

MALWINA KOŁODZIEJCZAK*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

ZEWNĘTRZNE ZAGROŻENIE PAŃSTWA I NAPAŚĆ ZBROJNA W UJĘCIU PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I KRAJOWEGO. ASPEKTY MATERIALNE I FORMALNE – ZARYS METODOLOGICZNY



EXTERNAL STATE THREAT AND ARMED ATTACK UNDER INTERNATIONAL AND DOMESTIC LAW. MATERIAL AND FORMAL ASPECTS - METHODOLOGICAL OUTLINE

ABSTRAKT: W aktach normatywnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej zauważyć można pojęcia związane z zagrożeniem państwa i wojną, które jednak albo nie posiadają definicji legalnej, albo ich definicja wymaga doprecyzowania bądź nawet zmiany. Występują także zwroty, świadczące o niekonsekwencji ustrojodawcy i ustawodawcy. Przede wszystkim jednak, gros pojęć wywołuje problemy interpretacyjne. Do takich pojęć zaliczyć można: „zewnętrzne zagrożenie” oraz „napaść zbrojna”, a także „bezpośrednie zewnętrzne zagrożenie”, „czas wojny”, „stan wojny”, „stan wojenny”, „wojna”, „agresja”.

SŁOWA KLUCZOWE: zewnętrzne zagrożenie, napaść zbrojna, agresja, stan wojny, czas wojny, stan wojenny

ABSTRACT: In the normative acts in force in the Republic of Poland, there are terms related to the threat to the state and war. These terms do not have a legal definition, or their definitions require clarification or even change. There are also phrases indicating inconsistency in the Polish Constitution and legal acts. First of all, most of the concepts cause problems of interpretation. Such terms include: "external threat" and "armed attack", as well as "direct external threat", "time of war", "state of war", "martial law", "war", "aggression".

* dr Malwina Kołodziejczak, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-2624-4009>  m.kolodziejczak@akademia.mil.pl

Copyright (c) 2021 Malwina Kołodziejczak. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

KEYWORDS: external threat, armed attack, aggression, state of war, time of war, martial law

WPROWADZENIE

W aktach normatywnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej zauważyć można występującą mnogość sformułowań pojęć związanych z zagrożeniem państwa i wojną. Nie są one jednak doprecyzowane i nie zawsze towarzyszą im definicje legalne. Nawet, w przypadku ich występowania wątpliwości nadal występują. Co istotne – ustrojodawca i ustawodawca używają różnych sformułowań, co świadczy nie tylko o braku konsekwencji, ale wywołuje problemy interpretacyjne. Waldemar Kitler zauważa, że w opisywanej materii występuje „brak definicji określonych pojęć”¹, co tylko powoduje narastanie problemów związanych z ich użyciem. Stwarza to sytuację, w której brak legalnej definicji skutkuje wielością ich interpretacji. Tak też dzieje się z omawianymi pojęciami, gdyż w znacznym stopniu wpływają one na kwestię bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony państwa.

Dlatego też w poniższym artykule zwrócona zostanie uwaga na problemy wynikające z używania pojęć: „zewnętrzne zagrożenie” oraz „napaść zbrojna”, a także „bezpośrednie zewnętrzne zagrożenie”, „czas wojny”, „stan wojny”, „stan wojenny”, „wojna”, „agresja”². Sformułowanie tematu zadania badawczego jako „Zewnętrzne zagrożenie państwa i napaść zbrojna w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego. Aspekty materialne i formalne” wymaga objaśnienia przedmiotowego. Toteż wskazać należy, że prawo procesowe jest zależne od prawa materialnego. Według teorii prawa ma względem niego subsydiarny i wtórny charakter. „Normy materialne i procesowe są zatem wzajemnie silnie powiązane w ten sposób, że istnienie norm materialnych stanowi rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego”³. Prawo materialne będzie zawierało

¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 45.

² Autorka w toku badań naukowych zajmowała się kilkoma ze wskazanych definicji. Część wyników przedstawiła w pracach: M. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe WZiD AON”, kwartalnik, 2015, nr 2(14); Taż, *Różnica pojęć wojna, konflikt, kryzys, zagrożenie występujących w naukach o bezpieczeństwie – ujęcie prawne* [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku. Pojęcie, zakres, kwalifikacja*, red. W. Sójka, M. Kołodziejczak, Wyd. AON, Warszawa 2016; Taż, *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4), Taż, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2020.

³ *Wstęp* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2019.

zatem normy merytoryczne, odnoszące się do obowiązków i praw, reguł zachowania zarówno osób fizycznych jak i prawnych oraz organów czy instytucji. Normy dotyczące przestrzegania prawa materialnego, związane z organizacją procedur, dochodzenia praw i egzekwowania obowiązków. Jacek Jagielski, identyfikując kategorię prawa administracyjnego materialnego, wskazał na kilka problemów⁴, które z powodzeniem można zastosować także i w omawianym temacie. A zatem na tej podstawie sformułować można następujące problemy, które stanowić będą podstawę do opracowania problemów szczegółowych dla tego fragmentu badań: jakie jest prawo materialne w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do zagrożenia zewnętrznego państwa i napaści zbrojnej? W jaki sposób prawo materialne można i należy przedstawić? Wreszcie, jak prawo materialne odnieść do relacji z prawem proceduralnym i ustrojowym?

W toku dalszych badań niezbędne będzie zinterpretowanie i próba znalezienia określonej definicji powyższych wyrażeń. Badaniami objęty zostanie zatem stan faktyczny poszczególnych sytuacji, które implikują stan prawny, dopiero jednak po ich uprzednim ogłoszeniu/wprowadzeniu. W związku z tym, konieczne będzie także omówienie i zinterpretowanie procedury wprowadzania czy ogłaszania poszczególnych stanów prawnych i towarzyszących im aktów.

SYTUACJA PROBLEMOWA I PRZEDMIOT BADAŃ

Wydawać by się mogło, że w kwestii wojny wszystko już zostało nie tylko napisane, uregulowane, ale i – w tym wypadku – sprawdzone empirycznie. Nic bardziej mylnego. Po II wojnie światowej, Komisja Prawa Międzynarodowego zdecydowała, że skoro wojna jest bezprawna, to bezcelowe jest zajmowanie się regulacjami, które jej dotyczą. Jak uważa

⁴ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] red. R. Hauser, Z. K. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom VII*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 12-13. Por.: „(...) zakresie identyfikacji kategorii prawa administracyjnego materialnego, czyli uzyskania odpowiedzi na pytanie, czym jest owo prawo materialne (co oznacza, jak należy je rozumieć itd.). Jednocześnie warto też podnieść towarzyszący problem, wyrażający się w pytaniu (i odpowiedzi) o to, w jaki sposób to prawo materialne (w taki czy w inny sposób zdefiniowane) można i należy przedstawiać, aby układało się ono w klarowny, łatwy do odczytania (zarówno dla teorii, jak i praktyki) obraz. Oba te węzłowe zagadnienia (pytania) w oczywisty sposób przekładają się na dalsze, bardziej szczegółowe problemy (np. charakterystyka prawa materialnego, odniesienie go do tzw. części szczegółowej, relacje: prawo administracyjne materialne a prawo proceduralne i ustrojowe i szereg innych), które w sumie tworzą obszerne pole do rozważań”.

Remigiusz Bierzanek, „poglądy takie w niemałym stopniu zaciążyły na rozwoju międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych”⁵.

Stąd też nic dziwnego, że cały czas występują pojęcia, którym nie towarzyszą definicje legalne, a stany faktyczne trudno niekiedy jednoznacznie zakwalifikować jako dane stany prawne.

Z całą pewnością wojna należy do tego kręgu pojęć, które – jak mogłoby się wydawać – nie wymaga szerszego wyjaśnienia. A jednak objaśnienie takie jest niezbędne. Wśród definicji słownikowych, pojawiają się sformułowania o kontynuacji polityki innymi środkami, czy środkami przemocy⁶, na podstawie których wskazuje się, że wojna to „kontynuacja polityki środkami przemocy, której głównym przejawem jest walka zbrojna”⁷. Częściowo można zgodzić się z takim ujęciem, jednak nie będzie już ono odpowiednie dla „stanu wojny”. Z kolei wskazanie, że wojna to „stan funkcjonowania państwa charakteryzujący się istnieniem ostrego konfliktu zewnętrznego lub wewnętrznego rozwiązywanego środkami przemocy, angażujący gros potencjału państwa”⁸, jest trudne do przyjęcia. Należy pamiętać, że w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego walk wewnętrznych, w których nie bierze udziału inny podmiot, wojną nazwać nie można⁹. „Podkreślenia wymaga, że wojna to stan pomiędzy pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego”¹⁰. Tak też zostało wskazane w *Leksykonie wiedzy wojskowej*: „według międzynarodowego prawa wojennego wojna jest konfliktem zbrojnym między państwami lub klasami społecznymi. Zgodnie z III konwencją haską z 1907 poczynienie kroków wojennych powinno być poprzedzone zawiadomieniem danego państwa w formie umotywowanego wypowiedzenia bądź ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny i jednocześnie zawiadomieniem państw naturalnych o stanie wojny (...)”¹¹. Definicja ta bazuje na regulacjach haskich, w żadnej jednak z konwencji samej definicji legalnej nie ujęto. Co jednak istotne, wskazano również kolejną instytucję prawa „stan wojny”.

⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2002, s. 398.

⁶ C. von Clausewitz, *O wojnie*, Wyd. MON, Warszawa 1958, pkt 24; F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Wyd. WIH, Warszawa 1972.

⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod kier. J. Pawłowskiego, Wyd. IV, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 156.

⁸ Tamże.

⁹ M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2020, s. 56.

¹⁰ M. Kołodziejczak, *Definicyjno-prawna regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 28(4)/2018, s. 52.

¹¹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 479.

Pojęcie „stan wojny” nie doczekało się definicji legalnej. Ustrojodawca bardzo lapidarnie potraktował to wyrażenie, jedynie raz przywołując je w *Konstytucji*¹². Zgodnie z art. 116 w przypadku napaści zbrojnej na Polskę lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny. Warto dodać, że w przypadku niemożności zebrania się posłów, o wojnie decyduje Prezydent RP. Podkreślenia wymaga, że jest to jedyna zastępcza procedura dotycząca kwestii wprowadzania czy ogłaszania danych stanów. Co więcej, prezydenckie postanowienie o stanie wojny nie zostało jednak ujęte w prerogatywach art. 144 ust. 3.

Wreszcie „czas wojny”, którego ogłoszenie rodzi skutki prawne, chociażby w odniesieniu do konieczności mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Obecnie, w przypadku „konieczności obrony państwa” (czyli jakby się mogło wydawać napaści zbrojnej, ale nie jedynie <bezpośredniego> zewnętrznego zagrożenia), to Prezydent RP postanawia, kiedy zaczyna się czas wojny na terytorium RP. Obligatoryjny jest jednak wniosek Rady Ministrów¹³. Ustawodawca nie przywiduje przypadku, kiedy Rada Ministrów nie miałaby możliwości zebrania się.

Stan wojenny to jeden ze stanów nadzwyczajnych. Definicja konstytucyjna wskazuje zewnętrzne zagrożenie jako przesłankę wprowadzenia stanu wojennego. Stan wojenny można już wprowadzić niejako zawczasu, szykując się do wojny, ale sama definicja zagrożenia zewnętrznego zawiera także elementy niemilitarne. Twardymi przesłankami do wprowadzenia stanu wojennego będzie z kolei zbrojna napaść na terytorium Polski oraz zobowiązania sojusznicze wynikające ze wspólnej obrony przeciwko agresji. Te dwie przesłanki pokrywają się więc ze stanem wojny. W ustawie z 2002 r. o stanie wojennym¹⁴, dodano jako przesłanki umożliwiające wprowadzenie stanu wojennego działania terrorystyczne oraz działania w cyberprzestrzeni. „Uszczegółowienie definicji de facto zawęży jej obowiązywanie. Z jednej strony dokładne wskazanie działań czy sytuacji, kiedy można wprowadzić stan wojenny, wydaje się słuszne. Z drugiej jednak wobec dynamicznie zmieniających się okoliczności może się okazać

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 116.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony *Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. 2019, poz. 1541), art. 4a ust. 1 pkt 4a.

¹⁴ 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. 2017, poz. 1932), art. 2.

niewystarczające i wymagające co jakiś czas wprowadzania poprawek, co dla pewności prawa wobec tak szczególnych rozwiązań nie wydaje się korzystne”¹⁵.

Z kolei w art. 2 ust. 1a przedmiotowej ustawy, ustawodawca zdecydował się umieścić definicję **zewnętrznego zagrożenia państwa**, które należy rozumieć jako celowe działania godzące w niepodległość i niepodzielność terytorium czy też ważny gospodarczy interes. Działania mogą też zmierzać do uniemożliwienia czy zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa przez podmioty zewnętrzne. Definicja ta przedstawia najważniejsze przesłanki i jakby się wydawało szczegółowo reguluje czym jest zagrożenie zewnętrzne (nie dodaje „bezpośrednie” jak uczyniono to w *Konstytucji*). Wydaje się jednak, że terminy te są nieostre (czym jest celowe działanie? albo ważny interes? samo zakłócenie normalnego funkcjonowania będzie wystarczającym powodem?). Z drugiej strony, wskazując li jedynie na zewnętrzne zagrożenia ze strony innych podmiotów, ustawodawca praktycznie zamyka drogę do wprowadzenia stanu wojennego w przypadku zagrożeń pochodzących od grup terrorystycznych czy band zbrojnych.

„Agresja” i „napaść zbrojna” również przysparzają trudności interpretacyjnych. Agresję próbowano już zdefiniować w niewiążącej rezolucji ONZ¹⁶. Definicja agresji z rezolucji ONZ dotyczy użycia sił zbrojnych przez państwo przeciwko integralności, suwerenności i politycznej niepodległości innego państwa. W art. 3 została ona rozszerzona i uzupełniona o akt inwazji lub ataku na terytorium innego państwa przy pomocy sił zbrojnych, wojskową okupację lub wszelką aneksję terytorium innego państwa lub części jego terytorium przy użyciu siły. Agresją będzie także bombardowanie terytorium lub użycie jakiejkolwiek broni przeciwko innemu państwu oraz „wysyłanie przez lub w imieniu jakiegoś państwa uzbrojonych band, grup, sił nieregularnych lub najemnych, które dopuszczają się aktów zbrojnych o takiej doniosłości przeciwko innemu państwu, że oznaczają akty wyżej wymienione lub oznaczają mieszanie się do nich”. Prace nad stworzeniem wiążącej definicji ponowiono w czasie przygotowań *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*¹⁷, ale państwa-strony nie znalazły konsensusu. Dopiero podczas konferencji rewizyjnej w 2010 r. wprowadzono do *Statutu*

¹⁵ M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, dz. cyt., s. 77.

¹⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r. nr 3314 w sprawie definicji agresji, vide: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)), s. 143 [dostęp: 15.07.2021].

¹⁷ *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z dnia 17 lipca 1998 r., (Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 708).

Rezolucją nr 6 nowy art. 8 bis¹⁸, który zawiera definicję zbrodni agresji, odwołującą się do dorobku prawa międzynarodowego¹⁹. Z kolei, „napaść zbrojna” została zdefiniowana przy okazji wyroku MTS²⁰. Jak wskazuje Michał Kowalski, „dominującym poglądem doktrynalnym (...) jest różnicowanie pojęcia użycia siły zbrojnej od napaści zbrojnej. Użycie siły zbrojnej ma najszerszy charakter w tym rozumieniu, że nie każde nielegalne użycie siły zbrojnej stanowi akt agresji i zarazem napaść zbrojną”²¹. Z kolei Waldemar Kitler zaznacza, że „napaść zbrojna na państwo to najpoważniejsze wyzwanie dla całego państwa i jego systemu obronnego, niemające porównania z żadną inną sytuacją, czy stanem funkcjonowania państwa”²². W toku dalszych badań istniejące definicje z aktów prawa międzynarodowego zostaną zestawione z ich odpowiednikami w aktach prawa krajowego. Koniecznym będzie także zestawienie ich z prawnomiędzynarodowym wyrażeniem: „użycie siły”. Może ujednoclenie nomenklatury właśnie w tym kierunku byłoby pożądanym rozwiązaniem?

Wszystkie powyższe terminy w toku badań wymagać będą rozłożenia na części składowe i zinterpretowania przesłanek, które muszą wystąpić w przypadku ich wprowadzenia/ogłoszenia. Jedną z nich – fundamentalną – będzie zewnętrzne zagrożenie. Samo wyrażenie – mimo iż doczekało się definicji legalnej, wymagać będzie dokładnego omówienia.

PROBLEMY BADAWCZE, CELE I HIPOTEZY ROBOCZE

Tak zarysowana sytuacja problemowa pozwala na sformułowanie głównego problemu badawczego, który ujęty został w pytaniu: **Jakie są materialne i formalne aspekty zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?**

¹⁸ Poprawki do *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 r., (Dz. U. 2018, poz. 1753).

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji poprawek do *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjętych podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 lipca 2010 r., vide: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/\\$file/7-020-863-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/$file/7-020-863-2013.pdf) [dostęp: 17.07.2021].

²⁰ Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 roku, *Nicaragua v. United States of America – Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, dostępne w publikacji: *International Court of Justice, Reports of judgments. Advisory opinions and orders. Case concerning military and Paramilitary activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986*, s. 100–101, pkt 210–211.

²¹ M. Kowalski, *Ius ad bellum a systemowy charakter prawa międzynarodowego* [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 180.

²² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Wyd. TWO, Warszawa 2020, s. 205.

Złożoność problemu głównego, wymaga dekompensacji tematu, dlatego koniecznym jest sformułowanie problemów szczegółowych:

1. Jakie wyróżnia się normy prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do zewnętrznego zagrożenia państwa w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?
2. Jakie wyróżnia się normy prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do instytucji napaści zbrojnej i agresji w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?
3. Jak obecnie (i czy w ogóle) definiowana i regulowana jest instytucja stanu wojny oraz czasu wojny?
4. Jak obecnie (i czy w ogóle) definiowana i regulowana jest instytucja stanu wojennego?

Wobec powyższego, cel główny **dotyczy określenia norm prawa materialnego i formalnego zewnętrznego zagrożenia państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego**. Cele szczegółowe to:

1. Wskazanie norm prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do zewnętrznego zagrożenia państwa w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego.
2. Wskazanie norm prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do instytucji napaści zbrojnej i agresji w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego.
3. Określenie regulacji i definicji instytucji stanu wojny oraz czasu wojny.
4. Określenie regulacji i definicji instytucji stanu wojennego.

Hipotezy

Rozwiązanie szczegółowych problemów badawczych, w konsekwencji głównego problemu badawczego, oraz osiągnięcie celu badań, nastąpi w drodze weryfikacji hipotez.

Główna hipoteza badawcza

Hipoteza główna w odniesieniu do głównego problemu: **Jakie są materialne i formalne aspekty zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?**

Przypuszczać należy, że częściowo aspekty zewnętrznych zagrożeń państwa i napaści zbrojnej regulowane są przez normy prawa materialnego i formalnego zarówno na poziomie międzynarodowym i krajowym, jednakże są one niepełne, często niewspółmierne do obecnych

zagrożeń, i przede wszystkim, często nie współgrają ze sobą tworząc chaos interpretacyjny. Co więcej, nie rzadko występują definicje legalne pogłębiające te wątpliwości.

Wyodrębniono także szczegółowe hipotezy robocze:

Hipotezy szczegółowe

- Hipoteza 1, w odniesieniu do problemu: **Jakie wyróżnia się normy prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do zewnętrznego zagrożenia państwa w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?**

Wskazać należy, że problemem jest zbyt szerokie rozumienie powyższego terminu i brak precyzyjności, jednomyślności i klarowności prawa w tym zakresie. Bez doprecyzowania w aktach prawnych o jaki stan/czas funkcjonowania państwa chodzi, trudno wywieść skutki prawne. Zatem przypuszczać należy, że wyróżnienie norm prawa materialnego i formalnego zewnętrznego zagrożenia prowadzić powinno do określenia jednoznacznego stanu/czasu, który należy wprowadzić w następstwie zagrożenia zewnętrznego.

- Hipoteza 2, w odniesieniu do problemu: **Jakie wyróżnia się normy prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do instytucji napaści zbrojnej i agresji w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego?**

Przypuszczam, że obecne przepisy prawne mogą okazać się niewystarczające albo nie przewidują rozwiązań dla sytuacji, które pojawiają się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Z jednej strony zatem brak definicji legalnych, z drugiej te, które istnieją, być może, wymagają zredefiniowania. Jednocześnie, występują teoretyczne ujęcia, które, jak się wydaje, z powodzeniem można by było wdrożyć na gruncie prawnym. „(...) systemowa interpretacja ius ad bellum istotnie warunkuje też jego skuteczność. Normy regulujące dopuszczalność użycia siły zbrojnej będą bowiem efektywne tylko o tyle, o ile w sposób precyzyjny i spójny określać będą reguły należytego postępowania”²³.

- Hipoteza 3, W odniesieniu do problemu: **Jak obecnie (i czy w ogóle) definiowana i regulowana jest instytucja stanu wojny oraz czasu wojny?**

Zakładam, że rozwiązania prawne nie regulują w wystarczającym zakresie stanu wojny, który wydaje się instytucją historyczną w brzmieniu przepisów obecnie obowiązujących. Z kolei

²³ R. Kwiecień, *Konkluzja: Państwo i prawo międzynarodowe – „żyjąca symbioza”?* [w:] *Państwo a prawo...*, dz. cyt., s. 431.

przepisy dotyczące czasu wojny wymagają doprecyzowania, a może zmiany procedury ogłoszenia i zaangażowania poszczególnych organów.

- Hipoteza 4, w odniesieniu do problemu: **Jak obecnie (i czy w ogóle) definiowana i regulowana jest instytucja stanu wojennego?**

Zakładam, że obecne rozwiązania prawne nie regulują w wystarczającym zakresie ani samego stanu wojennego (w tym określenia przesłanek i procedury wprowadzenia), ani funkcjonowania państwa i zadań organów administracji publicznej w czasie jego trwania. Dodatkowo – przesłanki wprowadzone do ustawy w 2011 roku dotyczące działań w cyberprzestrzeni i działań o charakterze terrorystycznym powodują nowe problemy i wymagają nowego spojrzenia na obowiązujące regulacje.

METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE

Przedstawiony problem badawczy, a w konsekwencji proponowane rozwiązania będą wymagały zastosowania szeregu metod badawczych, głównie teoretycznych, ale wykorzystana zostanie także metoda empiryczna. W związku ze zbiorem szeregu faktów naukowych z pogranicza kilku dyscyplin (nauk o bezpieczeństwie, nauk prawnych, nauk o obronności, nauki o polityce i administracji) za najważniejsze metody teoretyczne, które będą miały największą wartość dla rozwiązania problemów badawczych uznać można następujące procesy myślowe: analizę (w tym pojęciową, strukturalną, funkcjonalną, porównawczą), syntezę, porównanie i przeciwstawianie, wnioskowania poprzez analogię, abstrahowanie, determinowanie, indukcję i dedukcję oraz wnioskowanie redukcyjne.

Z kolei spośród metod empirycznych zostanie wykorzystana metoda obserwacji naukowej i badania dokumentów, oraz metoda badania opinii i sądów w postaci wywiadu eksperckiego i pogłębionego.

Podstawowymi źródłami badawczymi, na podstawie których będą prowadzone badania, będą akty prawne i dokumenty oraz publikacje zwarte, prace badawcze i artykuły naukowe – polskie i zagraniczne. Wykorzystane także zostaną opinie prawne, ekspertyzy, materiały analityczne oraz opinie cywilnych i wojskowych ekspertów z zakresu nauk prawnych i bezpieczeństwa.

Normy prawa materialnego i formalnego będą poddane analizie i interpretowane na podstawie przepisów prawa krajowego: *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), ustaw (m.in.: z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2019, poz. 1541; 2020, poz. 374; z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz.U. 2020, poz. 1444; 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. 2004, nr 107, poz. 1135; Dz.U. 2017, poz. 1932), rozporządzeń (Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, Dz.U. 2004, nr 98; Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, Dz.U. 2004, nr 219, poz. 221), a także oraz prawa międzynarodowego (m.in. konwencji haskich, Karty Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r., Traktatu Północnoatlantyckiego z dnia 4 kwietnia 1949 r., Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r. nr 3314 *w sprawie definicji agresji*, orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 roku, *Nicaragua v. United States of America – Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*).

WNIOSKI I REKOMENDACJE

W toku dotychczasowych badań poczyniono ustalenia:

- do stanu wojny będzie dochodziło między podmiotami prawa międzynarodowego publicznego;
- zdaniem autorki, podobnie należy interpretować zagrożenia wymienione w definicji stanu wojennego jako pochodzące od innego państwa (w każdym razie podmiotu prawa międzynarodowego);
- trudno na gruncie prawa polskiego o wdrożenie definicji agresji i napaści zbrojnej, jednak jednolita interpretacja i ujęcie systemowe prawa międzynarodowego w tym zakresie byłyby pożądane;
- nie każdy akt agresji będzie aktem napaści zbrojnej zorganizowanej przez siły zbrojne, przy tym każda napaść zbrojna będzie oznaczała agresję;
- na gruncie prawa polskiego napaść zbrojna każdorazowo powinna oznaczać czas wojny, może być także przesłanką stanu wojny czy stanu wojennego;

- stan wojny wcale nie musi być związany z wcześniejszą napaścią zbrojną, tym bardziej z inną formą agresji wymierzoną w państwo ogłaszające ten stan.

Część dotycząca rozważań związanych z analizą definicji będzie miała kluczowe znaczenie w toku prowadzenia badań na rzecz poszczególnych zadań w projekcie. Badania będą wiązać się z podjęciem próby interpretacji pojęć: „zewnętrzne zagrożenie” oraz „napaść zbrojna”, a także „bezpośrednie zewnętrzne zagrożenie”, „czas wojny”, „stan wojny”, „stan wojenny”, „wojna”, „agresja”, które stanowią ich nierozdzielne elementy. Wskazać należy, że w najważniejszych aktach prawnych i dokumentach obowiązujących w Polsce pojawiają się zamiennie, a przecież nie są tożsame.

Obszerniejsze opracowanie mogłoby zostać przedstawione w układzie trzech rozdziałów (Rozdział 1. Normy prawa materialnego i formalnego w odniesieniu do zewnętrznego zagrożenia państwa w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego; Rozdział 2. Instytucja napaści zbrojnej i agresji w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego; Rozdział 3. Prawno-organizacyjne aspekty instytucji stanu wojny i czasu wojny; Rozdział 4. Prawno-organizacyjne aspekty instytucji stanu wojennego).

Kwestiami problematycznymi, wymagającymi szerszego odniesienia, wyjaśnienia, wreszcie jednolitej interpretacji, a może redefinicji pozostają: zewnętrzne zagrożenie (definicja pozostawiająca wątpliwości i niejasności interpretacyjne; brak spójności przepisów prawnych; niejednolite nazewnictwo), stan wojny, czas wojny (brak definicji legalnej czasu wojny; uproszczenie w procedurze ogłoszenia; wskazanie powiązania ze stanem wojny), stan wojenny (redefinicja; niejasności w procedurze wprowadzenia; spójność przepisów prawnych²⁴; wskazanie powiązania ze stanem wojny; obowiązek opublikowania w Dzienniku Ustaw), napaść zbrojna i agresja (dostosowanie przepisów polskich do prawa międzynarodowego).

A zatem pojawiają się pytania, które mogą stanowić podstawę dalszych rozważań:

1. Czy w sytuacji „konieczności obrony państwa”, w związku z zagrożeniem zewnętrznym państwa, ale pochodzącym od aktora niepaństwowego będzie można wprowadzić stan wojenny?

²⁴ Dla przykładu, stan gotowości obronnej czasu kryzysu zostaje wprowadzony, gdy już wystąpi zewnętrzne zagrożenie, którego zniwelowanie wymaga uruchomienia elementów systemu obronnego. Jak się wydaje, już wtedy należałoby wprowadzić stan wojenny, który jednak zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. 2004, Nr 219, poz. 2218), § 4 ust. 1 i ust. 2, wprowadza się dopiero w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny, za: M. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy...*, dz. cyt., s. 48.

2. Czy napaść zbrojna, która nastąpi od aktora niepaństwowego będzie wystarczającą przesłanką by uchwalić stan wojny (z kim?)?
3. I wreszcie, czy w sytuacji „konieczności obrony państwa” przed działaniami o znamionach aktów agresji od aktora niepaństwowego będzie można ogłosić czas wojny?
4. Po wprowadzeniu stanu wojennego prezydent może mianować naczelnego dowódcę, lecz dopiero po mianowaniu i przejęciu przez niego dowodzenia, prezydent uczestniczy w kierowaniu obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów. Czy oznacza to, że prezydent nie uczestniczy w kierowaniu obroną państwa dopóty, dopóki nie mianuje naczelnego dowódcy?
5. Co w przypadku, gdy prezes Rady Ministrów celowo nie złoży wniosku o mianowanie naczelnego dowódcy?
6. Co w przypadku, gdy Rada Ministrów nie złoży wniosku o wprowadzenie stanu wojennego albo ogłoszenia czasu wojny?
7. Co w przypadku niemożności zebrania się Rady Ministrów i braku wniosku o wprowadzenie stanu wojennego albo ogłoszenia czasu wojny? Procedura zastępcza w przypadku stanu wojny wszak istnieje.
8. Czy problemy z opublikowaniem w Dzienniku Ustaw rozporządzenia o stanie wojennym przesądzą o jego nieobowiązaniu?
9. Co w przypadku konieczności wprowadzenia kilku stanów nadzwyczajnych? Jak wówczas wyglądałby podział kompetencji?
10. Wreszcie, jeśli nie zostanie wprowadzony stan wojenny, a Rada Ministrów nie będzie mogła się zebrać, kto będzie kierował obroną państwa?

Jak się wydaje, opracowanie i przyjęcie określonej koncepcji rozwiązania, wskazującej na kompleksowe regulacje i stanu wojennego, i czasu wojny, ze wskazaniem działań państwa, które pozwoliłyby na spełnianie pożądanych zadań organów władzy publicznej etc., mogłoby przyczynić się do usunięcia wielu trudności interpretacyjnych i wskazało możliwości wprowadzenia konkretnych zmian w nie tylko w przepisach prawnych, ale i w systemie bezpieczeństwa narodowego, systemie obronnym RP i systemie prawnym. Bowiem to w systemie prawnym i w systemie bezpieczeństwa narodowego (w szczególności kierowania nim) ważna jest ciągłość władzy, przejrzystość prawa i jasność kompetencji najważniejszych organów oraz skuteczność procedur niezbędnych do uruchomienia w momencie wprowadzenia odpowiedniego stanu. Jak wskazuje Waldemar Kitler: „pamiętać bowiem należy i o tym, że w

czasie wojny (ew. w stanie wojennym, w stanie wojny) będą zagrożone inne dobra chronione, nie tylko suwerenność, integralność terytorialna i nienaruszalność granic państwa, a także mogą zaistnieć inne okoliczności mające cechy klęski żywiołowej lub sytuacji wyjątkowej, które znacznie rozszerzą dotychczasowe obronne postrzeganie istoty działalności państwa w czasie wojny. W żadnym więc wypadku nie można projektować działań państwa w czasie wojny, kierowania obroną państwa, jakby tylko o dowodzenie wojskiem, a wręcz jego częścią chodziło”²⁵.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO LITERATURE

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2002.

Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] red. R. Hauser, Z. K. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom VII*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011.

Kitler W., *Formalne i materialne aspekty funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych* [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nauk. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Wyd. TWO, Warszawa 2020.

Kowalski M., *Ius ad bellum a systemowy charakter prawa międzynarodowego* [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, Wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2019.

Kołodziejczak M., *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4).

Kołodziejczak M., *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ASzWoj, Warszawa 2020.

Kwiecień R., *Konkluzja: Państwo i prawo międzynarodowe – „żyjąca symbioza”?* [w:] *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. nauk. R. Kwiecień, Wyd. UMCS, Lublin 2015.

Leksykon wiedzy wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.

²⁵ W. Kitler, *Formalne i materialne aspekty funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych* [w:] *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie obronnym państwa polskiego*, red. nauk. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014, s. 128.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, pod kier. J. Pawłowskiego, Wyd. IV, Wyd. AON, Warszawa 2002.

ŹRÓDŁA SOURCES

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. 2019, poz. 1541).

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. 2017, poz. 1932).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. 2004, nr 219, poz. 2218).

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r. nr 3314 w sprawie definicji agresji, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)).

Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 roku, Nicaragua v. United States of America – Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, International Court of Justice, Reports of judgments. Advisory opinions and orders. Case concerning military and Paramilitary activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986.

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 r., (Dz. U. 2003, nr 78, poz. 708).

Poprawki do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 r. (Dz. U. 2018, poz. 1753).

Uzasadnienie do projektu ustawy o ratyfikacji poprawek do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjętych podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 lipca 2010 r. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/\\$file/7-020-863-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-863-2013/$file/7-020-863-2013.pdf).



Copyright (c) 2021 Malwina Kołodziejczak



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.