

*Ryszard Piotrowski*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [r.j.j.piotrowski@uw.edu.pl](mailto:r.j.j.piotrowski@uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-3801-7364

## WOJNA I POKÓJ W KONSTYTUCJI RP

### WAR AND PEACE IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

#### Abstract

Art. 116 of the Constitution of the Republic of Poland provides that a state of war and the conclusion of peace are declared by the Sejm acting in the name of the Republic of Poland. These two notions, having no constitutional definition, come under the rubric of established notions, i.e. concepts whose meaning derives from doctrinal findings and provisions of law, as well as from constitutional principles and values. The Sejm's power to declare a state of war and, consequently, declare the conclusion of peace is part of Polish system-of-governance traditions. The parliament's power to declare war actually characterizes most of the democratic systems, even if it could be argued that waiving this prerogative in practice characterizes it as well, reflecting the preponderance of the executive power in the domain of foreign policy.

The wording of Art. 116 rules out an invasive war, also in the form of a war of prevention or a preventive self-defence. The Sejm may adopt the relevant resolution only in case of armed aggression against the territory of the Republic of Poland, or if international treaties impose an obligation of common defence against aggression, i.e. as a consequence of an act of aggression. Being of key importance for the constitutional regulation of war and peace, this constraint is commensurate with international law,

which the Republic of Poland is required to respect pursuant to Art. 9 of the Constitution, and is also commensurate with the Preamble to the Constitution. In a democracy, acts of war – as an important government prerogative – may only be conducted pursuant to the relevant constitutional provisions which define the conditions that must be met for such acts to be legitimate. The conduct of a war, after all, does not warrant the suspension of the Constitution. A democratic state ruled by law must not conduct a war otherwise than on the basis, and within the constraints, of law – if it is to retain its constitutional identity. For the use of armed forces abroad to be commensurate with the Constitution, such use must not represent an act of aggression, nor can it represent any acts violating the principles of the United Nations Charter.

If past experience is to be a guide, democratic constitutions are not capable of preventing anti-democratic changes in the system of governance, nor are they capable of preventing wars. War represents a failure of the Constitution, by destroying its foundation, the belief in inalienable and inherent dignity of the person.

### KEYWORDS

Constitution, war, peace, human rights, democracy

### SŁOWA KLUCZOWE

Konstytucja RP, wojna, pokój, prawa człowieka, demokracja

## I. DECYZJA SEJMU I GWARANCJE KONSTYTUCYJNE

O wojnie i pokoju stanowi art. 116 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, w myśl którego Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Pojęcia te nie zostały w ustawie zasadniczej zdefiniowane. Należą zatem do kategorii pojęć zastanych, a więc takich, których konstytucyjne znaczenie wynika z ustaleń doktryny i stanu prawa, a zarazem z konstytucyjnych zasad i wartości.

Koncepcja pojęć zastanych<sup>2</sup> ma istotne znaczenie w procesie wykładni Konstytucji RP. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja RP, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które – zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki – wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa,

<sup>1</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Por. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, (w:) T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 21 i n.

a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”<sup>3</sup>. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa”<sup>4</sup>. Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych<sup>5</sup>, a także zawartych w Konstytucji RP klauzul generalnych, sprzyjają znajdującej wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tendencji do odwoływania się do wcześniejszych judykatów, stabilizującej linię orzeczniczą<sup>6</sup>. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane”<sup>7</sup> nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni<sup>8</sup> tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją RP. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że sąd konstytucyjny jako interpretator ustawy zasadniczej „ma bardzo duży zakres swobody, a niekiedy (...) musi podjąć decyzje autorytatywnie kończące spór co do treści (...) pojęć”<sup>9</sup>. Jednak działając w granicach owej swobody interpretacyjnej, Trybunał Konstytucyjny nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu od konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane”<sup>10</sup>.

Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie reguła, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji”<sup>11</sup>, ponieważ pojęcia konstytucyjne „nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego”<sup>12</sup>.

W sprawie wojny i pokoju postanowienia Konstytucji RP nie są tak jednoznacznie sformułowane, jak Konstytucji Włoch, która stanowi o wyrzeczeniu się wojny przez to państwo, ale ich sens jest przecież podobny. W myśl art. 116 ust. 2 Konstytucji RP Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny „jedynie w razie

<sup>3</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, Dz.U. nr 11, poz. 89.

<sup>4</sup> Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 131.

<sup>5</sup> Por. P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, (w:) J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 41.

<sup>6</sup> Por. T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.

<sup>7</sup> Por. S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, (w:) M. Smolak (red.) *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 15.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Dz.U. nr 170, poz. 1660.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Oznacza to, że demokratyczne państwo prawne może prowadzić wojnę tylko odpowiadając na agresję na własne terytorium lub wykonując obowiązki wynikające z umów międzynarodowych.

We współczesnym prawie międzynarodowym ma miejsce odejście od terminu „wojna”, zastępowanego przez terminy „konflikt zbrojny” czy „działania zbrojne”, aby „wyeliminować niepewność co do sytuacji prawnej między państwami”<sup>13</sup>. Jednak tego rodzaju zjawisko ma zarazem cechy dostrzeżonej przez G. Orwella zmiany znaczenia pojęć kamuflującej rzeczywistość<sup>14</sup>. Chodzi w istocie o swoiste „oswojenie” z wojną, przyzwyczajanie społeczeństw państw demokratycznych do tego, że nie znajdują się one w wojnie, skoro trwa ona wprawdzie z udziałem ich żołnierzy, ale na odległych terytoriach. Łatwiej też – zmieniając znaczenie słów – obejść reguły konstytucyjne, które zwykle promują pokój, podczas gdy wzrost produkcji zbrojeniowej nie jest możliwy bez wojen. Wojna – w swoich straszliwych przejawach – pozostaje wojną niezależnie od tego, jak zostanie nazwana. Dlatego „wojna”, o której mowa w art. 116 Konstytucji RP jest jedyną „wojną”, którą Rzeczpospolita może prowadzić w zgodzie z Konstytucją RP. Z tego punktu widzenia użycie „Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej” jest aktem wojennym i podlega regułom ustanowionym w ustawie zasadniczej w odniesieniu do wojny. Terminologia używana w prawie międzynarodowym nie może determinować znaczenia pojęć zastanych w Konstytucji RP, ponieważ mają one autonomiczny charakter. W konstytucyjnym znaczeniu wojna jest przeciwieństwem pokoju oznaczającym użycie wojska dla pokonania przeciwnika w takich formach, jakie są technicznie dostępne i legitymowane przez ustawę zasadniczą, prawo międzynarodowe i prawo krajowe. Konstytucja RP wyróżnia tylko wojnę i pokój, nie przewiduje sytuacji pośrednich i nie legitymizuje prowadzenia niewypowiedzianych wojen, niezależnie od tego, jaką formę mogłyby one przybrać.

Prawo Sejmu do decydowania o wojnie („stanie wojny”), a w konsekwencji o zawarciu pokoju, wynika z polskiej tradycji ustrojowej, skoro znajdowało odzwierciedlenie w artykułach henrykowskich<sup>15</sup>. Prawo parlamentu do wypowiedzenia wojny jest charakterystyczną cechą ustrojów demokratycznych, aczkolwiek równie charakterystyczne jest obchodzenie tego prawa w praktyce, związane z przewagą władzy wykonawczej w sferze polityki zagranicznej w demokratycznych systemach rządów. Wprawdzie Sejm jest organem władzy ustawodawczej, a uprawnienia przyznane mu w art. 116 Konstytucji RP mają charakter wykonaw-

<sup>13</sup> Tak P. Grzebyk, *Komentarz do art. 116*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 443.

<sup>14</sup> Por. G. Orwell, *Rok 1984* (tłum. T. Mirkowicz), Warszawa 1988.

<sup>15</sup> „O wojnie albo ruszeniu pospolitym nic zaczynać nie mamy, mimo pozwolenie sejmowe wszech stanów”, *Volumina Legum*, t. II, Petersburg 1859.

czy, to jednak doniosłość i złożoność przedmiotu regulacji wymaga powierzenia podejmowania rozstrzygnięcia w tym zakresie podmiotowi dysponującemu pluralistyczną legitymacją demokratyczną, a taki właśnie charakter ma Izba poselska. Przyjęty w Konstytucji RP system dwuizbowości nierównoprawnej znajduje potwierdzenie w wyłączeniu Senatu z procesu decydowania o stanie wojny. Następuje zarazem – na mocy przepisu Konstytucji RP – wprowadzenie wyjątku od zasady, zgodnie z którą to Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem państwa. W tym przypadku decyduje – w imieniu Rzeczypospolitej – Sejm. Jednakże, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, to o stanie wojny postanawia Prezydent RP, przy czym do ważności tego aktu niezbędna jest kontrasygnata premiera.

Kompetencje Rady Ministrów dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 Konstytucji RP) mogą być wykonywane jedynie w granicach wynikających z prawa Sejmu do decydowania o stanie wojny, a także w granicach uprawnień Prezydenta RP działającego w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie.

Decyzja Sejmu o stanie wojny, a więc o stworzeniu „szczególnej relacji prawnej między Rzeczypospolitą Polską a państwem, wobec którego stan ten został wprowadzony”<sup>16</sup>, jest równoznaczna z wypowiedzeniem wojny w rozumieniu postanowień III Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 r.<sup>17</sup>

Konstytucja RP powierza też Sejmowi w art. 116 ust. 1 decydowanie o zawarciu pokoju. W doktrynie wskazano, że zawarcie pokoju wymaga formy umowy międzynarodowej, a zatem uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej, co wyklucza interpretację zakładającą zarezerwowanie „całości kształtu decyzji” w tym przedmiocie dla Sejmu<sup>18</sup>. Decyzja o zakończeniu stanu wojny musi zostać podjęta skoro ustaną przesłanki jego wprowadzenia. W świetle stanowiska doktryny wykluczone jest w tym przypadku działanie Prezydenta RP, ponieważ w okolicznościach uzasadniających zakończenie stanu wojny Sejm może zebrać się na posiedzenie<sup>19</sup>.

Stan wojny powoduje istotne następstwa w stosunkach wewnętrznych. Sprowadzają się one do zaistnienia okoliczności określanych w Konstytucji RP jako „czas wojny”. W myśl art. 134 ust. 4 Konstytucji RP na czas wojny mianowany jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 175 ust. 2 Konstytucji RP na czas wojny mogą być ustanowione sądy wyjątkowe i tryb doraźny. W doktrynie wskazano, że terminy „stan wojny” i „czas wojny” nie są tożsame, ponieważ o ile

<sup>16</sup> Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 116*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 5.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

„stan wojny to stan prawny, o którego wprowadzeniu decyduje Sejm, o tyle czas wojny to okres działań wojennych”<sup>20</sup>. W świetle sformułowań konstytucyjnych czas wojny biegnie wtedy, kiedy trwa wojna, a zatem jego początkiem jest decyzja Sejmu o stanie wojny. Bez niej trudno byłoby stwierdzić, że znaleźliśmy się w czasie wojny.

Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Z tych też względów możliwe jest wprowadzenie stanu wojennego przez Prezydenta RP. Może on wprowadzić stan wojenny również w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, a więc wtedy, gdy Sejm jeszcze nie podjął decyzji o stanie wojny. Stan wojenny w tym przypadku jest więc w istocie swego rodzaju wojną bez wojny.

Wprowadzenie stanu wojennego jako jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, dopuszczalne „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”, to znaczy, jeżeli są niewystarczające dla zwalczania tych zagrożeń<sup>21</sup>. Dopiero wprowadzenie stanu wojennego tworzy przesłanki ograniczania praw człowieka i obywatela w zakresie wskazanym w art. 233 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a ponadto umożliwia Prezydentowi RP wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy na zasadach określonych w art. 234 Konstytucji RP. Wojna, czy też zagrożenie wojenne, nie pozwalają na ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela inaczej, jak tylko w ustawie, która nie może ograniczać fundamentalnych wolności i praw określonych w Konstytucji RP, a więc w art. 30 (godność człowieka), art. 32 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Ponadto „niedopuszczalne jest ograniczanie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku” (art. 233 ust. 2). Wojna i zagrożenie wojenne nie oznaczają więc końca gwarancji konstytucyjnych potwierdzających godność człowieka ani też kresu porządku prawnego. Konstytucja RP nie milknie w obliczu wojny i nie traci swojego znaczenia. Przeciwnie, zachowuje ona swoją moc obowiązującą i jest najwyższym prawem także w stanie wojennym i w stanie wojny, co w szczególności oznacza obowiązywanie zasady, w myśl której działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5). Ponadto w czasie stanu wojennego nie mogą być

<sup>20</sup> Por. P. Grzebyk, *Komentarz do art. 116*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 447.

<sup>21</sup> Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1.

zmienione: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Zarazem także w tym czasie oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory, a kadencje organów, których to dotyczy, ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Konstytucja RP broni się więc przed ewentualnymi próbami wykorzystania wojny i zagrożenia wojennego w celach związanych z wewnętrzną rywalizacją polityczną.

Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, to staje się możliwe wydawanie przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy<sup>22</sup>, w zakresie i w granicach określonych w Konstytucji RP. Chodzi w szczególności o respektowanie zasady, w myśl której to ustawa – a nie rozporządzenie z mocą ustawy – określa zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234 ust. 1).

Stanowiąc w art. 116 o wojnie, Konstytucja RP wyklucza możliwość prowadzenia wojny napastniczej także w formule wojny prewencyjnej czy też samoobrony wyprzedzającej, skoro przesądza o możliwości podjęcia przez Sejm odpowiedniej uchwały jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, a więc w następstwie aktu agresji<sup>23</sup>. Ograniczenie to – mające kluczowe znaczenie dla konstytucyjnej regulacji spraw wojny i pokoju – jest współtrotne zarówno wiążącemu Rzeczpospolitą prawu międzynarodowemu, którego przestrzeganie stanowi obowiązek wynikający z art. 9 ustawy zasadniczej, jak i postanowieniom preambuły.

Doświadczenia wskazują jednak, że demokratyczne konstytucje nie są w stanie powstrzymać antydemokratycznych transformacji ustrojowych i zapobiec wojnom. Konstytucje, a także traktaty międzynarodowe, zwłaszcza dotyczące konfliktów zbrojnych, zwykle spełniają rolę owych map, przedstawiających „świat nie z tego świata”, które „nie dają przystępu napastliwej prawdzie” o „grobach masowych i nagłych ruinach”<sup>24</sup>. Wojna stanowi klęskę konstytucji, ponieważ unicestwia jej fundament, którym jest przekonanie o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Wojna sprawia, że człowiek, ze wszystkimi swoimi realnymi i potencjalnymi zdolnościami, staje się wykonującym rozkazy żołnierzem,

<sup>22</sup> Por. D. Górecki, *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny*, (w:) D. Górecki (red.), *Instytucja Prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017, s. 51 i n.

<sup>23</sup> Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 116*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 6 i n. Por. także P. Grzebyk, *Komentarz do art. 116*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 450.

<sup>24</sup> Tak W. Szyborska, *Mapa*, <https://www.szyborska.org.pl/szyborska/wiersze/mapa/> (dostęp: 30.03.2022 r.).

celem pocisków, siłą żywą przeciwnika i ofiarą wojny. Pierwszymi ofiarami wojny są jednak prawo i prawda, zredukowane do roli wyznaczonej im przez pragnienie zwycięstwa i swoistą sakralizację walki, wykluczającą zwątpienie w jej sens w każdych okolicznościach, w myśl ponadczasowej pewności, że *dulce et decorum est pro patria mori*<sup>25</sup>. Historia ludzkości to przecież dzieje wojen, mających jakże istotne znaczenie dla powstania i rozwoju cywilizacji<sup>26</sup>, a być może także dla jej unicestwienia. Ostatnia wojna światowa trwa w istocie we wciąż nowych odsłonach i wcieleniach nierozstrzygniętego przecież trwałym pokojem sporu o ostateczne zwycięstwo, mające wskazać jedyne władzę planety<sup>27</sup>.

Granica między wojną i pokojem, rozumianym jako brak wojny, ulega zatarciu ze względu na stały wzrost wydatków na zbrojenia, powodujących degradację świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, co zapewne pociąga za sobą ofiary w ludziach co najmniej porównywalne ze stratami wynikającymi z dotychczas podejmowanych przez Polskę pod rządami obowiązującej Konstytucji RP działań sił zbrojnych. Zbrojenia „pobudzają państwa do tego, by prześcigały się wzajemnie”, a poprzez „związane z tym koszty pokój staje się ostatecznie większym ciężarem niż krótkotrwała wojna”<sup>28</sup>. Konstytucja RP mogłaby temu zapobiec, przewidując, że w czasie pokoju wydatki na zbrojenia mogą stanowić nie więcej niż 1/3 środków publicznych przeznaczanych na finansowanie opieki zdrowotnej.

## II. UŻYCIE WOJSKA POZA GRANICAMI KRAJU

Wstęp do Konstytucji RP, determinujący jej stosowanie, wzywa wszystkich, aby czynili to „dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Działania wojenne – jako istotny przejaw aktywności władzy publicznej – mogą być jedynie stosowaniem Konstytucji RP legitymującej je i warunkującej ich dopuszczalność w ustroju demokratycznym. Prowadzenie wojny nie oznacza przecież zawieszenia obowiązywania Konstytucji. Demokratyczne państwo prawne nie może prowadzić wojny inaczej jak na podstawie i w granicach prawa. W przeciwnym razie traci swoją tożsamość konstytucyjną<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Horacy, *Pieśni*, II, 3, 13, Warszawa 1972, s. 233.

<sup>26</sup> Por. przykładowo J. Hillman, *Miłość do wojny*, Warszawa 2017, s. 9 i n.

<sup>27</sup> Por. R. Piotrowski, *Aktualność Konstytucji dla Europy Wojciecha Bogumiła Jastrzębowski*, (w:) B. Michalec, T. Skoczek (red.), *Wojciech Bogumił Jastrzębowski. W 190. rocznicę wydania Konstytucji dla Europy*, Warszawa 2021, s. 83 i n.

<sup>28</sup> Tak I. Kant, *Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*, Toruń 1995, s. 51.

<sup>29</sup> Por. R. Piotrowski, *Demokratyczne państwo prawne a wojna. Uwagi o doświadczeniach polskich*, (w:) S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013, s. 221 i n.

Preambuła do Konstytucji RP, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o własnym losie, deklaruje potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości. Powinność ta – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – „odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, lecz także zewnętrznych. Analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują też cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej”<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>31</sup>: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Są one wspólne dla państw członkowskich, a zatem wyznaczają także standardy prowadzenia wojny przez te państwa. Standardy te nie są jednak wiążące dla krajów, które do Unii nie należą. Ze względu na zasadę lojalności państwo członkowskie Unii Europejskiej nie może prowadzić działań wojennych stosownie do innych reguł, aniżeli wynikające z prawa europejskiego<sup>32</sup>.

Z tej perspektywy należy interpretować postanowienia art. 117 Konstytucji RP, w myśl którego zasady „użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa”. Przepis ten nie wprowadza wyjątku od obowiązywania Konstytucji RP. Zarówno umowa międzynarodowa, jak i ustawa muszą być zgodne z postanowieniami ustawy zasadniczej i nie mogą uchylać zawartych w niej reguł dotyczących prowadzenia wojny. Oznacza to, że użycie wojska poza granicami kraju nie może być sprzeczne z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych.

Przestrzeganie obowiązującej Konstytucji RP zapobiegłoby zaangażowaniu Polski w wojnę z Irakiem<sup>33</sup>. W myśl Konstytucji RP Karta Narodów Zjednoczonych, określająca zasady dozwolonego użycia polskich sił zbrojnych w ramach akcji w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji, ma pierwszeństwo przed postanowieniami ustawy, na podstawie której nastąpiło skierowanie żołnierzy do akcji w Iraku. Chodzi tu w szczególności o wydanie w 2003 r. postanowienia o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego w akcji zbrojnej przeciwko Irakowi, podjętego z naruszeniem rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, a także innych postanowień tej Karty, w szczególności zakazujących naruszania integralności terytorialnej i niezawisłości politycznej jakiegokolwiek

<sup>30</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia w sprawie Kpt 2/08.

<sup>31</sup> Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 13 (wersja skonsolidowana); dalej: TUE.

<sup>32</sup> Por. R. Piotrowski, *Demokratyczne państwo prawne a wojna. Uwagi o doświadczeniach polskich*, (w:) S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo...*, s. 227.

<sup>33</sup> Por. R. Piotrowski, *Wartości i polityka. Refleksje o dysfunkcjonalnej praktyce konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 9 i n. Ustalenia tam zawarte wykorzystano w niniejszym opracowaniu.

państwa<sup>34</sup>. Z art. 117 Konstytucji RP wynika pierwszeństwo umowy międzynarodowej w stosunku do ustawy przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji. W świetle art. 241 ust. 1 Konstytucji RP Karta Narodów Zjednoczonych stanowi część krajowego porządku prawnego, jest bezpośrednio stosowana i ma pierwszeństwo przed ustawą. Przedłożenie premiera w tym przedmiocie mogłoby się spotkać z akceptacją Prezydenta RP czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji RP jedynie w nadzwyczajnej sytuacji, w której trzeba poświęcić niektóre postanowienia ustawy zasadniczej dla ratowania zagrożonej suwerenności i niepodległości, czy też bezpieczeństwa obywateli. Tego rodzaju okoliczności wówczas nie zachodziły. W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego wskazano, że „działania koalicji pod przywództwem USA stanowiły poważne naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych”<sup>35</sup>, „uciekanie się do siły militarnej wbrew Kartie Narodów Zjednoczonych bez stosownej decyzji Rady Bezpieczeństwa (...) pod nieprawdziwym pretekstem prowadzi do erozji prawa międzynarodowego”<sup>36</sup>, zaś „argumenty państw podejmujących działania zbrojne w Iraku nie są wystarczające dla uznania interwencji za prawomocną”<sup>37</sup>. Było to zarazem złamanie – przy akceptacji większości sejmowej<sup>38</sup>, ale wbrew stanowisku większości obywateli<sup>39</sup> – podstawowej konstytucyjnej zasady ustrojowej, w myśl której Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP).

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi wydanie w 2001 r. przez Prezydenta RP na wniosek ówczesnego rządu postanowienia o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie. Dotychczas żadna umowa międzynarodowa dotycząca spraw wojskowych nie została zawarta w trybie art. 90 Konstytucji RP, a więc nie zobowiązuje do przekazania podmiotowi ponadnarodowemu kompetencji organów władzy państwowej<sup>40</sup>. W doktrynie wskazano, że przekazywanie

<sup>34</sup> R. Kwiecień określa „akcję przeciwko Irakowi” jako bezprawną, stwierdzając, że „polityczne zwycięstwo interwencjonizmu okazało się kolejną porażką prawa międzynarodowego”. Tak R. Kwiecień, *Interwencja zbrojna a naruszenie suwerenności państwa w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 93.

<sup>35</sup> Tak W. Czapliński, *Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 33.

<sup>36</sup> Tak J. Symonides, *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, Warszawa 2004, s. 375.

<sup>37</sup> Tak W. Stankiewicz, *Legalność interwencji w Iraku w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) S. Wojciechowski (red.), *Irak wczoraj i dziś*, Poznań 2005, s. 127. Por. także M. Lasoń, *Polska misja w Iraku*, Warszawa 2010, s. 141 i n.

<sup>38</sup> Por. przykładowo debatę nad Informacją rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Sprawozdanie Stenograficzne z 44 posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 26 marca 2003 r.

<sup>39</sup> Przeciwno zaangażowaniu w ewentualną wojnę w Iraku opowiadało się 75% badanych. Por. *Wzrost nastrojów antywojennych. Komunikat z badań CBOS*, Warszawa 2003.

<sup>40</sup> Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 117*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 5.

kompetencji zawsze wymaga rozważenia w świetle poszczególnych zasad podstawowych Konstytucji RP wyznaczających tożsamość państwa, do których należy: wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasada państwowości, zasada demokracji, zasada państwa prawnego, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada subsydiarności<sup>41</sup>. Te właśnie zasady określają „cele organów władzy publicznej przy negocjowaniu treści umów stanowiących podstawę przekazywania kompetencji organów władzy państwowej”, „wyznaczają minimalne wymogi, jakie muszą zostać spełnione przy przekazywaniu kompetencji”, „określają kierunki działań polskich organów władzy publicznej w organizacjach i organach międzynarodowych”, „określają nieprzekraczalne granice obowiązujące przy wykonywaniu przez polskie organy władzy publicznej aktów prawnych organizacji i organów międzynarodowych”<sup>42</sup>.

Układ międzynarodowy nie może zastępować obowiązującej Konstytucji RP, a doraźne kalkulacje polityczne nie zastąpią zasad racjonalnego podejmowania decyzji oraz wiedzy o skuteczności narzucania siłą rozwiązań ustrojowych i własnej kultury. Postanowienia umów międzynarodowych mogą być wykonywane jedynie w zgodzie z Konstytucją RP, a umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego powinno być realizowane w zgodzie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Skoro kompetencje organów państwowych w odniesieniu do użycia Sił Zbrojnych poza granicami kraju nie zostały przekazane organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej, to konstytucyjnie wykluczona była mająca miejsce w Afganistanie sytuacja, w której Polska miała ograniczony wpływ na strategię wykorzystania swoich żołnierzy, ponosiła koszty moralne i materialne ich udziału w wojnie, a ponadto – w warunkach kryzysu – nie była w stanie zapewnić im odpowiedniego uzbrojenia i nie otrzymywała go od sojuszników. W najlepszych tradycjach narodowych, których znaczenie podkreśla preambuła do Konstytucji RP, nie mieści się prowadzenie tego rodzaju wojny. Przeciwnie, preambuła deklaruje potrzebę współpracy „ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”. Wysłanie żołnierzy do Afganistanu nie wzmocniło suwerenności ani bezpieczeństwa państwa, a zmniejszyło naszą zdolność obronną i osłabiło możliwości rozwiązywania dotkliwych problemów społecznych w kraju.

Użycie sił zbrojnych poza granicami kraju w wyniku postanowienia Prezydenta RP wymaga szczególnej ostrożności i może mieć miejsce jedynie jako *ultima ratio*. Wysłanie żołnierzy powinno być proporcjonalne do zagrożenia suwerenności Polski i bezpieczeństwa jej obywateli i musi mieć oparcie w wartościach konstytucyjnych oraz zadaniach Prezydenta RP wymienionych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>43</sup> wynika, że swoje kompetencje ustawowe, a więc dotyczące postanowienia

<sup>41</sup> Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284 i n.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Por. uzasadnienie postanowienia z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, M.P. nr 32, poz. 478.

o użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju, Prezydent RP może wykonywać tylko dla ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wartości te przeważają nad postanowieniami umów międzynarodowych, które mogą być realizowane jedynie w zgodzie z Konstytucją RP. Wymienione wartości nie były zagrożone ani w Iraku, ani w Afganistanie. Przestrzeganie Konstytucji RP chroniłoby Prezydenta RP przed naciskami sojuszniczego mocarstwa i pozwoliłoby uniknąć strat ludzkich i materialnych, a także trudnych do sprecyzowania konsekwencji politycznych i moralnych podjętej decyzji.

Udział w obu wojnach spowodował zagrożenie dla bezpieczeństwa i tożsamości aksjologicznej państwa, związane zarówno z okolicznościami podejmowania decyzji, jak i towarzyszącym temu ignorowaniem wartości konstytucyjnych, od których silniejsze okazują się tajne negocjacje i nieformalne porozumienia. Konsekwencje akcji wojskowej wydają się trudne do przewidzenia. Obie wojny przyczyniły się do osłabienia Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej wskutek napływu uchodźców<sup>44</sup>, a to zagraża bezpieczeństwu zewnętrznemu państwa. Dobrowolny udział w tego rodzaju przedsięwzięciu stawia pod znakiem zapytania zarówno rzetelność, jak i sprawność działania, które powinny – w myśl wstępu do Konstytucji RP – charakteryzować władze publiczne. Już samo zetknięcie się polskich Sił Zbrojnych ze stosowanymi przez organizatora wojny metodami jej prowadzenia, stanowiło zagrożenie dla tożsamości sił zbrojnych demokratycznego państwa prawnego. Udział w wojnie w Afganistanie i w Iraku stworzył okoliczności, które doprowadziły do wszczęcia postępowania związanego z zarzutem przetrzymywania i torturowania więźniów na polskim terytorium<sup>45</sup>. Postawienie takiego zarzutu świadczy o istnieniu okoliczności uchybiających godności Narodu polskiego, związanych z uznaniem, że w Polsce obce służby państwowe zdecydowały się podejmować działania, których nie chciały prowadzić u siebie, jakby w przewidywaniu, że to właśnie tu istnieją demokratyczne władze publiczne zdolne nie wiedzieć o tym, co dzieje się na ich terytorium z woli innego państwa<sup>46</sup>.

Jednym z następstw „użycia” żołnierzy poza granicami, mającego wielowymiarowe konsekwencje<sup>47</sup>, jest uchwalenie ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa<sup>48</sup>, która – wbrew Konstytucji RP – uzależnia

<sup>44</sup> Por. R. Piotrowski, *Europa wobec uchodźców – wartości i praktyka*, (w:) J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Ochrona praw człowieka w Europie*, Toruń 2017, s. 11 i n.

<sup>45</sup> Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie *Al. Nashiri przeciwko Polsce*, skarga nr 28761/11.

<sup>46</sup> Por. R. Piotrowski, *Wartości i polityka...*, s. 25.

<sup>47</sup> Por. R. Piotrowski, *Demokratyczne państwo prawne a wojna. Uwagi o doświadczeniach polskich*, (w:) S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo...*, s. 228.

<sup>48</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 396, z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r.

przestrzegania ustawy oraz prawa międzynarodowego przez polskich żołnierzy poza granicami kraju od niepublikowanego zarządzenia Ministra Obrony Narodowej (art. 7c ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.). Ustawa ta dopuszcza również użycie broni palnej w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne według ustawy, „w stosunku do kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, starców oraz osób o widocznym kalectwie”, jeżeli „okoliczności wskazują na konieczność użycia broni w stosunku do tych osób” (art. 7b ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.). W sprawozdaniu komisyjnym o rządowym projekcie tych przepisów wskazano, że: „Do tej pory jedyną podstawą prawną regulującą zasady i warunki użycia siły przez żołnierzy Sił Zbrojnych poza granicami państwa były ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty normatywne wydane przez organy organizacji międzynarodowych, którym jednostki wojskowe zostały podporządkowane na czas operacji. W zakresie umów międzynarodowych najistotniejsze znaczenie miały umowy składające się na międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych (...)”<sup>49</sup>, co „istotnie ogranicza poczucie bezpieczeństwa prawnego żołnierzy – pełniących służbę w polskich kontyngentach wojskowych – w sytuacjach, w których występuje konieczność użycia siły”<sup>50</sup>. Sprawozdanie to jest oparte na założeniu, że prawo międzynarodowe stanowi zagrożenie dla żołnierzy i – chociaż z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP wynika pierwszeństwo tego prawa przed ustawami – należy to zagrożenie wyeliminować, posługując się ustawą. W dyskusji stwierdzono: „Do tej pory każdorazowo opieraliśmy się na ratyfikowanych umowach międzynarodowych. W hierarchii źródeł prawa stoją one co prawda wyżej niż ustawy, jednak aby było jasne, ogólne unormowania powinny znaleźć się w polskiej ustawie”<sup>51</sup>. Oznacza to w istocie faktyczną zmianę Konstytucji RP dokonaną w ustawie zwykłej i polegającą na zastąpieniu obowiązującego art. 9 ustawy zasadniczej sformułowaniem, w myśl którego Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, o ile Minister Obrony Narodowej nie zarządzi inaczej w celu zrealizowania zadań danej operacji wojskowej. Mamy zatem do czynienia z obejściem zarówno art. 9, jak i art. 89 i 241 ust. 1 Konstytucji RP, określających miejsce umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa. Posłowie byli przekonani o przełomowym charakterze wprowadzanych rozwiązań modyfikujących art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r., zobowiązujący żołnierzy i pracowników wojska do przestrzegania „wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego”. Od momentu nowelizacji ustawy rozwiązanie to – „do tej pory” obowiązujące – traci swój bezwzględny charakter. Dotychczas „jedyną podstawą prawną określającą zasady i warunki użycia siły przez żołnierzy Sił Zbrojnych poza granicami państwa były ratyfi-

<sup>49</sup> Tak poseł sprawozdawca, *Sprawozdanie Stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu VI kadencji w dniu 20 października 2010 r.*, s. 84.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Tak poseł C. Tomczyk, *Sprawozdanie...*, s. 85.

kowe umowy międzynarodowe oraz akty normatywne wydane przez organy organizacji międzynarodowych”, co ograniczało „poczucie bezpieczeństwa prawnego żołnierzy pełniących służbę w polskich kontyngentach wojskowych”<sup>52</sup>. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. eliminuje brak poczucia bezpieczeństwa w ten sposób, że pozwala żołnierzom użyć broni stosownie do zasad „określonych przez organ organizacji międzynarodowej” lub wynikających „z celu użycia jednostki wojskowej poza granicami państwa”, a ponadto pozwala Ministrowi Obrony Narodowej określić – w drodze niepublikowanego zarządzenia – które z zasad użycia broni wynikające z prawa międzynarodowego oraz ustawy, ale przecież nie z zasad „określonych przez organ organizacji międzynarodowych”, będą stosowane. Ustawodawcy chodziło o to, by zapobiec „takiej samej sytuacji, jak w przypadku żołnierzy z Nangar Khel, kiedy to nasi żołnierze byli obwiniani za czynności, które w stanie wojny wykonuje się całkiem inaczej niż w stanie pokoju”<sup>53</sup>. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. eliminuje brak poczucia bezpieczeństwa polskich żołnierzy także w ten sposób, że pozwala im według własnego uznania strzelać do osób cywilnych wbrew utrwalonym zakazom kulturowym.

Doświadczenia wojenne prowadzą więc do odrzucenia w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. konstytucyjnych podstaw demokratycznego państwa prawnego, do których należy uznanie, że: „Rzeczpospolita zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia” (art. 38 Konstytucji RP). Uzależnienie życia ludności cywilnej od swobodnej oceny żołnierzy jest niezgodne z istotą demokratycznego państwa prawnego, ponieważ „podstawowym przymiotem człowieka jest jego życie. Pozbawienie życia unicestwia więc równocześnie człowieka, jako podmiot praw i obowiązków. Jeżeli treścią zasady państwa prawa jest zespół podstawowych dyrektyw wyprowadzanych z istoty demokratycznie stanowionego prawa, a gwarantujących minimum jego sprawiedliwości, to pierwszą taką dyrektywą musi być respektowanie w państwie prawa wartości, bez której wykluczona jest wszelka podmiotowość prawna, tj. życia ludzkiego od początków jego powstania. Demokratyczne państwo prawa jako naczelną wartość stawia człowieka i dobra dla niego najcenniejsze. Dobrem takim jest życie, które w demokratycznym państwie prawa musi pozostawać pod ochroną konstytucyjną w każdym stadium jego rozwoju”<sup>54</sup>.

W myśl art. 8 ratyfikowanego przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r.<sup>55</sup> do zbrodni wojennych należy „zamierzone kierowanie ataków przeciwko ludności cywilnej lub osobom cywilnym niebiorącym bezpośredniego udziału w działaniach wojennych”. Ustawa regulująca zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa może sprzyjać tego rodzaju atakom, stwarzając ponadto

<sup>52</sup> Tak poseł J. Kochanowski, *Sprawozdanie...*, s. 86.

<sup>53</sup> Tak poseł M. M. Łuczak, *Sprawozdanie...*, s. 87.

<sup>54</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 26/96.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708.

ryzyko – stanowiącego według art. 8 wspomnianego Statutu zbrodni wojenną – zamierzonego przeprowadzania „ataku ze świadomością, iż atak ten spowoduje przypadkową utratę życia lub zranienie osób cywilnych (...), które byłyby wyrażnie nadmierne w stosunku do konkretnej, bezpośredniej i całkowitej spodziewanej korzyści wojskowej”. Skoro ustawa pozwala Ministrowi Obrony Narodowej na odstąpienie w niepublikowanym zarządzeniu nawet od określonych w niej reguł użycia broni, obciążonych przeciw potencjalnym ryzykiem popełnienia zbrodni wojennych, to wspomniane ryzyko może być znacznie większe w przypadku zasad sformułowanych w zarządzeniu, skoro nie podlega ono cywilnej i demokratycznej kontroli, ponieważ jest tajne. Stosownie do art. 43 Konstytucji RP zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości – a więc czyny naruszające „zakazy wynikające z odpowiednich porozumień międzynarodowych dotyczących prowadzenia działań wojennych i okupacji bądź naruszające powszechnie uznawane aktualnie zasady prawa międzynarodowego w tym względzie, czy też czyny wynikające z polskich ustaw karnych, a popełniane w okresie wojny” oraz „czyny zmierzające do eksterminacji pewnych grup ludności”<sup>56</sup> – nie podlegają przedawnieniu. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że Konstytucja RP nie wprowadza w tym przypadku nowego standardu, a jedynie potwierdza ten, który wynika z prawa międzynarodowego<sup>57</sup>. Tym bardziej trudno pogodzić z ustawą zasadniczą korygowanie zobowiązań międzynarodowych zarządzeniem ministerialnym.

W obowiązującym stanie konstytucyjnym ustawodawca nie może wprowadzić zasady pierwszeństwa reguł „określonych przez organ organizacji międzynarodowej” przed ustawą polską, jeżeli organowi temu nie przekazano w umowie międzynarodowej kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach. Wynika to z art. 91 ust. 3 w związku z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

### III. KONSTYTUCYJNY STATUS SIŁ ZBROJNYCH

Podstawą konstytucyjnej regulacji dotyczącej wojny i pokoju są postanowienia określające ustrojową pozycję sił zbrojnych. W myśl art. 26 Konstytucji RP „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Pozwala to na użycie polskiego kontyngentu wojskowego poza granicami kraju jedynie w celach wskazanych w ustawie zasadniczej, które

<sup>56</sup> Tak P. Sarnecki, *Komentarz do art. 43*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 230 i n.

<sup>57</sup> Por. T. Sroka, *Komentarz do art. 43*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 1078.

nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Siły Zbrojne – jak stanowi Konstytucja RP – „zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli” (art. 26 ust. 2). Interpretacja art. 26 ust. 1 zakładająca, że zawiera on jedynie przykładowe wskazanie zadań sił zbrojnych, prowadziłaby do uznania, że siły te mogą zostać dowolnie wykorzystane, choćby dla udziału w wojnach postkolonialnych, czy też przeciwko ludności własnego kraju.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że „Siły Zbrojne RP mają być gwarancją utrzymania pokoju, nie zaś narzędziem agresji”<sup>58</sup>. W świetle tego orzecznictwa „polityczna neutralność Sił Zbrojnych ma dwa aspekty – po pierwsze oznacza, że Siły Zbrojne nie mogą stanowić autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa, zdolnego do wywierania wpływu na polityczne decyzje konstytucyjnych organów państwa. Gwarancją tego aspektu neutralności politycznej Sił Zbrojnych jest cywilna kontrola nad Siłami Zbrojnymi, zapewniająca podległość wojska konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej. Drugim aspektem politycznej neutralności Sił Zbrojnych jest wyłączenie tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych”<sup>59</sup>.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że „na plan pierwszy wysuwa się jednak rozumienie neutralności Sił Zbrojnych jako obowiązku kierowania się dobrem wspólnym wszystkich obywateli, nie zaś ich grup, wyrażającym się w zachowaniu niepodległego bytu państwowego, niepodzielności terytorium i nienaruszalności granic. Neutralność polityczną Sił Zbrojnych wiązać zatem należy z istnieniem takich struktur, które zapewniają realizację funkcji obronnych. Dla ich realizacji struktury Sił Zbrojnych muszą być zbudowane w taki sposób, by uniemożliwiało to wpływ grupowych interesów obywateli na spełnianie funkcji obronnych, wszędzie tam, gdzie kolizja interesu wspólnego (bytu państwa) z interesem grupowym nie tylko istnieje, ale może potencjalnie powstać”<sup>60</sup>.

Neutralność polityczna wojska implikuje regulowanie struktury i funkcjonowania armii na zasadzie jej służebności wobec Rzeczypospolitej rozumianej jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Wymaga to rezygnacji z podporządkowania spraw wojskowych jedynie rozwiązaniom zdeterminowanym większością i odzwierciedlającym interesy większości. Sytuacja sił zbrojnych w państwie i ich rozwój powinny podlegać regułom kształtowanym na zasadzie ponadpartyjnego kompromisu, nie zaś dyktowanym przez większość parlamentarną przy wykluczeniu opozycji.

Według Trybunału Konstytucyjnego „wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb

<sup>58</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 czerwca 1997 r., K 24/96, OTK 1997, nr 2, poz. 20.

<sup>59</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Dz.U. nr 56, poz. 517.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

interesami ugrupowań politycznych”<sup>61</sup>. W praktyce funkcjonowania państwa ma jednak miejsce daleko idące uzależnienie szczegółowych rozwiązań dotyczących struktury i funkcjonowania sił zbrojnych od konkretnych programów partii politycznej dysponującej większością parlamentarną, kontestowanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej. Z punktu widzenia doktryny siły zbrojne „ani jako całość, ani też działając za pośrednictwem swoich członków – żołnierzy, a zwłaszcza dowódców – nie mogą brać udziału w kampaniach wyborczych, polemikach politycznych i sporach ideowych, występować lub dać się wykorzystywać w interesie jakichkolwiek ugrupowań lub osobistości politycznych. Są one narzędziem Rzeczypospolitej niezależnie od tego, jakie ugrupowanie lub koalicja partyjna sprawuje w niej władzę”<sup>62</sup>. Zdaniem doktryny „zachowanie neutralności w sprawach politycznych oznacza niezaangażowanie się po stronie jakiegokolwiek partii, organizacji, idei czy osoby zmierzającej do przejęcia lub zmiany układu władzy politycznej”<sup>63</sup>. Spostrzeżenie to można odnieść również do angażowania sił zbrojnych na rzecz utrzymania władzy przez ugrupowanie rządzące, jeżeli miałyby to naruszać zasadę politycznej neutralności wojska, a więc przesadne wykorzystanie sił zbrojnych dla propagandowych potrzeb rządzącej większości. Według Trybunału Konstytucyjnego „choć z art. 26 Konstytucji nie wynika wprost zakaz przynależności żołnierzy do partii politycznych, to jednak warunek zachowania neutralności w sprawach politycznych nie mógłby być realizowany bez ustawowego ograniczenia prawa zrzeszania się w partie”<sup>64</sup>.

#### IV. KONSTYTUCJE I PERSPEKTYWA POKOJU

Wojna i pokój to zjawiska współzależne, które wypada zaliczyć do najstarszych doświadczeń ludzkości, mających – niestety – konstytutywne znaczenie dla narodzin i rozwoju cywilizacji ludzkiej. Wojna jako „stan egzystencji zbiorowej”<sup>65</sup> będący przeciwieństwem pokoju jest swoistym „grzechem pierworodnym” ludzkości, którego nie popełniono w raju, gdzie panował pokój<sup>66</sup>. Wojna jest też, być może, trwałym przeznaczeniem ludzkości, skoro – mimo wszystkich wysiłków – przemoc w jej różnych postaciach, a więc „niesprawiedliwości, nadmierne

<sup>61</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

<sup>62</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 42.

<sup>63</sup> Por. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 64.

<sup>64</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

<sup>65</sup> Tak P. Kaczorowski, *Wojna/pokój*, (w:) B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 1538.

<sup>66</sup> Por. J. Delumeau, *Historia raju*, Warszawa 2017, s. 241 i n.

nierówności w porządku gospodarczym i społecznym, zazdrość, podejrzliwość i pycha, które szkodliwie szerzą się między ludźmi i narodami, wciąż zagrażają pokojowi i powodują wojny<sup>67</sup>.

Relacje między pokojem, wojną i konstytucjami są złożone. Niekiedy konstytucje powstają, by lepiej przygotować obronę państwa, jak Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, ustanowiona – jak głosi preambuła – także „w celu zapewnienia środków na wspólną obronę”, albo uratować już istniejące przed upadkiem i obronić je przed wrogami, jak Konstytucja 3 Maja. Zdarza się, że konstytucja jest owocem kampanii wojennej, jak Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Niekiedy też konstytucje są stanowione po to, by zapobiec niebezpieczeństwu wojen przez stworzenie gwarancji mających chronić państwo przed patologią totalitarnej dyktatury<sup>68</sup>, jak konstytucje Włoch, Niemiec i Japonii.

Doświadczenie wskazuje, że demokratyczne konstytucje nie są w stanie powstrzymać antydemokratycznej transformacji ustrojowej i zapobiec wojnie, o czym świadczą losy republiki weimarskiej i jej konstytucji<sup>69</sup>. Od czasów wojny peloponeskiej wiadomo, jak wojownicze i okrutne bywają demokracje. To przecież Ateńczycy, zanim rozprawią się z mieszkańcami Melos, kierują do nich słowa: „Przecież jak wy tak i my wiemy doskonale, że sprawiedliwość w ludzkich stosunkach jest tylko wtedy momentem rozstrzygającym, jeśli po obu stronach równe siły mogą ją zagwarantować; jeśli zaś idzie o zakres możliwości, to silniejsi osiągają swe cele, a słabsi ustępują”<sup>70</sup>.

Konstytucje współczesnych państw demokratycznych są próbą odwrócenia tej odwiecznej reguły i postawienia prawa przed siłą, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Jedną z przyczyn bezsilności współczesnych demokracji wobec wojny jest, właściwą sprawującym władzę, ale także rządzonemu, potrzeba posiadania wroga, tak wewnętrznego, jak i zewnętrznego<sup>71</sup>. W wymiarze rywalizacji o władzę potrzeba ta przejawia się w bezwzględności wobec przeciwników politycznych, traktowanych niekiedy z wojenną zaciętością. W wymiarze walki o sukces w gospodarce rynkowej manifestuje się ona w „śmiertelnym konkurowaniu wszystkich ze wszystkimi”<sup>72</sup>. Globalizacja wzmacnia te potrzeby i związane z nimi niebezpieczeństwa. Konstytucja państwa demokratycznego – mimo słabości, współlistotnym słabościom tego państwa – może sprzyjać pokojowi, służąc dobru wspólnemu w skali lokalnej i globalnej, jeśli jej postanowienia są przestrzegane; być może wtedy błogosławieństwo

<sup>67</sup> Tak *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002, s. 535.

<sup>68</sup> Por. przykładowo E. Caretto, B. Marolo, *Made in USA. Le origine americane della Repubblica Italiana*, Milano 1996.

<sup>69</sup> Por. F. Ryszk, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985, s. 175 i n.

<sup>70</sup> Por. Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1988, s. 337.

<sup>71</sup> Por. U. Eco, *Wymyślanie wrogów i inne teksty okolicznościowe*, Poznań 2012, s. 37.

<sup>72</sup> S. Hessel, *Czas oburzenia*, Warszawa 2011, s. 28.

wolności, które konstytucje przynoszą w swych postanowieniach, będzie zarazem błogosławieństwem pokoju.

## REFERENCES

- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998
- Caretto E., Marolo B., *Made in USA. Le origine americane della Repubblica Italiana*, Milano 1996
- Czapliński W., *Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1
- Delumeau J., *Historia rajy*, Warszawa 2017
- Działocha K., *Komentarz do art. 228*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005
- Eco U., *Wymyślanie wrogów i inne teksty okolicznościowe*, Poznań 2012
- Garlicki L., *Komentarz do art. 116*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001
- Garlicki L., *Komentarz do art. 117*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001,
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015
- Górecki D., *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny*, (w:) D. Górecki (red.), *Instytucja Prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017
- Grzebyk P., *Komentarz do art. 116*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016
- Hessel S., *Czas oburzenia*, Warszawa 2011
- Hillman J., *Miłość do wojny*, Warszawa 2017
- Kaczorowski P., *Wojna/pokój*, (w:) B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004
- Kant I., *Do wiecznego pokoju. Projekt filozoficzny*, Toruń 1995
- Kwiecień R., *Interwencja zbrojna a naruszenie suwerenności państwa w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1
- Lasoń M., *Polska misja w Iraku*, Warszawa 2010
- Orwell G., *Rok 1984* (tłum. T. Mirkowicz), Warszawa 1988
- Piotrowski R., *Aktualność Konstytucji dla Europy Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego*, (w:) B. Michalec, T. Skoczek (red.), *Wojciech Bogumił Jastrzębowski. W 190. rocznicę wydania Konstytucji dla Europy*, Warszawa 2021
- Piotrowski R., *Demokratyczne państwo prawne a wojna. Uwagi o doświadczeniach polskich*, (w:) S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013
- Piotrowski R., *Europa wobec uchodźców – wartości i praktyka*, (w:) J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Ochrona praw człowieka w Europie*, Toruń 2017
- Piotrowski R., *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, (w:) T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016

- Piotrowski R., *Wartości i polityka. Refleksje o dysfunkcjonalnej praktyce konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 1
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 43*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016
- Sroka T., *Komentarz do art. 43*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016
- Stankiewicz W., *Legalność interwencji w Iraku w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) S. Wojciechowski (red.), *Irak wczoraj i dziś*, Poznań 2005
- Stawecki T., Winczorek J. (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014
- Symonides J., *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, Warszawa 2004
- Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1988
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, (w:) J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007
- Wronkowska S., *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, (w:) M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016