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009.

86. Karpiuk M., *Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, pod red. R. Szynowskiego, M. Karpiuka, Warszawa 2011.
87. Karpiuk M., *Zakres działania służb specjalnych*, [w:] *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienie prawnoustrojowe*, pod red. M. Bożka, M. Czuryk, M. Karpiuka, J. Kostrubca, Warszawa 2014.
88. Karpiuk M., *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, vol. XXVI, nr 4.
89. Kasiński M., *Prawo obrony narodowej*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, pod red. Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, M. Stahl, Warszawa 2014.
90. Kęsoń T.J., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „*Roczniki Bezpieczeństwa Międzynarodowego*” 2014, vol. 8, nr 2.
91. Kiczka K., *Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*” 2016, tom CVI, nr 3738.
92. Kijowski M., *Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. Aspekt etycznonormatywny w zarysie*, „*Annales: etyka w życiu gospodarczym*” 2003, t. 6.
93. Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładuwewnętrznego w państwie*, „*Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*” 2013, nr 4 (93).
94. Klima E., *Państwo – historia idei*, „*Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*” 2009, tom 10.
95. Kojkoł J., *Ludwika Gumplowicz społeczno-filozoficzne myślenie o religii*, „*Galicja. Studia i Materiały*” 2016, nr 2.
96. Kołodziejczak M., *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*” 2015.
97. Kołodziejczak M., Moch N., Żyła M., *Rozwiązania funkcjonujące w innych krajach w zakresie organów doradczych głowy państwa*, [w:] *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza. Doświadczenia*

- i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. T. Kośmidra, Warszawa 2015.
98. *Konstytucja Republiki Litewskiej*, H. Wisner, tłum, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Staśkiewicza, Warszawa 2011.
99. Korobowicz A., *Królestwo Polskie 1815-1915*, [w:] *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*. 5. wydanie, pod red. A. Korobowicza, W. Witkowskiego, Warszawa 2012.
100. Korybski A., *Funkcje państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2010.
101. Kosikowski C., *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinach waluty i finansów publicznych państw członkowskich*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2013.
102. Kostrubiec J., *Próba współczesnej interpretacji klasycznej definicji państwa Georga Jellinka*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, pod red. M. Maciejewskiego, M. Marszała, Wrocław 2002.
103. Kośmider T., *Naczelnny Dowódca (Wódz) – wnioski z przeszłości*, [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, pod red. T. Kośmidra, Warszawa 2014.
104. Kozerska D., *Instytucja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, t. 15, nr 4 (41).
105. Kraczkowski R., *Mała konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919 – 1947 – 1992*, pod red. R. Jastrzębskiego, M. Zubika, Warszawa 2014.
106. Kryszewski G., *Konstytucja jako wyznacznik ustroju państwa*, [w:] *Zagadnienia państwa i prawa*, pod red. G. Kryszewskiego, Białystok-Katowice 2001.
107. Kryszewski G., *Dobro wspólne jako wartość konstytucyjna*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, pod red. B. Cudowskiego, J. Iwulskiego, Białystok 2013.

108. Kryszeń G., *Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. K. Skotnickiego, K. Składowskiego, A. Michalak, Łódź 2016.
109. Kuca G., *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy”*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, pod red. M. Grzybowskiego, G. Kuca, Kraków 2013.
110. Kuciński J., *Zasada podziału władzy i równowagi władzy*, [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, pod red. J. Kucińskiego, W.J. Wołpiuka, Warszawa 2012.
111. Kuczma P., *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2014, nr 4.
112. Kulig A., *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP. 8. wydanie*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2011.
113. Kupis M., *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystyce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
114. Lang J., *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, tom 32.
115. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej*, [w:] *Historia rozwoju Polski (1764-1939)*, pod red. A. Ajnenkiela, B. Leśnodorskiego, W. Rostockiego, Warszawa 1974.
116. Lutyński J., *Pojęcie liberalizmu w badaniach nad myślą społeczną XIX wieku*, „Przegląd Socjologiczny” 1957.
117. Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
118. Łyczywek R., *Pierwszy marszałek Sejmu II Rzeczypospolitej*, „Palestra” 1993, nr 37/1-2 (421-422).

119. Maroń G., *Instytucja przysięgi Prezydenta w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
120. Małajny R.M., *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
121. Marszałek P.K., *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII.
122. Masternak-Kubiak M., Preisner A., *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
123. Materska-Sosnowska A., *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Patrie*, pod red. A. Materskiej-Sosnowskiej, K. Urbaniaka, Warszawa 2013.
124. Mażewski L., *Kilka uwag o instytucji stanu nadzwyczajnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2.
125. Mażewski L., *O kształtowaniu się ustroju Królestwa Polskiego w 1831 roku*, „Czasopismo prawno-historyczne” 2014, Tom LXVI, Zeszyt 1.
126. Mączyński A., Łyszkowska A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005.
127. Mendel W., *Stosowanie siły przez pododdziały i oddziały Sił zbrojnych RP użyte dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2006, nr 2 (18).
128. Michalska-Badziak R., *Ustrój administracji państwowej*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. 5. wydanie, pod red. M. Stahl, Warszawa 2013.
129. Mojak R., *Model prezydentury w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjnej roli prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:]

- System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006.
130. Mojak R., Trubalski A., *Pozycja ustrojowa oraz funkcje i zadania ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój państwa. Myśl polityczno-prawna. Współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane Profesorowi Adamu Jamrozowi z okazji jego jubileuszu*, pod. red. S. Bożyka, A. Olechno, Białystok 2018.
131. Mosio T., *Środki ochrony praw i wolności w Konstytucji RP – gwarancje przestrzegania praw i wolności*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2012.
132. Mrowiec K., *System ochrony praw człowieka w Polsce – wybrane instytucje*, „Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych” 2017, nr 1 (I).
133. Murat L., *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola państwowa” 2014, nr 4.
134. Niczyporuk I., *Konstytucyjna idea rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1 (35).
135. Niczyporuk-Chudecka I., *Instytucja Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w ramach stanu wojennego – historia i współczesność*, „De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i Obronności” 2017, nr 2 (3).
136. Niczyporuk-Chudecka I., *Stan wojenny, a stan wojny – podobieństwa i różnice*, „Czas Prawnika”, dostęp: 17.04.2018 r., źródło: <http://czasprawnika.pl/2018/03/16/stan-wojenny-a-stan-wojny/>.
137. Niczyporuk-Chudecka I., *Zarys ewolucji idei sądownictwa konstytucyjnego w polskiej myśli prawnoustrojowej i prawie konstytucyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
138. Niczyporuk-Chudecka I., *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Polska niepodległa 1918-2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, W. Batory, M. Bodo i in., Warszawa 2018.

139. Nowak K., *Upewnienia prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.*, „Przełąd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4 (16).
140. Nowopolski L., *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone władcym działaniem administracji publicznej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod. red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczaka, Wrocław 2005.
141. Ochmann P., *Władza sądownicza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, pod. red. R. Piotrowskiego, Warszawa 2014.
142. Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2.
143. Olechno A., *Władza sądownicza. Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Wydanie trzecie uaktualnione*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2014.
144. Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
145. Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przełąd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
146. Opaliński B., *Trybunał stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przełąd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
147. Osiński J., Pytlik B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2000.
148. Pastusiak L., *Teheran, Jałta, Poczdam: Wielka Trójka o zachodniej granicy Polski*, „Niepodległość i Pamięć” 2017, nr 24/1 (57).
149. Patyra S., *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI.

150. Paździor M., *Kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Warszawa 2012.
151. Paździor M., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Warszawa 2012.
152. Pęksa R., *Rola sił zbrojnych w państwie. Główne nurty teorii stosunków cywilno-wojskowych*, „Doctrina. Studia Społeczno-polityczne” 2012, nr 9.
153. Piątkowski A., *Kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w polskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5.
154. Piechowiak M., *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, [w:] *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, pod red. T. Guza, J. Głuchowskiego, M.R. Pałubskiej, Warszawa 2013.
155. Pieprzny S., *Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2003.
156. Pietrzyk-Reeves D., *Podstawy zgody i dyskursu publicznego w koncepcji umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa. Tom 3*, pod red. W. Uruszczaka, D. Malca, M. Mikuły, Kraków 2010.
157. Pisz M., *Władza ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, pod red. R. Piotrowskiego, Warszawa 2014.
158. Pogłódek A., *Organy władzy ustawodawczej*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, pod red. B. Szmulika, M. Paździora, Warszawa 2014.
159. Pogłódek A., Maksymiuk M., *Nauka prawa konstytucyjnego. Geneza polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. B. Szmulika, Warszawa 2016.
160. Prokop K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, pod red. E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewskiego, Białystok 2015.
161. Rakowska A., *Kontrasygnata i prerogatywy Prezydenta w dyskusji ustrojowej poprzedzającej uchwalenie Konstytucji kwietniowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Filia Juridica” 2009, nr 70.



162. Rykowski Z., *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, pod red. M. Rybickiego, Warszawa 1977.
163. Sadurski W., *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 8-9.
164. Sarnecki P., *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura normy konstytucyjnej*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997.
165. Sarnecki P., *Komentarz do art. 135 Konstytucji*, [w:] *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. I*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999.
166. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
167. Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002.
168. Sarnecki P., *Konstytucyjna pozycja prezydenta wybieranego przez parlament w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2009.
169. Sarnecki P., *Wstęp*, [w:] *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010.
170. Sarnecki P., *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
171. Serowaniec M., *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego w Polsce 1997-2017*, red. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, Gdańskie Studia Prawnicze. Tom XL, Gdańsk 2018.
172. Sidorkiewicz K., *Współczesne funkcje państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr XI.
173. Siemiński F., *Kwietniowa nowela Konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, rok XLI, zeszyt 4.
174. Sienkiewicz E., *Koncepcja państwa według św. Augustyna*, „Studia Paradyskie” 2015, t. 25.

175. Skawińska M., Dąbrowska A., *Pomocniczość w wsparcie jako nowe kategorie polityki społecznej współczesnego państwa (na przykładzie Polski)*, [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, pod red. M. Miłka, G. Wilk-Jakubowskiego, Kielce 2009.
176. Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
177. Skubiszewski K., *Uprawnienie państw do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4
178. Skrzydło W., Zakrzewski W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.
179. Sobański R., *Normatywność godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
180. Sochala C., *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot prawa obronnego*, [w:] *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, pod red. M. Czuryka, W. Kitlera, Warszawa 2014.
181. Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
182. Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, Warszawa 1999.
183. Sokolewicz W., *Funkcje sił zbrojnych*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2009.
184. Sokołowski A., *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, Tom 15.
185. Sokołowski J.K., *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, pod red. J.K. Sokołowskiego, P. Poznańskiego, Kraków 2008.

186. Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji Kwietniowej. Na marginesie książki prof. Wacława Komornickiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, rocznik osiemnasty, półrocze drugie 1938.*
187. Stawecki P., *Prawne podstawy organizacji i działania Wojska Polskiego od września 1939 do października 1997 roku*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2012, nr 13 (64) /2 (240).
188. Stobecki R., *Stalinowska unifikacja nauki historycznej (przykład polski)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1996, nr 55.
189. *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszaw 2014, s. 16-17.
190. Suchocka H., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, Rok LVII, zeszyt 2.
191. Sudziński R., *Stalinizacja polskiej gospodarki: uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne oraz przekształcenia strukturalne (1944-1955)*, „Czasy Nowożytne” 1999, nr 6.
192. Szcząska Z., *Ustawa Rządowa 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
193. Szewczyk M., *Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
194. Szmyt A., *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce. Materiały konferencyjne, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa 2009.
195. Szmyt A., *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
196. Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” Rok XLVII 2006, nr 4 (167).
197. Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny*

- system rządów. Teoria i praktyka*, pod red. T. Młodawy, J. Szymanka, M. Mistygacz, Warszawa 2010.
198. Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Paździora, B. Szmulika, Warszawa 2012.
199. Szymańska M., *Umowa międzynarodowa w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006, nr 9/12.
200. Szymański J., *Funkcje i charakter ustawy ratyfikowanej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2009.
201. Szymczak T., *Naczelne organy typu prezydialnego państwa*, „Zeszyty Naukowe UŁ. Prawo” 1973, z. 99.
202. Świątła S., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku. Regulacja i jej oceny*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 11.
203. Trejnis Z., *Międzynarodowe standardy kontroli politycznej nad siłami zbrojnymi w państwach demokratycznych*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, pod red. W. Fehlera, Toruń 2002.
204. Trejnis Z., *Stosunki cywilno-wojskowe w państwie demokratycznym*, „Doctrina. Studia Społeczno-polityczne” 2006-2007, nr 3-4.
205. Trubalski A., *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3 (140).
206. Tusiński P.A., *Ustawodawstwo polskie w latach 1935-1939 wobec zagrożenia wojennego*, „Niepodległość i Pamięć” 2009, nr 16/2 (30).
207. Trzeciakowski R., *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.
208. Uruszczak W., *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2 (103).

209. Wendel A., *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, nr 46/4.
210. Wieczorek Ł., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowanie z perspektywy dziesięciolecia stosowania. Zbiór materiałów z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Kraków 30-31 marca 2007*, pod. red. K. Górki, T. Litwina, Kraków 2008.
211. Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, pod red. Z. Kędzia, Poznań 1990.
212. Wierzbicki B., *Powstanie i upadek państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów. Wydanie czwarte uzupełnione i poprawione*, pod red. B. Wierzbickiego, Białystok 2008.
213. Winczorek P., *Sporna kwestia preambuły*, [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, pod red. P. Winczorka, Warszawa 1996.
214. Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997.
215. Witkowski Z., [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
216. Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, A. Bień-Kacały, Toruń 2015.
217. Wochnowicz A., *Miejsce Sił Zbrojnych w systemie politycznym RP*, „Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 2 (14).
218. Wojtaszczyk K.A., *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyka, A. Materskiej-Sosnowskiej, Warszawa 2009.
219. Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP. 9. wydanie*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2014.

220. Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Bezpieczeństwo*, pod red. W. Sokolewicza, Warszawa 2010.
221. Wołpiuk W.J., *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, pod red. W.J. Wołpiuka, Warszawa 2001.
222. Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa a prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, pod red. J. Jaskierni, Kielce 2012.
223. Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1-2.
224. Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa, zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, pod red. B. Oliwa-Radzikowskiej, Warszawa 1998.
225. Zahorski A., *Geneza i tradycja Konstytucji 3 maja*, [w:] *Epoka Konstytucji 3 maja*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 1983.
226. Zajac J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyka, A. Materskiej-Sosnowskiej, Warszawa 2009.
227. Zamkowski W., *Pojęcie ludu pracującego miast w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 3.
228. Zawadzki S., *Socjalna funkcja państwa*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6.
229. Zieliński M., Radwański Z., *Wykładnia prawa cywilnego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2006, z. 1.
230. Zięba R., *Bezpieczeństwo a terroryzm – aspekty teoretyczne*, [w:] *Terroryzm globalne wyzwanie*, pod red. K. Kowalczyka, W. Wróblewskiego, Toruń 2006.
231. Zięba-Załucka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
232. Ziobrowska J., *Własność w ujęciu konstytucyjnym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2016, nr 20.

233. Zwierzchowski E., *Bezpieczeństwo obywateli*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydło, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009.

### **Akty normatywne:**

1. Ustawa Rządowa 3 maja 1791 r., źródło: <http://www.polishconstitution.org/Konstytucja-PL.html>, dostęp: 19.09.2017 r.
2. Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1807spis.html>, dostęp: 19.09.2017 r.
3. Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1815.html>, dostęp: 19.09.2017 r.
4. Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego z dnia 26 lutego 1832 r., źródło: <http://ihp.wpia.uw.edu.pl/files/2015/06/statut-organiczny.pdf>, dostęp: 12.08.2018 r.
5. Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226).
6. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).
7. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442).
8. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).
9. Ustawa konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej r. (Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43)
10. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).
11. Ustawa Konstytucyjna z dnia 8 listopada 1949 r. o zmianie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1949 r. Nr 57, poz. 447)

12. Ustawa Konstytucyjna z dnia 20 marca 1950 r. zmieniająca Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950 r. Nr 14, poz. 129).
13. Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz.U. 1951 nr 33 poz. 255).
14. Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 1952 r. Nr 1, poz. 1).
15. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).
16. Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29).
17. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123).
18. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101).
19. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444).
20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94).
21. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 r. zmieniająca ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 29 poz. 171).
22. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 397).
23. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 41 poz. 176).
24. Ustawa z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 514).
25. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336).



26. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).
27. Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1994 nr 61 poz. 251).
28. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
29. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471).
30. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946).
31. Konwencja dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich z dnia 18 października 1907 r. (Dz.U. 1927 nr 21 poz. 159).
32. Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000 nr 87 poz. 970).
33. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
34. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 90, poz. 864).

35. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE 2016 poz. C 202).
36. Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. RP Nr 17, poz. 108).
37. Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. RP Nr 57, poz. 366).
38. Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz.U. 1949 nr 13 poz. 74).
39. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.).
40. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2019 poz. 1541).
41. Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 1979, nr 16 poz. 134).
42. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123).
43. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 ze zm.).
44. Ustawa z dnia 25 października 1990 r., o zwrocie majątku utraconego przez związku zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. 1996 nr 143, poz. 661 ze zm.).
45. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 2002 nr 221, poz. 982).
46. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56 ze zm.).
47. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2019 poz. 1171 oraz z 2020 r. poz. 568).
48. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.).
49. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o partiach politycznych (Dz.U. 1999 nr 98 poz. 604).
50. Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 80 poz. 491).
51. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1997 nr 117 poz. 753 ze zm.).

52. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 ze zm.).
53. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2013 poz. 1442, 1623, 1650 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 567, 598 i 1146).
54. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1117 ze zm.).
55. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2009 r. nr 151 poz. 1218).
56. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium (Dz.U. 1999 nr 93 poz. 1063 ze zm.).
57. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017.0.1523).
58. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2000 nr 119 poz. 1250).
59. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. 2001 nr 122 poz. 1320 ze zm.).
60. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353 ze zm.)
61. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).
62. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27 i poz. 2320).
63. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).
64. 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).

65. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. 2002 nr 233 poz. 1955).
66. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2018 poz. 138, 173).
67. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2019 poz. 1373, z późn. zm.).
68. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2017 poz. 570).
69. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 175, poz. 1457).
70. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709 ze zm.).
71. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2006 nr 218 poz. 1592).
72. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.).
73. Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. 2010 nr 8 poz. 51).
74. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570).
75. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn. zm.)
76. Ustawa z dnia 22 grudnia 2009 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2009 nr 98 poz. 1070).
77. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 222 poz. 1323).

78. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217).
79. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019 poz. 2393).
80. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842).
81. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568).
82. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 694).
83. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).
84. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875).
85. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086).
86. Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639).
87. Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. 1918 nr 17 poz. 41).
88. Dekret Wodza Naczelnego z dnia 7 stycznia 1921 r. o organizacji najwyższych władz wojskowych (Rady Wojennej i Ministerstwa Spraw Wojskowych), Dziennik

- Rozkazów Tajnych Ministerstwa Spraw Wojskowych, nr 3, z dnia 10 lutego 1921 r., poz. 26.
89. 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. 1926 nr 79, poz. 445).
  90. 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).
  91. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. 1928 nr 8 poz. 54).
  92. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 1928 nr 32 poz. 307).
  93. Uchwała komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1990 nr 9, poz. 66).
  94. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020 poz. 476).
  95. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018 poz. 846).
  96. Uchwała z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec manipulowania faktami i zakłamywania historii przez polityków Federacji Rosyjskiej w celu dyskredytowania Polski i pogarszania relacji rosyjsko-polskich (M.P. 2020 poz. 34).
  97. Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie uczczenia 75. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau oraz upamiętnienia Międzynarodowego Dnia Pamięci o Ofiarach Holocaustu (M.P. 2020 poz. 120).
  98. Instrukcja organizacji lotów z najważniejszymi osobami w państwie, stanowiąca załącznik do decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 146/MON z dnia 24 października 2018 r. (poz. 172).

99. Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Norwegia\\_pol\\_010196.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Norwegia_pol_010196.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
100. Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
101. Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
102. Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html>, dostęp: 29.03.2018 r.
103. Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
104. Konstytucja Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r. z późniejszymi poprawkami, źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html>, dostęp: 29.03.2018 r.
105. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
106. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
107. Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/bulgaria2013.pdf>, dostęp: 29.03.2018 r.
108. Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa_pol_010711.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.
109. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

110. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html>, dostęp: 29.03.2018 r.
111. Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., źródło: [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia\\_pol010811.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf), dostęp: 29.03.2018 r.

## Orzecznictwo

1. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r., w sprawie Costa vs. ENEL. W sprawie C-6/64.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98, OTK ZU 2/2000, poz. 57.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002, sygn. akt K 26/00, OTK ZU 2A/2002, poz. 18.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. akt K 3/01, OTK ZU 5/2001, poz. 125.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK ZU 9A/2003, poz. 96.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 8.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49.
10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 111;
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.



12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt SK 41/04, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 150.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt P 11/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06, OTK ZU 2007, nr 10/A/2007, poz. 127.
16. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5 A, poz. 48.
17. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 52/07, OYK-A 2008, nr 5, poz. 88.
18. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.
19. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK 2008, nr 10A, poz. 178.
20. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK ZU 2009, nr 1, poz. 3.
21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 170.
22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 29.
23. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12, nr 8, poz. 95.
24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13, OTK ZU 2015, poz. 83.
25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU 2016, nr 1A, poz. 2.
26. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt K 8/17 (Dz.U. 2019 poz. 125).

27. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2003 r. sygn. akt Pp 1/02, OTK-A 2010/115/9/.
28. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r, sygn. akt Kpt 1/08, OTK-A 2008 nr 5, poz. 97.
29. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. 2009 nr 32 poz. 478).
30. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt Pp 1/08, OTK-A 2003/6/71.
31. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt Pp 1/10, OTK-A 2011/3/27.
32. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 121/05 (niepubl.).
33. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSP 2/09 (niepubl.)
34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 118/09.
35. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 126/09 (niepubl.)
36. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt II OZ 235/06 (niepubl.).
37. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2006 r., sygn. akt II OZ 922/09 (niepubl.).

### **Źródła internetowe:**

1. [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl) – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
2. [www.dz.urz.mon.gov.pl](http://www.dz.urz.mon.gov.pl) – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
3. [www.gov.pl](http://www.gov.pl) – serwis Rzeczypospolitej Polskiej
4. [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) – serwis Najwyższej Izby Kontroli

5. [www.otkzu.trybunal.gov.pl](http://www.otkzu.trybunal.gov.pl) – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
6. [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl) – oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
7. [www.rcb.gov.pl](http://www.rcb.gov.pl) – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
8. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – serwis Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl) – serwis Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. [www.traktaty.msz.gov.pl](http://www.traktaty.msz.gov.pl) – Internetowa Baza Traktatowa prowadzona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych
11. [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) – Trybunał Konstytucyjny
12. [www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl](http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl) - 54. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego