

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

Małwina KOŁODZIEJCZAK

Recenzent: prof. zw. dr hab. Waldemar KITLER

AKT KAPITULACJI. ZARYS PRAWNY

Kwestia kapitulacji jest złożona. Na ten fakt wpływa już sama nazwa, która może przysparzać pewnych trudności. Bardzo często wymiennie używa się pojęć *akt kapitulacji*, *rozejm kapitulacyjny* czy *kapitulacja* i choć wydaje się, że znaczą to samo, należy je sprecyzować. W Regulaminie haskim z 1907 r.¹ zostaje użyty termin kapitulacja, definiowany współcześnie jako „układ, akt poddania się nieprzyjacielowi, na umówionych warunkach”². Co do zasady, stosuje się termin akt kapitulacji, w znaczeniu afirmacji czy podpisania dokumentu. Z kolei, rozejm to „czasowe lub bezterminowe wstrzymanie działań wojennych pomiędzy walczącymi stronami; zawieszenie broni”³. Rozejm kapitulacyjny zawiera dwa elementy – poddanie się nieprzyjacielowi wraz z zaprzestaniem działań wojennych. Z reguły, rozejm kapitulacyjny jest wstępem do zakończenia wojny, gdyż na jego podstawie układające się strony mogą określić preliminaria pokojowe, a docelowo traktat pokojowy⁴.

Można spotkać także terminy takie jak *umowy*, *pakty* czy też *traktaty kapitulacyjne*, które nie są związane z tematem rozważań tegoż artykułu, ponieważ odnosić je należy do określenia dawnych porozumień wyłączających dane osoby spod jurysdykcji państwa, w którym osiadły⁵.

¹ Załącznik do IV Konwencji haskiej z 1907 r.: *Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej*, Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161.

² W. Kopaliński, *Słownik Wyrazów Obcych i Zwrotów Obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 253.

³ <http://www.sjp.pl/rozejm>.

⁴ E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, wyd. nauk. PWN, Warszawa 2005, s. 257.

⁵ Umowy kapitulacyjne podpisywane były przez konsuli zamorskich z władcami muzułmańskimi. Poprzez kapitulację udzielali oni chrześcijańskim konsulom i koloniom kupieckim pewne uprawnienia i swobody oraz wyłączenie spod ich władzy sądowej. Także Cesarstwo

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu będzie zatem akt kapitulacji *sensu stricto* i uprawnienia danych organów do jego podpisania, co jest kwestią problemową. Warunkiem koniecznym, aby dany organ mógł podpisać owy akt, jak wynika z przedstawionej powyżej definicji, jest tocząca się wojna.

Warto zwrócić uwagę, że uregulowaniom dotyczącym wojny, jej rozpoczęcia, przebiegu, rozróżnień *etc.*, poświęcono zdecydowanie więcej uwagi i, co ważniejsze, są jaśniejsze i bardziej doprecyzowane niż regulacje dotyczące tematu kapitulacji.

Sam termin wojna wielokrotnie rozpatrywany był przez znawców prawa międzynarodowego publicznego⁶. Zasadniczo, rozróżnia się pojęcie stanu wojny i konfliktu zbrojnego, jako wynik nierozwiązanego sporu. Warto przy tym podkreślić, że źródła prawa międzynarodowego nie precyzują pojęcia sporu, toteż literatura posiłkowała się opiniami doradczymi i orzeczeniami Stałego Trybunału Międzynarodowej Sprawiedliwości⁷. Mimo iż potocznie oba terminy stosuje się zamiennie warto wskazać różnice. Wojnę można definiować jako stan stosunków pomiędzy państwami, gdzie konflikt rozwiązywany jest za pomocą sił politycznych, gospodarczych, w końcu militarnych⁸. Nie zawsze tożsamy jest z atakiem zbrojnym. Z kolei, I. Kende określa wojnę jako gwałtowny konflikt masowy z udziałem dwóch lub więcej zorganizowanych sił zbrojnych, gdzie strony walczące są zorganizowane według pewnego schematu oraz istnieje uporządkowana kontynuacja konfliktu albo zamierzeń centrum dowodzenia⁹.

Jak powszechnie wiadomo, współcześnie obowiązuje *ius contra bellum*. Co oznacza, że zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym wojnę uważa się za zdelegalizowaną *de iure*, z wyjątkiem wojny w samoobronie. Niemniej jednak, istnieją uregulowania na wypadek wojny, skupiające się zasadniczo na *ius in bello*. Dlatego pojęcie konfliktu zbrojnego jakoby zyskało na znaczeniu. R. Bierzanek zauważył nawet, że współcześnie konflikt zbrojny jest modelem wojny o charakterze lokalnym, często zawierającym cechy konfliktu wewnętrznego i międzynarodowego.

W konflikcie wyróżnić można, podobnie do wojny, co najmniej dwie strony walczące i używanie przez nie sił zbrojnych oraz stosowanie metod i środków walki

Bizantyjskie wprowadziło podobne rozwiązania w stosunku do osiedlających się tam kupców łacińskich i ruskich. Por. W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. VII, Warszawa 1997, s. 229–234.

⁶ M.in.: J. Białocerkiewicz, R. Bierzanek, J. Symonides.

⁷ Chodzi m.in. o orzeczenie w sprawie palestyńskich koncesji *Mavromatissa* oraz opinię doradcą w sprawie interpretacji traktatów pokojowych z Bułgarią, Rumunią i Węgrami. Por. J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 398–399.

⁸ *Ibidem*, s. 440.

⁹ E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys...*, op. cit., s. 250–251.

zbrojnej. Podkreśla się także, że w przypadku konfliktów zbrojnych działania zbrojne często nie zostały wypowiedziane¹⁰. Zatem pojęcie wojny będzie pojęciem węższym, choć z nierozwiązanego konfliktu wojna może się zrodzić. Należy przy tym pamiętać, że może być i tak, że stan wojny nie będzie oznaczał wcale walki zbrojnej.

Jak wspomniano regulacje dotyczące przebiegu wojny są, co do zasady, dokładne. Już art. 1 III Konwencji haskiej z 1907 r.¹¹ stanowi, że „układające się mocarstwa uznają, iż kroki wojenne między nimi nie powinny się rozpoczynać bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które będzie mieć formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny, bądź formę ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny”. Ponadto w Konwencjach określono skutki i zależności pomiędzy państwami – stronami i neutralnymi, zasady wojny i ewentualnej okupacji oraz sytuację ludności cywilnej, rannych i chorych, jeńców, kombatantów, etc.

Po wypowiedzeniu wojny pomiędzy państwami następuje zmiana relacji z pokojowych na wojenne. Stosunki dyplomatyczne i konsularne ulegają zerwaniu, także umowy międzynarodowe, które zawarte były na czas pokoju zostają zawieszane albo przestają obowiązywać.

Modelowy konflikt przebiega zgodnie ze schematem, gdzie wyróżnić można początek konfliktu, rozwój, czyli prowadzenie działań wojennych, którym nierazdo towarzyszy okupacja, w końcu jego rozwiązanie, często związane z podpisaniem aktu kapitulacji przez naczelnych dowódców lub upoważnionych przedstawicieli wojujących stron. Koniec wojny, zmierzający do zasadniczego celu, jakim jest osiągnięcie pokoju następuje, gdy wchodzi w życie postanowienia traktatu pokojowego albo stosunki pokojowe zostały nawiązane¹².

Sam akt podpisania kapitulacji został opisany lapidarnie w Załączniku do IV Konwencji haskiej. Co prawda został mu poświęcony cały rozdział „O kapitulacjach”, jednakże zawiera on jeden jedyny artykuł, który stanowi, że „w kapitulacjach, zdecydowanych między układającymi się stronami, należy brać pod uwagę przepisy o honorze wojskowym. Zawarte kapitulacje mają być ściśle przestrzegane przez obie strony”¹³.

Regulacje wewnątrz krajowe dotyczące zagadnień związanych z wojną czy obronnością również nie rozwijają tematu kapitulacji. Do polskich aktów prawnych, bezpośrednio lub pośrednio odnoszących się do spraw obronności w kontekście

¹⁰ Ibidem, s. 251–252.

¹¹ *Konwencja dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich* (III Konwencja haska), art. 1, Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159.

¹² E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys...*, op. cit., s. 253–257.

¹³ Załącznik do IV Konwencji haskiej, art. 35, Rozdział IV, *Regulamin...*, op. cit.

niniejszego artykułu w szczególności należy Konstytucja¹⁴, ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r.¹⁵, ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1995 r.¹⁶, ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r.¹⁷. Zarówno Konstytucja, jak i wymienione ustawy, nie są jedynymi regulacjami odnoszącymi się do stanu wojny. Wymienić należy również chociażby rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa¹⁸.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Konstytucji „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium” (art. 5) poprzez Siły Zbrojne, które „służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic” (art. 26). Ponadto, w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w art. 2 stwierdza się, że „Umacnianie obronności RP, 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 państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”. Z kolei, rozporządzenie RM z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa wyróżnia trzy jej stany: stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości obronnej czasu kryzysu oraz stan gotowości obronnej czasu wojny. Trzeci stan, zgodnie z § 5 „wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przepro-

¹⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁵ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

¹⁶ *Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.

¹⁷ *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. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

¹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.

wadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej”.

W Konstytucji ustanowiono, że to Rada Ministrów zapewnia *inter alia*: wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz, co istotne, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności (art. 146). Jednakże, w imieniu RP o ewentualnym stanie wojny w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do obrony, a także o zawarciu pokoju decyduje Sejm, a w przypadku, jeżeli ten nie może się zebrać o stanie wojny postanawia Prezydent (art. 116). Niestety, normodawca milczy na temat zawarcia pokoju przez Prezydenta.

Zatem, o ile zagadnienia na wypadek wojny zostały uregulowane precyzyjnie problem powstaje na koniec, a mianowicie, kto może w razie konieczności kapitulacji podpisać wy akt?

W systemie ustrojowym RP Prezydent Rzeczypospolitej sytuowany jest jako samodzielny, ważny podmiot, który realizuje koncepcję równoważenia władz, a nie jedynie element dualistycznej egzekutywy¹⁹. Jest to swego rodzaju model prezydentury aktywnej, zaangażowanej w politykę bieżącą i zagraniczną. Nie da się nie zauważyć pewnych analogii do modelu prezydentury francuskiej, jednakże naszemu polskiemu odpowiednikowi narzucono więcej ograniczeń²⁰. Prezydent RP *de facto* ma sporo zadań, ale czy w istocie mają one decydujący wpływ na bezpieczeństwo i obronność państwa? I, przede wszystkim, czy jest on właściwym organem, który ma prawo podpisać ewentualny akt kapitulacji?

Konstytucja kompleksowo określa funkcje i uprawnienia Prezydenta RP, które dotyczą bezpieczeństwa i obronności państwa, stanowiąc w art. 126, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Zgodnie z art. 134 Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, mimo iż zwierzchnictwo w czasie pokoju sprawowane jest za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Wydaje się, że Prezydent oprócz zwierzchnictwa ogólnego, nie zyskuje żadnych dowódczych uprawnień w czasie pokoju i tym bardziej w stanie wojny. Oznacza to, że nie można wyprowadzać

¹⁹ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 294.

²⁰ Powszechnie uważa się, że w Republice Francuskiej działa półprezydencki system, gdzie Prezydent jest organem centralnym, wysuniętym przed rząd i parlament. We Francji, podobnie jak w RP, Prezydent m. in. czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, zapewnia ciągłość funkcjonowania państwa i władzy państwowej, jest gwarantem niepodległości, strzeże umów międzynarodowych.

dalszych kompetencji wynikających ze zwierzchnictwa, gdyż są one zawarte bezpośrednio i wprost w Konstytucji oraz w ustawach konkretyzujących²¹.

W takim razie, wypada zastanowić się, jakie konkretne uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa przysługują Prezydentowi RP.

Zgodnie z art. 136 Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego zagrożenia zarządza powszechną lub częściową mobilizację wraz z użyciem Sił Zbrojnych do obrony RP. Ponadto, w myśl art. 229, w przypadku zagrożenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent może wprowadzić stan wojenny. Istotna prerogatywa zawarta jest także w art. 234, który stanowi, że „jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy (...)”. Warto podkreślić, że jedynie Prezydentowi przyznano te kompetencje, co może świadczyć o pełnieniu przez niego kluczowej roli w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Uprawnienia głowy państwa w kwestii bezpieczeństwa ujęto również w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Do najważniejszych należą te zawarte, w art. 4a, gdzie stwierdza się, że Prezydent zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego oraz wydaje w drodze postanowienia Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej, a także zatwierdza plany ćwiczeń systemu obronnego. W tych przypadkach działa jednak na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w art. 5 określono zakres zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi, które polega, w szczególności, na kierunkowaniu rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowaniach do obrony terytorium. Jednakże, w tym wypadku Prezydent działa na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Co istotne, to Prezydent decyduje o wysłaniu Sił Zbrojnych poza terytorium RP, lecz również na wniosek Prezesa lub całej Rady Ministrów.

Jednak, przede wszystkim, na wniosek Prezesa RM, Prezydent na czas wojny mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, o czym stanowi Konstytucja i ustawa o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy. W tejże ustawie postanowiono także, że Prezydent zatwierdza plany operacyjne użycia Sił Zbrojnych oraz uznaje pewne obszary RP za strefy działań wojennych, czyniąc to na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 10).

²¹ *Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urządzeniu Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*, Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 12 października 2012, sygn. RL – 0303-21/12, dostępna pod adresem: <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-12-pazdziernika-2012-r-o-projekcie-zalozen-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o> (data odt. 19 grudnia 2012 r.).

Należy zauważyć, że w okresie zagrożenia bezpieczeństwa i bezpośrednio w czasie wojny decydowanie o państwie i kierowanie jego obroną skupia się na zasadzie jednoosobowego dowodzenia, toteż powyższe uprawnienia Prezydenta predestynują go do tego działania. Jednak, nawet w tych przypadkach Prezydent zobowiązany jest do współpracy z Radą Ministrów, co było podkreślane. Precyzuje to art. 10 ustawy o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy, stanowiąc, że w czasie stanu wojennego, w razie konieczności obrony państwa kieruje nią Prezydent wraz z Radą Ministrów²².

Powszechnie, Prezydent jest postrzegany jako autorytet mogący działać w ewentualnych konfliktach politycznych, stabilizujący ład konstytucyjny, stojący też na straży podstawowych wartości dla bytu narodu i państwa. Jednak, mimo iż Konstytucja wraz z ustawą o powszechnej obronie RP w kompleksowy sposób określają funkcje Prezydenta RP, to nie przyznają mu naczelných uprawnień dowódczych, czy to w czasie pokoju, czy wojny. Natomiast z samego przywileju zwierzchnictwa, wydaje się, że nie wynikają dalsze kompetencje.

Zatem, skoro najwyższy organ cywilny ma wątpliwe prawo podpisania aktu kapitulacji może powinien to być najwyższy przedstawiciel wojskowy wyznaczony na czas wojny, którym niewątpliwie będzie Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych?

Konstytucja stanowi, że Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych zostaje mianowany przez Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134), wtedy też, chyba, że Prezydent określi inny termin, przejmuje on dowodzenie nad wojskami, zgodnie z art. 17 ustawy o stanie wojennym i o kompetencjach Naczelnego Dowódcy SZ. Czy zatem, także w stanie wojennym, ale jeszcze nie stanie wojny dopuszcza się mianowanie?

Zgodnie z wykładnią Rady Legislacyjnej „mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oznacza wydzielenie funkcji dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny”²³. Rada stwierdza także, że w procedurze powoływania i przekazania kompetencji Naczelnemu Dowódcy nie powinno być nie tylko zbędnej zwłoki, ale w ogóle żadnej²⁴. I najważniejsze „jedynie w razie wojny Konstytucja zezwala na uproszczenie schematu dowodzenia i skupienie całości kompetencji dowódczych

²² Informacje zaczerpnięte ze strony internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego, dostępne pod adresem: http://www.bbn.gov.pl/palm/pl/497/19/Prezydent_RP_Zwierzchnik_Sil_Zbrojnych.html (data odt. 19 grudnia 2012 r.).

²³ *Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urządzeniu Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit.

²⁴ W związku z tym, zapis wspomnianego art. 17 nie powinien dawać Prezydentowi możliwości wyznaczenia innego terminu przejścia dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę.

w jednych rękach – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”²⁵. Umieszczenie zatem zadań Naczelnego Dowódcy w ustawie o stanie wojennym, który nie zawsze musi poprzedzać wojnę, wydaje się nietrafiony.

Pewne natomiast jest, że Naczelny Dowódca w każdym przypadku podlega Prezydentowi RP. Do zadań Naczelnego Dowódcy, zgodnie z art. 16 omawianej ustawy, w szczególności należy dowodzenie Siłami Zbrojnymi i innymi podporządkowanymi mu jednostkami organizacyjnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP oraz zapewnienie współpracy pomiędzy nimi a siłami sojusznika w nakreśleniu i prowadzeniu działań wojennych. Ponadto, zgodnie z art. 10 te same ustawy to Naczelny Dowódca wnosi wniosek do Prezydenta o zatwierdzenie planów operacyjnego użycia Sił Zbrojnych oraz uznanie niektórych obszarów RP za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Zatem, ani polskie prawodawstwo, ani międzynarodowe, nie ustanawia Naczelnego Dowódcę osobą uprawnioną do podpisania owego aktu.

Warto również wspomnieć o Szeffie Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, mimo iż nie należy go wiązać z osobą podpisującą akt kapitulacji, gdyż zgodnie z art. 6 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej dowodzi on Siłami Zbrojnymi jedynie w czasie pokoju. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że to on odpowiada za organizację i przygotowanie do działań organu dowodzenia i stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 8 te same ustawy), a także jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem (art. 7) może należałoby to jego brać pod uwagę jako Naczelnego Dowódcę na wypadek wojny²⁶?

Posiłkując się tradycją i praktyką zasadniczo to Naczelny Wódz bądź wysoko postawiony wojskowy podpisywali akt kapitulacji, lecz, co należy podkreślić, często przy asekuracji przedstawiciela cywilnego czy funkcjonariusza publicznego. Podczas II wojny światowej, co do zasady, kapitulacja składana była przez dowódców, ewentualnie przy współudziale przedstawicieli władz cywilnych. Egzemplifikując,

²⁵ *Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit.

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej przewidywał możliwość wyznaczenia Naczelnego Dowódcę w czasie pokoju, bo w czasie wojny, przejęcie przez niego funkcji odbywało się bezproblemowo. Rada legislacyjna ustosunkowała się do tej propozycji dość sceptycznie. Mimo iż stwierdziła, że, zważając na konieczność współdziałania Prezydenta i Premiera oraz wynikające stąd ewentualne nieporozumienia, nic nie stoi na przeszkodzie, by podjąć taką decyzję w czasie pokoju. Jednak, zdaniem Rady, nie ma sensu tworzyć przepisów nie wywołujących skutków prawnych, gdyż powstałe ustalenie nie mogłyby wiązać w żaden sposób Prezydenta przy formalnym już mianowaniu. Por. *Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej...*, op. cit.

w 1939 r. akt kapitulacji Warszawy podpisał gen. Kutrzeba, jednakże towarzyszyła mu cała delegacja wojskowa i cywilna ze Starzyńskim, ówczesnym Prezydentem Miasta, na czele. Podobnie, kapitulację Francji podpisał Marszałek Pétain, lecz drugim sygnatariuszem został gen. Huntziger, przedstawiciel rządu francuskiego. Z kolei, akt kapitulacji Powstania Warszawskiego **podpisany został jedynie przez przedstawicieli AK – płk. Iranka-Osmeckiego („Jarecki”) i ppłk. Dobrowolskiego („Zyndram”)**. Kapitulację Niemiec także podpisali jedynie dowódcy – Generał Admirał von Friedeburg, Szef Naczelnego Dowództwa i Naczelny Dowódca Wojsk Lądowych oraz Generał Pułkownik Stumpf, przedstawiciel Naczelnego Dowódcy Luftwaffe. Jednakże, akt kapitulacji Japonii podpisał Shigemitsu, Minister Spraw Zagranicznych oraz gen. Umezū, Szef Sztabu Generalnego²⁷.

Także w konfliktach współczesnych podpis składany jest przez wojskowego. W 1982 roku to gen. Menéndez, dowódca wojsk argentyńskich, kapitulował przed wojskiem brytyjskim²⁸.

Ciekawym przykładem jest porozumienie podpisane przez Prezydenta Milosevicia, *de facto* uznawane jako swego rodzaju kapitulację. Porozumienie to kończyło konflikt NATO z Jugosławią, przy czym podnosi się argument jego nieważności, z tejże racji, iż na mocy konstytucji FRJ nikt nie miał prawa podpisać aktu kapitulacji²⁹.

Warto przy tym zaznaczyć, że kapitulacja może być całościowa i odnosić się do wszystkich sił zbrojnych państwa albo częściowa, odnosząca się do określonych jednostek. Każdy dowódca może zadeklarować, czy przyjmuje kapitulację tylko dla jego konkretnej jednostki dowodzenia³⁰, co potwierdzają powyższe przykłady.

Wydaje się, że rozważania niniejszego artykułu sprowadzają się do kilku wniosków.

²⁷ A. Nieuważny, „Chłopczyk” i „Tuścioch” objawiają niszczycielską moc, internetowe archiwum Rzeczpospolitej, dostępne pod adresem: <http://www.rp.pl/artykul/947957.html?print=tak&p=0> (data odt. 20 grudnia 2012 r.).

²⁸ J. Gilbert, H. Dobry, *Falklands War surrender 30 year anniversary: Argentina's Mario Menéndez on defeat*, „Daily Telegraph”, artykuł dostępny w wydaniu internetowym gazety pod adresem: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/9330565/Falklands-War-surrender-30-year-anniversary-Argentinas-Mario-Menendez-on-defeat.html> (data odt. 20 grudnia 2012 r.).

²⁹ M. D. Luković, *Kryzys kosowski oczyma Serbów. Bezpośrednie przyczyny, korzenie historyczne, przebieg i konsekwencje*, Belgrad 2000, s. 85.

³⁰ *The handbook of International Humanitarian Law. Second edition*, red. D. Fleck, Oxford University Press 2008, s. 70.

Po pierwsze, należy pamiętać, że zwyczaj jest jedną z dwóch podstawowych zasad prawa wojny. I co do zasady, z wyjątkami, tyczy się wszystkich państw. Tworzenie prawa zwyczajowego wymaga konsekwentnych i powtarzających się działań, czynionych przez państwa w połączeniu z ogólnym przekonaniem, że takie, a nie inne działanie jest uznane za zwyczaj przez prawo międzynarodowe³¹. Zatem, w tym przypadku należy kierować się prawem zwyczajowym właśnie i praktyką.

Po drugie, wydawać się może, że choć Konwencja haska kwestię kapitulacji reguluje jednym artykułem stanowiąc, że w trakcie ich podpisywanie „należy brać pod uwagę przepisy o honorze wojskowym”³², zasadniczo przez to wymaga, aby czynili to przedstawiciele wojskowi.

Po trzecie, wykładnia prawa w razie wątpliwości zezwala na czerpanie z wykładni historycznej, zatem w tym wypadku wypada odwoływać się i do historii, i do tradycji.

W końcu, także polski normodawca dotyka tegoż tematu, choć nie wprost. Otóż, w art. 116 Konstytucji zawarł, że w razie niemożności zebrania się przez Sejm o stanie wojny decyduje Prezydent. Kwestię zawarcia pokoju przemilczał. Zgodnie z *imperatio declarativa*, czyli wykładnią literalną domniemywać należy, że zrobił to celowo.

Ponadto, swego rodzaju rozwiązanie nurtującej kwestii można odnaleźć podane wprost przez E. Cziormera i L. W. Zyblikiewicza, co oznacza, że tok rozumowania przyjętego w tym artykule wydaje się właściwy. Znaczący stosunków międzynarodowych przychylają się do tego poglądu³³.

Analizując funkcje i zadanie Prezydenta RP oraz Naczelnego Dowódcy SZ wydawać by się mogło, że więcej uprawnień ma ten pierwszy i to on powinien być

³¹ G. D. Solis, *The Law of Armed Conflict. International Humanitarian Law in War*, Cambridge University Press 2010, s. 12.

³² Art. 35, Rozdział IV, Załącznik do III Konwencji haskiej, op. cit.

³³ Choć zapewne wielu znawców prawa międzynarodowego publicznego uważa podobnie, jedynie W. Cziomer i L. W. Zyblikiewicz napisali o tym wprost: „(...) podpisanie stosownego dokumentu następuje w formie kapitulacji, podpisanej z reguły przez naczelnych dowódców lub upoważnionych przedstawicieli wojujących stron”. Por. E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys...*, op. cit., s. 257. Wydaje się, że za „upoważnionych przedstawicieli” autorzy uznają również wojskowych przedstawicieli, jak to miało miejsce w praktyce, *inter alia*, kiedy Naczelny Dowódca Wehrmachtu – Wielki Admirał Donitz, upoważnił Szefa Naczelnego Dowództwa i jednocześnie Naczelnego Dowódcę Wojsk Lądowych Generała Admirała von Friedeburga oraz Generała Pułkownika Stumpfa, jako przedstawiciela Naczelnego Dowódcy Luftwaffe do bezwarunkowej kapitulacji Niemiec. Zob. Upoważnienie do podpisania kapitulacji Niemiec dostępne na stronie internetowej: <http://2wojna.freehost.pl/zdj%20tla/akt%20kapitulacji.pdf> (data odt. 20 grudnia 2012 r.).

uznawany za uprawnionego do podpisywania aktu kapitulacji. Z drugiej jednak strony, przypisanie tego wątpliwego przywileju, jakim jest podpisanie aktu kapitulacji Naczelnemu Dowódcy wydaje się logiczne, chociażby z racji tego, iż to jemu podlegają Siły Zbrojne w czasie wojny. Jednakże, z tegoż samego można wywieść, że tak w istocie być nie musi, ponieważ to, iż Siły Zbrojne podlegają Naczelnemu Dowódcy, nie jest wszak tożsame z podległością terytorialną państwa. Oczywiście, wydawać by się mogło, że skoro kapitulują Siły Zbrojne to poddaje się także ludność cywilna. Ale czy tak w rzeczywistości być musi? A co, jeśli ludność chce się poddać, a wojska nadal chcą walczyć? A może, skoro zgodnie z Konstytucją przypisuje się Prezydentowi funkcję najwyższego reprezentanta i funkcję arbitra, co oznacza, że tym samym „stoi on na straży” zadań, które wypełniają Siły Zbrojne to pełni wobec nich szczególną rolę, jaką jest chociażby zapewnienie im neutralności politycznej³⁴?

Ponadto, należy pamiętać, że jeśli przepisy prawne nie stanowią jasno i precyzyjnie w pewnych wypadkach można zastosować wykładnię rozszerzoną, gdyż normodawca ustanowił mniej niż chciał. I, co jeśli zamiast wykładni literalnej stosujemy *argumentum a simile*, a konkretnie *analogia legis*, bo skoro w Konstytucji ustanowiono, że w szczególnych okolicznościach Prezydent decyduje o stanie wojny, to dlaczego analogicznie nie przyznać mu prawa o decydowaniu o pokoju i podpisaniu aktu kapitulacji? Zatem, dlaczego jednak Prezydent RP nie miałby podpisywać aktu kapitulacji³⁵? Jednakże, należy przy tym pamiętać, iż skoro Prezydent RP ma stać na straży suwerenności oraz niepodzielności i nienaruszalności terytorium państwa to wydaje się, że nie powinien decydować o ich utracie.

Z przedstawionego krótkiego zarysu wynika, że udzielenie jasnej i precyzyjnej odpowiedzi nie jest łatwe. Być może najwłaściwszą odpowiedzią jest ta zarazem najprostsza. Zgodnie z prawem zwyczajowym, a tym samym, z prawem międzynarodowym publicznym, jednocześnie mając na uwadze przepisy prawa krajowego RP można sądzić, że akt kapitulacji powinien podpisany zostać przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, jednakże przy udziale cywilnym, co wynika z podległości Prezydentowi RP. Wszak trudno wyobrazić sobie nie konsultowania tak ważnej decyzji.

³⁴ Tak też, choć w nieco innym kontekście, M. Mróz, *Uwagi do rządowego projektu ustawy „O kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”*, Druk Sejmowy nr 1435, BSE, Warszawa 2012, s. 4.

³⁵ Może niebawem te wątpliwości zostaną rozwiane i uregulowane, gdyż aktualnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, projektem ustawy o kompetencjach Prezydenta RP związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi RP, a także nad projektem ustawy o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP.

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja z 18 października 1907 r. *dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich* (III Konwencja haska), Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159.
- Konwencja z 18 października 1907 r. *dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej* (IV Konwencja haska), Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161.
- Załącznik do IV Konwencji haskiej z 1907 r.: *Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej*, Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161 .
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.
- 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. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218.
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L. W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, wyd. nauk. PWN, Warszawa 2005.
- Kopaliński W., *Słownik Wyrazów Obcych i Zwrotów Obcojęzycznych*, Warszawa 1988.
- Luković M. D., *Kryzys kosowski oczyma Serbów. Bezpośrednie przyczyny, korzenie historyczne, przebieg i konsekwencje*, Belgrad 2000.
- Mról M., *Uwagi do rządowego projektu ustawy „O kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”*, Druk Sejmowy nr 1435, BSE, Warszawa 2012.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005.
- Solis G. D., *The Law of Armed Conflict. International Humanitarian Law in War*, Cambridge University Press 2010.
- Sarnecki P., *Opinia o projekcie ustawy „O kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”*, Druk Sejmowy nr 1435, BSE, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., *Opinia o projekcie ustawy „O kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej”*, Druk Sejmowy nr 1436, BSE, Warszawa 2012.
- Staszewski W. S., *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. VII, Warszawa 1997.
- The handbook of International Humanitarian Law. Second edition*, red. D. Fleck, Oxford University Press 2008.

Witryny internetowe:

<http://www.bbn.gov.pl>

<http://www.msw.gov.pl>

<http://www.pck.org.pl>

<http://radalegislacyjna.gov.pl>

<http://www.rp.pl>

<http://www.sgwp.wp.mil.pl>

<http://www.sjp.pl>

<http://www.telegraph.co.uk>