

**Monografie nr 42**

**WPŁYW WOJNY  
NA SYSTEM SPRAWOWANIA WŁADZY**

**REFLEKSJE W KONTEKŚCIE ZBROJNEJ AGRESJI  
FEDERACJI ROSYJSKIEJ NA UKRAINĘ**

**Rzeszów 2023**



**Fundusze Europejskie**  
Wiedza Edukacja Rozwój



Rzeczpospolita  
Polska



**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz Społeczny



WSPiA  
Rzeszowska Szkoła Wyższa

---

Monografie nr 42

**WPŁYW WOJNY  
NA SYSTEM SPRAWOWANIA WŁADZY  
REFLEKSJE W KONTEKŚCIE ZBROJNEJ AGRESJI  
FEDERACJI ROSYJSKIEJ NA UKRAINĘ**

Rzeszów 2023

**Rada Naukowa:**

Andrzej Zoll – przewodniczący  
Zbigniew Ćwiąkalski  
Krzysztof Eckhardt  
Jerzy Posłuszny  
Andrzej Witkowski

**Redakcja:**

Krzysztof Eckhardt  
Petro Stetsyuk

**Recenzenci:**

dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ  
prof. dr hab. Andrzej Szmyt

Korekta: Marek Styś  
Skład i łamanie: Marta Szost

© Copyright 2023 by Wyższa Szkoła Prawa i Administracji  
Rzeszowska Szkoła Wyższa

ISBN 978-83-67230-55-1

Wydawca:



35-020 Rzeszów, ul. 17 Pułku Piechoty 7, tel. 17 852 59 38, 790 804 406  
biuro@bonusliber.pl \* www.bonusliber.pl

## Spis treści

<b>Od Redaktorów</b> .....	7
<b>I. Funkcjonowanie państwa ukraińskiego w warunkach wojny</b> .....	11
<b>Oleg Martseliak</b> Wpływ nauki prawa konstytucyjnego na system sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji.....	13
<b>Yuriy Kliuchkovskiy, Volodymyr Venher</b> Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego.....	32
<b>Lubomir Letnyanchyn</b> Wpływ wojny na rozwój doktryny konstytucyjnej Ukrainy.....	67
<b>Artur Olechno</b> Nowa ustawa zasadnicza Ukrainy – argumenty z zakresu bezpieczeństwa państwa jako materii konstytucyjnej .....	88
<b>Andrij Savchak</b> Funkcjonowanie władzy sądowniczej w warunkach stanu wojennego – wybrane aspekty .....	112
<b>Petro Stetsyuk</b> Wpływ wojny na rozwój konstytucyjny Ukrainy (wybrane aspekty) .....	125
<b>Dmytro Terleckij</b> Sąd Konstytucyjny Ukrainy: kto określi granice, których nie można przekroczyć nawet w warunkach nadzwyczajnych.....	142

<b>Taras Tymbalisty</b>	
Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji i funkcjonowania prokuratury na obecnym etapie tworzenia państwa i w warunkach zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.....	157
<b>Paula Wiśniewska</b>	
Wpływ wojny na zmiany prawne, polityczne i organizacyjne w Ukrainie i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej.....	170
<b>II. Wpływ wojny w Ukrainie na system prawny Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej.....</b>	<b>199</b>
<b>Małgorzata Babula</b>	
Wojna na Ukrainie a polityka państwowa Finlandii – wybrane zagadnienia.....	201
<b>Krzysztof Eckhardt</b>	
Wojna jako przedmiot regulacji konstytucyjnych. Uwagi w świetle postanowień konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej.....	210
<b>Maciej Kobak</b>	
Postępowanie w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki przewidziane w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego.....	242
<b>Adrian Perz</b>	
Działalność pomocnicza gminy w akcie pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – postulaty <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> .....	263
<b>Marta Pietras-Eichberger</b>	
Legalność prowadzenia międzynarodowych konfliktów zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego.....	281
<b>Maciej Serwaniec, Piotr Rączka</b>	
Zadania gminy w zakresie obronności.....	295

*Spis treści*

---

**Anna Świerczewska-Gąsiorowska**

Prawne i kryminologiczne aspekty przestępstw z nienawiści .....309

**Katarzyna Tkaczyk-Rymanowska**

System sprawowania władzy oraz prawa i wolności  
obywatelskie podczas stanu nadzwyczajnego lub stanu  
wojny w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

– ogólny zarys problematyki.....325

## Od Redaktorów

Agresja Rosji na Ukrainę dokonana 24 lutego 2022 roku, a właściwie jej kolejny etap po zajęciu w 2014 roku Krymu i działaniach prowadzonych w Donbasie, spowodowała konieczność ponownego zainteresowania się wojną jako naukowym problemem badawczym.

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa od swego powstania w 1995 r. uczestniczy w badaniach dotyczących systemu ustrojowo-prawnego Ukrainy, toteż ta perspektywa badawcza problematyki związanej z wojną wydała nam się oczywista. Zasadnicze znaczenie dla podjęcia badań miała dotychczasowa działalność utworzonego w 2005 r. z inicjatywy Rektora WSPiA prof. Jerzego Posłusznego Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów. Członkami Klubu są naukowcy polscy i ukraińscy, a legitymację Klubu Nr 001 otrzymał ówczesny Prezydent Ukrainy W. Juszczenko. Zadaniem Klubu jest stałe obserwowanie pojawiających się w obu państwach propozycji legislacyjnych, zwłaszcza w obszarze prawa konstytucyjnego, dokonywanie ich wspólnej oceny na konferencjach, publikowanie wyników badań i rozpowszechnianie ich wśród decydentów obu państw. Posiedzenia Klubu odbywają się dwa razy w roku – na przemian w Ukrainie i w Polsce.

Polscy członkowie i sympatycy Klubu 28 lutego 2022 roku wydali oświadczenie w sprawie potępienia zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Na podstawie doświadczeń działania Klubu Konstytucjonalistów postanowiliśmy przy współpracy Ukraińskiego Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im. Ołeksandra Razumkowa przeprowadzić *on-line* cykl seminariów naukowych zatytułowany *Wpływ wojny na konstytucyjny system sprawowania władzy w Ukrainie i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*.

W seminariach uczestniczą naukowcy i studenci z Polski i z Ukrainy. Dotychczas odbyły się dwa spotkania. Pierwsze, zorganizowane 1 grudnia 2022 r. w rocznicę referendum w sprawie niepodległości Ukrainy, zatytułowane było *Konstytucyjne uwarunkowania reakcji na zbrojną napaść Rosji na Ukrainę*. Spotkanie drugie, przeprowadzone 6 marca 2023, nazwaliśmy *Konsekwencje wojny w Ukrainie dla konstytucjonalizmu europejskiego*.

Seminaria, podobnie jak wydanie niniejszej publikacji, dofinansowane zostały ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja i Rozwój 2014–2020 jako element realizowanego przez WSPiA projektu „NOWOCZESNA UCZELNIA”.

Autorami monografii, którą oddajemy do rąk czytelników, ze strony ukraińskiej są między innymi profesorowie Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki, Uniwersytetu Narodowego „Akademia Kijowsko-Mohylańska”, Narodowego Uniwersytetu Prawnego im. Jarosława Mądrego w Charkowie i Uniwersytetu Narodowego „Akademia Prawnicza w Odessie”. Polscy Autorzy to przede wszystkim pracownicy naukowcy i doktoranci WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, ale także profesorowie Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Uniwersytetu w Białymstoku.

Treść monografii podzieliliśmy na dwie części. W pierwszej zamieszczamy teksty dotyczące wpływu, jaki agresja Rosji ma lub może mieć na funkcjonowanie państwa ukraińskiego, w drugiej – te, które traktują o oddziaływaniu wojny w Ukrainie na system prawny Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Ze względu na różnorodność poruszanej problematyki w obrębie każdej z części zastosowaliśmy układ alfabetyczny według nazwisk autorów.

W części pierwszej Oleg Martselyak analizuje znaczenie doktryny prawa konstytucyjnego dla systemu sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji. Jurij Klyuchkovsky i Włodzimierz Wenger we wspólnym opracowaniu zajęli się funkcjonowaniem ukraińskiego samorządu



terytorialnego w czasie wojny i problemami, jakie wiązać się będą z przeprowadzeniem w Ukrainie wyborów po zakończeniu wojny. Lubomyr Letnianszyn przedstawia wpływ wojny na prawo konstytucyjne z punktu widzenia orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Artur Olecho zajmuje się zmianami konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy z punktu widzenia pozycji ustrojowej prezydenta jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Andrij Sawczak opisuje funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w warunkach wojny; Petro Steciuk przedstawia wpływ wojny ukraińsko-rosyjskiej na rozwój ukraińskiego konstytucjonalizmu. Dmytro Terletsy stara się odpowiedzieć na pytanie o rolę Sądu Konstytucyjnego w wyznaczeniu granic niepozwalających na przekształcenie stanu wojennego w trwały sposób zarządzania państwem. Taras Tsymbalysty opisuje problemy funkcjonowania ukraińskiej prokuratury w warunkach wojny, a Paula Wiśniewska próbowała, niejako z zewnątrz, spojrzeć na konsekwencje rosyjskiej agresji dla sprawowania władzy państwowej w Ukrainie.

W części drugiej Małgorzata Babula zajęła się wpływem, jaki agresja na Ukrainę miała na relacje między Finlandią i Rosją; Krzysztof Eckhardt dokonał przeglądu postanowień dotyczących wojny w konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej; Maciej Kobak zajął się polskimi przepisami dotyczącymi wydawania decyzji o wpisie na listę osób i podmiotów podlegających sankcjom za wspieranie agresji na Ukrainę; Adrian Perz opisał rozwiązania ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wojną; Marta Pietras-Eichberger przeanalizowała legalność prowadzenia międzynarodowych konfliktów zbrojnych; Maciej Serowaniec i Piotr Rączka, w kontekście agresji na Ukrainę, opisali zadania, jakie polskie gminy zobowiązane są wykonywać w obszarze obronności; Anna Świerczewska-Gąsiorowska zajęła się, często związanymi z wojną, przestępstwami z nienawiści, a Katarzyna Tkaczyk-Rymańska przedstawiła prawną charakterystykę stanów nadzwyczajnych oraz stanu wojny przewidzianych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Wojna w Ukrainie jest przedmiotem badań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, głównie nauk technicznych, ale także politologów, socjologów czy ekonomistów. W niniejszej monografii prezentujemy spojrzenie na nią ukraińskich i polskich prawników w przekonaniu, że zebrane w niej opracowania zarówno w Ukrainie, jak i w Polsce zajmą znaczące miejsce w dyskusji na temat wpływu wojny na system sprawowania władzy, tym bardziej, że książka jest wydawana w dwóch wersjach językowych.

*Krzysztof Eckhardt  
Petro Stetsyuk*

**I. Funkcjonowanie  
państwa ukraińskiego  
w warunkach wojny**

**OLEG WOŁODYMYROWYCZ MARTSELIAK**

Doktor nauk prawnych, profesor.

Profesor Katedry Prawa Konstytucyjnego

Kijowskiego Uniwersytetu

Narodowego im. Tarasa Szewczenki

**Wpływ nauki prawa konstytucyjnego  
na system sprawowania władzy  
i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie  
w warunkach rosyjskiej agresji**

**The influence of the national science of constitutional law on  
the system of exercising power and providing human rights  
in Ukraine under the conditions of Russian aggression**

**Streszczenie.** Artykuł jest poświęcony badaniu roli nauki prawa konstytucyjnego w warunkach wojny z rosyjskim agresorem. Podkreślono w nim, że w warunkach wojny na pełną skalę nie chodzi o abstrakcyjną potrzebę badania przez nauki prawne negatywnych zjawisk wojny, ale raczej o ocenę prawną licznych zbrodni wojennych popełnionych przez Rosję, zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa, naruszeń konstytucyjnych praw człowieka i wolności w Ukrainie przez agresora itp. Zauważa się, że dziś należy uogólnić praktykę wdrażania Konstytucji i innych aktów prawnych Ukrainy w kontekście wojny, rzeczywistego stanu praw człowieka i funkcjonowania krajowego mechanizmu władzy publicznej z uwzględnieniem stanu wojennego, a na podstawie tego uogólnienia krajowa nauka prawa konstytucyjnego powinna naukowo uzasadnić i sformułować konkretną potrzebę ulepszenia ustawodawstwa krajowego oraz określić charakter treści takich

zmian, nie tylko w celu zagwarantowania suwerenności państwa, zapewnienia właściwej ochrony praw człowieka i funkcjonowania władz publicznych w okresie agresji militarnej ze strony północnego sąsiada, ale także dla stworzenia podstaw do transformacji systemu prawnego Ukrainy zgodnie z europejskimi standardami i wartościami w powojennym kraju.

**Słowa kluczowe:** nauka prawa konstytucyjnego, zadania nauki prawa w czasie stanu wojennego, prawa człowieka w warunkach wojny, organy władzy publicznej i samorządu terytorialnego.

**Keywords:** science of constitutional law, tasks of law science in time of martial law, human rights in the conditions of war, government agencies and local government.

Rozpoczęta przez Rosję wojna w Ukrainie stawia na porządku dziennym szeroki wachlarz praktycznych wyzwań związanych z określeniem nowych kierunków dla całego krajowego mechanizmu władzy publicznej, które powinny być nastawione przede wszystkim na osiągnięcie zwycięstwa narodu ukraińskiego w tej wojnie, a także prognozowanie powojennych reform w naszym kraju, które muszą obejmować sposoby odbudowy gospodarki i infrastruktury zniszczonej w wyniku agresji wojskowej, pewną modernizację istniejącego systemu rządzenia, usprawnienie mechanizmu władzy publicznej, a także dążyć do osiągnięcia europejskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w przyszłości.

Krajowa reforma powojenna powinna stać się podstawą prawną do zmiany i modernizacji formy i treści istniejących stosunków społecznych, określić nowy model organizacji terytorialnej i politycznej kraju oraz służyć jako warunek wstępny do realizacji skutecznej polityki regionalnej państwa, reform gospodarczych i administracyjnych.

Głównymi zadaniami w obecnej sytuacji pozostają: rozwiązanie kwestii funkcjonowania krajowego mechanizmu władz publicznych i społeczeństwa ukraińskiego w warunkach wojny,

opracowanie jasnej strategii ich działania, określenie konkretnych celów i zadań ich organizacji i pracy w celu pokonania agresora, przy użyciu wszystkich możliwych i niezbędnych do tego narzędzi, elementów prawnych i instytucjonalnych.

Na pierwszy plan wysuwa się potrzeba kompleksowych badań naukowych prowadzonych w ramach nauk prawnych, w tym nauki prawa konstytucyjnego, które na wysokim poziomie naukowym i metodologicznym pozwolą zidentyfikować i scharakteryzować zadania i obszary priorytetowe obecnego etapu budowy państwowości narodowej.

Zagraniczne i krajowe doświadczenia państwowotwórcze zdobyte w latach niepodległości przekonująco dowodzą niemożliwości modernizacji jakichkolwiek stosunków społecznych bez odpowiedniego uzasadnienia naukowego, przewidywań prognostycznych oraz rozwoju najnowszych metodologii i teorii społecznych.

Nie chodzi tu o abstrakcyjną potrzebę badania przez nauki prawne negatywnych zjawisk wojny, ale o potrzebę oceny prawnej licznych zbrodni wojennych popełnionych przez Rosję, zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa, naruszeń konstytucyjnych praw człowieka i wolności na terytorium Ukrainy przez agresora itp. Należy uogólnić praktykę wdrażania Konstytucji i innych aktów prawnych Ukrainy w warunkach wojny, rzeczywisty stan praw człowieka, funkcjonowanie krajowego mechanizmu władzy publicznej w świetle stanu wojennego, a na podstawie tego uogólnienia nauka prawa powinna uzasadnić i sformułować konkretną potrzebę poprawy ustawodawstwa krajowego oraz określić charakter treści takich zmian.

Główną rolę w tym powinna odgrywać nauka prawa konstytucyjnego jako nauka prawna, której głównymi cechami jest to, że: ujawnia wzorce i tendencje konstytucyjnej regulacji stosunków społecznych w państwie, osobliwości rozwoju krajowego konstytucjonalizmu, legalności konstytucyjnej; analizuje istotę suwerenności ludowej, państwowej i narodowej oraz formy i mechanizmy ich realizacji w praktyce; ocenia rozwój krajowego procesu kon-

stytucyjnego, jego problemy i trudności; zajmuje się rozwojem złożonych teoretycznych problemów kształtowania demokracji w Ukrainie i jej konstytucyjnej regulacji; analizuje podstawy statusu prawnego jednostki, konstytucyjne podstawy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, konstytucyjne zasady relacji między państwem, społeczeństwem i obywatelem; charakteryzuje status organów państwowych i organów samorządu terytorialnego; określa parametry ich funkcjonowania i potrzebę usprawnienia ich pracy; formułuje podstawowy aparat pojęciowy, kategorie naukowe stosowane w systemie prawnym; ukazuje ustawodawstwo krajowe, rolę, funkcje i cel instytucji konstytucyjnych i prawnych.

Ze względu na zdolność uogólniania i możliwość prowadzenia teoretycznej analizy krajowych doświadczeń w zakresie budowania państwowości nauka prawa konstytucyjnego jest powołana do identyfikacji trendów w rozwoju społeczeństwa narodowego, do określenia sposobów i środków prawnych poprawy struktury i funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej i samorządu terytorialnego, do opracowania uzasadnionych zaleceń dotyczących sposobów dalszego doskonalenia prawnej regulacji odpowiednich stosunków społecznych i praktyki stosowania norm prawnych oraz do wprowadzenia pozytywnych doświadczeń w zakresie budowania państwowości w innych krajach.

Jednocześnie należy zauważyć, że w warunkach wojny z Rosją ukraińska nauka prawa konstytucyjnego stoi przed zadaniem nie tylko analizy i opracowania zaleceń dotyczących poprawy ustawodawstwa krajowego w celu zagwarantowania suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, praw człowieka oraz funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej i samorządu terytorialnego w okresie agresji wojskowej północnego sąsiada, ale także stworzenia podstaw do transformacji systemu prawnego Ukrainy zgodnie ze standardami europejskimi.

Wychodząc z tego założenia należy stwierdzić, że warunki wojny krystalizują nowe kierunki i priorytetowe zadania dla krajowej nauki prawa konstytucyjnego, które mają na celu przede

wszystkim zwrócić większej uwagi na kwestie, z jednej strony, trwałości narodowego konstytucjonalizmu, przestrzegania i wdrażania Konstytucji Ukrainy, wartości konstytucyjnych w stanie wojennym, a z drugiej strony – opracowania i realizacji ulepszanego modelu państwa narodowego, mechanizmu władzy publicznej Ukrainy oraz ideologicznego składnika treści konstytucjonalizmu – konstytucyjnej świadomości prawnej, mającej na celu wykształcenie w naszych obywatelach elementu patriotycznego, który opiera się na miłości do Ojczyzny, szacunku dla własnej historii, podniesieniu idei narodowej itp.

Konstytucjonalizm w czasie wojny ulega pewnym modyfikacjom, które ograniczają się przede wszystkim do racjonalizacji władzy, podjęcia pilnych i skutecznych środków w celu ochrony suwerenności państwowej i integralności terytorialnej Ukrainy, obrony demokracji konstytucyjnej oraz skutecznej ochrony praw i wolności człowieka w czasie agresji wojskowej<sup>1</sup>.

W takich okolicznościach konstytucjonalizm jako publiczno-prawny system konstytucyjnej organizacji nowoczesnego społeczeństwa oparty na prawie, demokracji i ustanowieniu konstytucyjnej i prawnej wolności człowieka, którego treścią (tego systemu) są konstytucja i ustawodawstwo konstytucyjne, konstytucyjne stosunki prawne, konstytucyjna świadomość prawna, konstytucyjny porządek prawny, którego funkcjonowanie ma na celu ograniczenie (samoograniczenie) władzy publicznej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, praw i wolności człowieka, przybiera nowe formy.

Z tego powodu ważne jest, aby mówić o nowych formach i osobliwościach konstytucjonalizmu w Ukrainie, biorąc pod uwagę wspomniane czynniki. Niektórzy badacze są skłonni uważać, że w czasie wojny należy mówić o „konstytucjonalizmie militarnym” (M. Baimuratov, B. Kofman) lub „konstytucjonalizmie wojskowym” (O. Vodiannikov) jako specjalnym mechanizmie sprawowania władzy państwowej w czasie wojny, który pozwala na odstęp-

---

<sup>1</sup> Крусян А. Р., *Сучасний український конституціоналізм: монографія*, Київ, Юрінком Інтер 2010, s. 545.



stwa od konstytucyjnych zasad funkcjonowania rządu przewidzianych w konstytucji w czasie pokoju. Z tego wynika, że wojna staje się powodem do przemyślenia tych wartości, których nienaruszalność w czasie pokoju jest oczywista i niepodważalna, wartości, które są w istocie cechą jakościową liberalnego, skoncentrowanego na człowieku podejścia do realizacji władzy publicznej w państwie.

W pewnym stopniu koncepcje te pokrywają się z tak zwaną doktryną „wojującej demokracji”, która została po raz pierwszy zaproponowana przez słynnego niemieckiego konstytucjonalistę K. Loewensteina w jego artykule z 1937 r. „Wojująca (*militant*) demokracja i prawa podstawowe”. Opisując katastrofalną sytuację związaną z dominacją totalitarnych reżimów ekstremistycznych na kontynencie europejskim, autor wezwał kraje demokratyczne do obrony, co scharakteryzował słowami „ogień zwalczaj ogniem”<sup>2</sup>. Przewidywał, że „wrogowie demokracji będą wykonywać swoją niewdzięczną pracę, nadużywając demokratycznych gwarancji praworządności i zasłaniając się ochroną wolności jednostek”.

Doktryna „wojującej demokracji” zaczęła być aktywnie wykorzystywana przez wiele krajów po II wojnie światowej, co doprowadziło nawet do jej konstytucjonalizacji (Konstytucja Włoch z 1947 r., Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r., Konstytucja RP z 1997 r. itd.)<sup>3</sup>. Jej istotą jest zakazanie działalności sił politycznych i ruchów o charakterze faszystowskim, komunistycznym lub ekstremistycznym (których działania mają na celu wspieranie lub promowanie tłumienia praw i wolności obywatelskich, promowanie nienawiści narodowej, rasowej, klasowej lub religijnej itp.

---

<sup>2</sup> Comparative constitutionalism. Cases and materials. St. Paul: LEG, 2016. P. 1588; Ginsburg T., Dixon R. Comparative Constitutional Law. Northampton: Edward Elgar Pub. 2011. s. 337.

<sup>3</sup> Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри. / Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, А.А. Мелешевич. К.: Ваіте, 2021. s. 302–303.

Jednocześnie należy zauważyć, że powinniśmy być raczej ostrożni w przyznawaniu pierwszeństwa nowoczesnym procesom budowania narodu opartym na doktrynach „konstytucjonalizmu wojskowego” lub „konstytucjonalizmu militarystycznego” jako dominującego systemu wartości w okresie wojny. Nie jest to dobry wybór formy budowania państwa, ponieważ stwarza warunki do rozwoju negatywnych tendencji, które mogą prowadzić do uzurpacji władzy i groźby zaniedbania nienaruszalnych praw człowieka w Ukrainie.

Jeśli mówimy o tych koncepcjach rozwoju narodowego konstytucjonalizmu w warunkach agresji wojskowej, to tylko w tym aspekcie, że powinny one być przejawem cech lub integralną częścią tradycyjnego konstytucjonalizmu, który opiera się na klasycznych ideach liberalizmu i stanowi fundamentalną podstawę zasad demokratycznych, stabilnego systemu instytucji, relacji, zasad i wartości, które zapewniają demokratyczny charakter rozwoju Ukrainy, od którego nie można dokonać żadnych antyliberalnych odchyień<sup>4</sup>.

Sytuacja wojny z Rosją skłania do wniosku, że dziś należy mówić o nowych wektorach rozwoju współczesnego narodowego paradygmatu konstytucjonalizmu, który w oparciu o cel konstytucjonalizmu – ograniczenia (samoograniczenia) władzy publicznej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, praw, wolności i interesów człowieka i obywatela dla osiągnięcia (uznania, zapewnienia i ochrony) konstytucyjnej i prawnej wolności człowieka – obejmować powinien przede wszystkim kwestie związane z funkcjonowaniem Konstytucji Ukrainy, specyfiką realizacji jej postanowień w warunkach wojny, a także form i metod jej obrony w takich okolicznościach. Konstytucjoniści powinni, biorąc pod uwagę narodowe tradycje budowania państwa i konstytucji, doświadczenie innych krajów i narodów, sformułować odpowiednie zale-

---

<sup>4</sup> Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм в умовах воєнного стану //Електронний ресурс: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/krusyan\\_a\\_suchasnyy\\_ukrayinsky\\_konstytucjonalizm\\_v\\_umovah\\_voyennogo\\_stanu\\_2022.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/krusyan_a_suchasnyy_ukrayinsky_konstytucjonalizm_v_umovah_voyennogo_stanu_2022.pdf).

cenia dotyczące prawidłowego funkcjonowania ustawy zasadniczej Ukrainy w stanie wojennym.

Obecnie istnieje również potrzeba dostosowania paradygmatu konstytucjonalizmu narodowego i przejścia od praktyki niesystematycznych badań w dziedzinie obrony i ochrony suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy do kompleksowej analizy, prognozowania w tej dziedzinie oraz opracowania długoterminowej i naukowo uzasadnionej koncepcji budowania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego na podstawie wartości narodowych, idei narodowej i doświadczeń historycznych Ukrainy, które powinny stać się dominującym czynnikiem w budowaniu państwa narodowego.

Problem funkcjonalnego mechanizmu państwa powinien również stać się przedmiotem zainteresowania współczesnego paradygmatu konstytucjonalizmu narodowego. W kontekście wojny krajowy mechanizm władzy państwowej i samorządu terytorialnego jest przekształcany poprzez wprowadzenie administracji wojskowych, wzmocnienie uprawnień niektórych organów władzy publicznej. Dlatego ważne jest jasne określenie zadań i funkcji instytucji mechanizmu władzy publicznej, zwłaszcza w dziedzinie obrony Ukrainy czy ochrony ludności przed agresorem zewnętrznym. Konieczne jest opracowanie koncepcji stworzenia warunków funkcjonowania lub przeniesienia i prawidłowego wykonywania swoich obowiązków przez organy władzy państwowej z siedzibą na tymczasowo okupowanych terytoriach. Regulacje dotyczyć powinny sprawnego działania tych organów, które z różnych przyczyn napotykały trudności, pozostając na terytorium kontrolowanym przez suwerenną władzę ukraińską, spowodowane tym, że Ukraina jest w stanie wojny. Takie przepisy muszą także uzasadniać zmianę algorytmu realizacji funkcji, obsady służb i jednostek każdego organu państwowego. W związku z tym należy zwrócić uwagę w szczególności na Gabinet Ministrów Ukrainy, poszczególne ministerstwa i inne organy centralne, które nie poradziły sobie w pełni z wyzwaniem wojny i nadal pracują „po staremu”.

Należy również niezwłocznie uregulować kwestie statusu prawnego ochotniczych batalionów i innych uzbrojonych formacji wojskowych i paramilitarnych, zalegalizowania ich funkcjonowania oraz ustanowienia gwarancji socjalnej i prawnej dla bojowników obrony terytorialnej i innych tego typu formacji. Prawnicy, w tym konstytucjoniści, powinni opracować i zaproponować ustawodawcom, na podstawie analizy bieżących wydarzeń wojskowych, najlepszy wariant prawnego uregulowania zadań, uprawnień, struktury organizacyjnej i przynależności resortowej takich formacji oraz ich odpowiedzialności.

Na poziomie doktryny konstytucyjnej należy zrewidować rolę i miejsce organizacji międzynarodowych w systemie gwarantowania pokoju na świecie jako całości oraz zapewniania bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw. Ostatnie wydarzenia pokazały, że niektóre uznane instytucje międzynarodowe, takie jak ONZ i OBWE, które mają działać na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i pokoju na świecie, w praktyce okazały się nieskuteczne i niezdolne do właściwego wypełnienia tej funkcji.

Obecnie konieczne jest przeprowadzenie badań nad poprawą krajowych ram prawnych w dziedzinie współpracy międzynarodowej między Ukrainą a jej sojusznikami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, migracji obywateli i ochrony granic Ukrainy, otrzymywania międzynarodowej pomocy humanitarnej od partnerów zagranicznych i jej skutecznej dystrybucji, opracowania i wdrożenia międzynarodowych instrumentów w celu postawienia Rosji przed sądem za zbrodnie wojenne w Ukrainie (utworzenie specjalnego międzynarodowego trybunału w tej sprawie)<sup>5</sup>. Istnieją ku temu podstawy prawne, ponieważ na podstawie Eurojustu utworzono Wspólny Zespół Śledczy w celu rejestrowania i gromadzenia dowodów zbrodni wojennych popełnionych w Ukrainie przez rosyjskiego agresora. Jak zauważa M. Savchin: „Obrona wartości konstytucjonalizmu staje się nie tylko zadaniem

---

<sup>5</sup> Prezes L. Harman: „Eurojust zapewni wsparcie techniczne i finansowe specjalnemu zespołowi śledczemu ds. zbrodni wojennych w Ukrainie” // Interfax-Ukraina. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/836134.html>.

narodowym, ale także ponadnarodowym. W rzeczywistości wykracza to poza same narzędzia prawa międzynarodowego. Taki zestaw narzędzi powinien być również powiązany z siecią interakcji pionowych i poziomych. W tym przypadku mechanizmy podejmowania decyzji w drodze konsensusu powinny zostać zrewidowane jako instytucjonalnie niezdolne do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, biorąc pod uwagę los reprezentacji narodowej w instytucjach międzynarodowych i/lub ponadnarodowych. Należy również wprowadzić mechanizmy powszechnej jurysdykcji międzynarodowej, w taki sam sposób, jak w przypadku przestępstw finansowania terroryzmu i dyskryminacji”<sup>6</sup>.

Warto zaproponować konstytucjonalistom mechanizm pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej tych podmiotów, które weszły na drogę zdrady Ukrainy, narodu ukraińskiego, zagroziły zdolności obronnej państwa i zachowaniu stabilności w pracy organów aparatu państwowego (prorosyjscy wysocy urzędnicy władz publicznych, deputowani ludowi Ukrainy i deputowani organów samorządu terytorialnego, urzędnicy, którzy zbiegli za granicę itp.); wypracowanie podstaw teoretycznych dla potępienia rasizmu, „rosyjskiego pokoju” i wszelkich przejawów rosyjskiego szowinizmu jako przejawu reżimu totalitarno-terrorystycznego, który popełnia zbrodnie wojenne na Ukrainie i ludobójstwo na Ukraincach, zagraża istnieniu państwa ukraińskiego.

Priorytetową kwestią dla nauki prawa konstytucyjnego Ukrainy w czasie wojny powinno być również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o właściwą ochronę praw człowieka, które stanowią rdzeń konstytucjonalizmu. Jak słusznie zauważa O. Skrypniuk, ponieważ prawa człowieka i obywatela są rdzeniem całego systemu prawa i podstawą rozwoju wszystkich stosunków prawnych,

---

<sup>6</sup> Савчин М. Війна як виклик конституціоналізму //Сучасний конституціоналізм: нові виклики, цінності та євроінтеграційні перспективи: матеріали круглого столу з нагоди Дня Конституції України (30 червца 2022 р.) / Кієвський Університет Народовий ім. Тараса Шевченка, Київ 2022, s. 56.

wszelka działalność organów władzy publicznej i cała polityka państwa powinna mieć na celu zagwarantowanie, ochronę i zapewnienie tych praw – wynika to z faktu, że Ukraina została uznana za państwo prawa<sup>7</sup> (art. 1 obowiązującej Konstytucji Ukrainy). „Definiując prawa człowieka jako przedmiot ochrony konstytucyjnej, pisze I. Gordienko, należy pamiętać, że jest to organiczny składnik rozwoju konstytucyjnego. Innymi słowy, przedmiot ten jest konieczny, a jego pojawienie się jest z góry określone już na poziomie teoretycznego definiowania treści zjawiska konstytucji i konstytucjonalizmu”<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę inwazję Rosji, władze Ukrainy postanowiły wprowadzić specjalny reżim prawny (stan wojenny) w całym kraju, co ma fundamentalne konsekwencje dla praw i wolności człowieka i obywatela gwarantowanych przez Konstytucję Ukrainy. W szczególności stan wojenny spowodował tymczasowe ograniczenia szeregu praw i wolności człowieka i obywatela określonych w ukraińskiej ustawie zasadniczej oraz ogólny zakaz takich form demokracji, jak wybory i referendum. Z kolei ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności prowadzą do nierównowagi interesów prywatnych i publicznych, w wyniku czego organy publiczne otrzymują dość szerokie uprawnienia, czasami nie do końca konstytucyjne „dźwignie” wpływu na społeczeństwo i obywateli, co może prowadzić do nadużywania nowych uprawnień i jest krytykowane zarówno przez opinię publiczną, jak i ekspertów prawnych.

Dlatego dziś, gdy mówimy o konstytucyjnym i prawnym mechanizmie zapewnienia praw człowieka w Ukrainie, naukowcy muszą rozwiązać ten dylemat i powinni przede wszystkim skupić się na specyfice ochrony praw takich kategorii osób, które:

---

<sup>7</sup> Скрипнюк О.В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління. Право України 2007. № 4. s. 7–8.

<sup>8</sup> Гордієнко І.Л. Конституціоналізм як режим правового обмеження державної влади. Rozprawa doktorska na stopień doktora filozofii w specjalności 081 – Prawo, Kijów 2021, s. 7–8.

- a) znajdują się na okupowanym terytorium;
- b) były na okupowanym terytorium i dziś potrzebują przywrócenia naruszonych w czasie okupacji praw i wolności;
- c) znajdują się na terytorium, na którym prowadzone są działania wojskowe;
- d) przebywają na terytorium, na którym nie są prowadzone bezpośrednie działania wojskowe, ale są narażone na ostrzał rakietowy i prowadzony z samolotów wojskowych;
- e) zostały zmuszone do opuszczenia swoich domów w wyniku wojny i obecnie mieszkają poza Ukrainą jako uchodźcy.

Ponadto konstytucyjny mechanizm zapewniania praw człowieka musi zostać zmodernizowany w świetle okoliczności wojny z Rosją i potrzeby ulepszenia jego prawnego elementu pod względem ochrony<sup>9</sup>:

- a) praw dzieci – ponad 390 dzieci zostało zabitych, około 700 rannych w wyniku działań wojennych, tysiące dzieci (według komisarza prezydenta Ukrainy ds. praw dziecka i rehabilitacji dzieci – 181 000) zostało wywiezionych do Rosji (praktycznie deportowanych). Prawa dzieci są naruszane w wyniku utraty rodziców. Ponadto obecne ustawodawstwo ma szereg luk i sprzeczności, które komplikują lub nawet uniemożliwiają prawidłowe zapewnienie państwowych gwarancji socjalnych dzieciom dotkniętym agresją zbrojną Rosji przeciwko Ukrainie<sup>10</sup>;
- b) praw kobiet – wydarzenia w obwodzie kijowskim (miasta Bucza, Irpin, rejon makarowski), czernihowskim i charkowskim, których terytoria były okupowane, pokazują, jak prawa kobiet były naruszane przez rosyjskich faszystów w zakresie przemocy seksualnej (jak poinformowała specjalna przed-

---

<sup>9</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich: Rosjanie nielegalnie zabrali 181 000 ukraińskich dzieci //<https://suspilne.media/234957-rosiani-nezakonno-vivezli-181-tisacu-ukrainskih-ditej-ombudsmen/>.

<sup>10</sup> Wywiad z Pramila Patten, specjalnym przedstawicielem Sekretarza Generalnego ONZ ds. przemocy seksualnej w konfliktach //<https://ukrainian.voanews.com/a/pramila-patten-interview/6627987.html>.

stawicielka ONZ ds. przemocy seksualnej w konfliktach, Pramila Patten, Organizacja Narodów Zjednoczonych odnotowała 124 przypadki gwałtów na Ukrainie podczas wojny Rosji przeciwko Ukrainie. Jednocześnie słusznie uważa, że dane te są tylko „wierzchołkiem góry lodowej” i nie odzwierciedlają rzeczywistej skali przemocy seksualnej podczas wojny, ponieważ już 28 kwietnia komisarz Rady Najwyższej ds. praw człowieka Lyudmyła Denisova poinformowała, że tylko w pierwszych dwóch tygodniach kwietnia 2022 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich otrzymało około 400 doniesień o przemocy seksualnej ze strony rosyjskich okupantów) itp.;

- c) praw osób starszych – osoby starsze i niepełnosprawne zawsze należały do wrażliwych kategorii ludności, a w czasie działań wojennych problem ochrony ich praw i wolności stał się szczególnie istotny w zakresie ich ewakuacji z terytorium działań wojennych, zapewnienia mieszkań w nowych miejscach zamieszkania, wypłaty emerytur itp.;
- d) praw żołnierzy – dotyczy to żołnierzy znajdujących się na linii frontu i zaangażowanych w działania wojenne z agresorem, żołnierzy, którzy zostali ranni i potrzebują odpowiedniej opieki medycznej, w tym żołnierzy, którzy potrzebują pomocy psychologicznej po zwolnieniu z Sił Zbrojnych.

Kategorie naszych współobywateli, którzy potrzebują ochrony w obliczu rosyjskiej agresji, można rozszerzyć o osoby wewnętrznie przesiedlone<sup>11</sup>. W szczególności kwestia odpowiedniej regulacji prawnej ich statusu powinna znaleźć się w „polu widzenia” krajowych konstytucjonalistów, ponieważ ustawa Ukrainy „O zapewnieniu praw i wolności osób wewnętrznie przesiedlonych” z 20 października 2014 r. wprawdzie uwzględnia fakt wojny z Rosją,

---

<sup>11</sup> W sprawie zapewnienia praw i wolności osób wewnętrznie przesiedlonych: Ustawa Ukrainy z dnia 20 października 2014 r. nr 1706-VII (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.



ale raczej powierzchownie (dotyczy tylko kwestii pracy takich osób) i nie bierze pod uwagę terytorialnego czynnika działań wojennych, ekspansji na regiony Ukrainy, w których obywatele zostali zmuszeni do opuszczenia swoich domów i stali się osobami wewnątrznie przesiedlonymi itp.

Istnieje również pilna potrzeba zrozumienia i odpowiedniego uregulowania takich zjawisk, jak rola pośredników i procedury wymiany jeńców i zakładników. Konieczne jest również uregulowanie kwestii ochrony socjalnej i prawnej wolontariuszy, którzy narażają swoje zdrowie i życie, udając się do strefy walk i udzielając pomocy wojsku i innym jednostkom znajdującym się bezpośrednio pod ostrzałem – zgodnie z istniejącymi uwarunkowaniami<sup>12</sup>. Ustawa Ukrainy „O działalności wolontariackiej” z 19 kwietnia 2011 r. nie odpowiada dzisiejszym realiom i nie przewiduje skutecznych środków ochrony społecznej i prawnej wolontariuszy.

Konieczne jest również określenie na poziomie legislacyjnym systemu środków wspierających i zachęcających do działalności charytatywnej osób fizycznych i prawnych, które udzielają pomocy jednostkom wojskowym Sił Zbrojnych Ukrainy, jednostkom Gwardii Narodowej, batalionom obrony terytorialnej, szpitalom, rannym żołnierzom i rodzinom poległych żołnierzy, uchodźcom i innym obywatelom poszkodowanym w wyniku operacji wojskowych.

Konieczne jest również legislacyjne rozwiązanie kwestii związanych z tymczasową okupacją (sposobu działania władz publicznych na terytoriach tymczasowo okupowanych przez Rosję), tworzeniem nielegalnych władz przez Rosjan na okupowanych terytoriach i innych pilnych, które już stały się sporne, w tym kwestii prawnej ochrony własności obywateli, dziedziczenia, biznesu i przedsiębiorczości itp.

---

<sup>12</sup> Ustawa Ukrainy o wolontariacie nr 3236-VI z 19 kwietnia 2011 r. (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>.

Rdzeniem tych i innych zmian legislacyjnych powinny być zasady narodowego konstytucjonalizmu, dogmaty konstytucyjne i wartości zapisane w Ustawie Zasadniczej Ukrainy. Niestety, nie zawsze jest to brane pod uwagę przez ustawodawcę krajowego<sup>13</sup>. Przykładem jest ustawa Ukrainy „O zmianach w kodeksie postępowania karnego Ukrainy w sprawie usprawnienia procedury prowadzenia postępowania karnego w stanie wojennym” z 14 kwietnia 2022 r., która przewiduje, że nie jest konieczne podawanie przyczyny zatrzymania; okres zatrzymania został przedłużony z 72 do 216 godzin, a aresztowania może dokonać nie tylko sędzia śledczy. Jest to w dużej mierze niezgodne z postanowieniami art. 29 Konstytucji Ukrainy. Ust. 2 art. 64 Ustawy Zasadniczej stanowi, że nawet w warunkach stanu wojennego nie mogą być ograniczane prawa i wolności przewidziane w art. 29 Konstytucji Ukrainy. Jest to również rażące naruszenie art. 3 i art. 22 Konstytucji Ukrainy<sup>14</sup>.

W tym samym aspekcie można wspomnieć o: inicjatywie ustawodawczej prorządowych posłów w sprawie wprowadzenia w Ukrainie kary śmierci dla żołnierzy odmawiających wykonywania rozkazów swoich dowódców (niezgodnie z artykułem 27 Konstytucji Ukrainy), wprowadzeniu w Ukrainie instytucji pozbawienia obywatelstwa ukraińskiego (niezgodnej z art. 25 Konstytucji Ukrainy), inicjatywie Gabinetu Ministrów w sprawie nadania językowi angielskiemu statusu języka biznesowego (w odniesieniu do art. 10 Konstytucji Ukrainy).

W związku z tym działania Rady Najwyższej Ukrainy w zakresie ustawodawczej regulacji praw człowieka, a także innych organów krajowych i organów samorządu terytorialnego, powinny znajdować się w polu widzenia krajowych organizacji praw czło-

---

<sup>13</sup> W sprawie zmian w kodeksie postępowania karnego Ukrainy w celu usprawnienia procedury prowadzenia postępowania karnego w stanie wojennym zob. Ustawa Ukrainy nr 2201-IX z 14 kwietnia 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-20#Text>.

<sup>14</sup> Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

wieka. W tym kontekście warto zauważyć, że funkcjonowanie instytucjonalnego komponentu konstytucyjnego i prawnego mechanizmu zapewniania praw człowieka w sytuacji wojny jest również powodem do niepokoju. Dlatego odrębnym obszarem regulacji legislacyjnej powinno być zapewnienie efektywnej pracy organów państwa i samorządu terytorialnego w zakresie praw człowieka, w tym wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, które odpowiadałyby wyzwaniom czasu, skomplikowania sytuacji przestępczości, uwzględniały problemy fenomenologii przestępczości w czasach wojny, cyberprzestępczości, wpływu popkultury i mediów na kształtowanie antyspołecznych zachowań znacznej części społeczeństwa. Szczególnie niepokojące jest to, że w wielu regionach Ukrainy sądy powszechne nie działają lub działają nieprawidłowo. Wątpliwa pozostaje również inicjatywa Biura Prezydenta Ukrainy dotycząca reformy Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w warunkach wojny.

Szkoda, że w czasie wojny Rada Najwyższa Ukrainy przedwcześnie odwołała Komisarza ds. Praw Człowieka Parlamentu Ukrainy, ponieważ nowo mianowany Rzecznik Praw Obywatelskich potrzebuje trochę czasu, aby „nabrać tempa” w pracy, a okoliczności wojny wymagają, aby ta instytucja była dziś aktywna w działaniach na rzecz praw człowieka.

Niestety, obecnie nie widać skutecznych rezultatów działań wyspecjalizowanych rzeczników praw obywatelskich: Doradcy prezydenckiego, rzecznika ds. praw dziecka i rehabilitacji dzieci, Doradcy prezydenckiego, pełnomocnika ds. środowiska bez barier, Prezydenckiego pełnomocnika ds. krymsko-tatarskich, Pełnomocnika rządu ds. polityki etnicznej i narodowej, Pełnomocnika rządu ds. praw osób niepełnosprawnych, Pełnomocnika rządu ds. polityki równości płci; a także zbiorowych wyspecjalizowanych rzeczników – Rady Doradczej ds. Weteranów Wojennych, Rodzin Poległych (Zmarłych) Obrońców Ukrainy, Rady Rzeczników Biznesu (wyjątkiem na tej liście jest Rzecznik ds. Edukacji, który stara się bronić praw uczestników procesu edukacyjnego w kontekście wojny).

Należy jednak zauważyć, że charakter prawny i wartość instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich polega na tym, że jego działalność uzupełnia mechanizm nadzoru państwowego i istniejące środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela oraz ma na celu podnoszenie świadomości obywateli na temat naruszeń ich praw i wolności przez władze i urzędników. Z drugiej strony w wyniku działalności Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymywana jest wiara obywateli w sprawiedliwość, neutralizowana jest ich ostrożna postawa wobec władzy, łagodzone są konflikty między państwem, jego organami a obywatelami, co jest bardzo ważne, zwłaszcza w kontekście agresji militarnej ze strony północnego sąsiada.

Innym pozytywnym aspektem funkcjonowania wyspecjalizowanych rzeczników praw obywatelskich jest to, że obejmują oni określone obszary kontroli nad pracą władz państwowych i lokalnych, chroniąc w ten sposób prawa tych grup ludzi, które wymagają szczególnej uwagi, lub prawa i interesy obywateli na określonym obszarze. Nie bez powodu niektórzy politycy i urzędnicy państwowi coraz częściej wzywają do rozszerzenia sieci wyspecjalizowanych ombudsmanów na Ukrainie, wprowadzając na przykład rzeczników obywatelskich praw medycznych, sądowych, bankowych itp.

W tym samym aspekcie za pozytywną zmianę uznać należy niedawne wprowadzenie wyspecjalizowanego rządowego Rzecznika Praw Obywatelskich, komisarza ds. osób wewnątrznie przesiedlonych, kluczowego urzędnika w państwie, który będzie chronił prawa przesiedlonych obywateli. Instytucja ta działa w ramach Ministerstwa ds. Reintegracji Tymczasowo Okupowanych Terytoriów Ukrainy<sup>15</sup>. Głównym zadaniem tego wyspecjalizowanego Rzecznika Praw Obywatelskich jest udział w opracowywaniu i wdrażaniu polityki państwa dotyczącej osób wewnątrznie przesiedlonych i obywateli Ukrainy, którzy opuścili swoje miejsce za-

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie w sprawie pełnomocnika ds. osób wewnątrznie przesiedlonych, zatwierdzone przez Radę Ministrów Ukrainy z 28 czerwca 2022 r., nr 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF#Text>.

mieszkania na terytorium Ukrainy tymczasowo okupowanym przez Federację Rosyjską w wyniku konfliktu zbrojnego lub w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji konfliktu zbrojnego i/lub tymczasowej okupacji części terytorium Ukrainy i przenieśli się za granicę, w celu promowania korzystania z praw i wolności oraz stworzenia warunków do dobrowolnego powrotu takich osób do miejsca pochodzenia.

Chciałbym wierzyć, że komisarz ds. przesiedleńców wewnętrznych będzie w stanie właściwie zorganizować skuteczną pracę w zakresie ochrony przesiedleńców wewnętrznych i innych kategorii obywateli Ukrainy oraz spełni oczekiwania ukraińskiego społeczeństwa. Naukowcy powinni jednak zwrócić uwagę na jakość pracy instytucji zajmujących się prawami człowieka i wyciągnąć odpowiednie wnioski na temat potrzeby poprawy ich pracy w warunkach wojny z Rosją.

Ogólnie rzecz biorąc, należy zauważyć, że w kontekście agresji wojskowej nauka prawa konstytucyjnego, po nakreśleniu priorytetowych wartości, które korelują z obecnymi wyzwaniem naszych czasów, powinna skoncentrować swoje wysiłki na skuteczności krajowego mechanizmu władzy publicznej, przewyższając zjawiska kryzysowe spowodowane rosyjską agresją na Ukrainę, które można rozwiązać tylko za pomocą metod i środków prawnych, które pomogą zachować równowagę między interesami państwa i jego poszczególnych obywateli, tych instrumentów konstytucyjnych, które nie zakłócą procesu sprawowania władzy państwowej, zapewnią stabilny rozwój całego systemu prawnego Ukrainy. To znaczy nauka powinna wypracować takie podejście doktrynalne i taki mechanizm, który zapewniłby z jednej strony stabilność i trwałość kategorii jedyne istniejącego konstytucjonalizmu, uniemożliwiającego istnienie podwójnych standardów rozumienia wyboru wartości w czasie pokoju i w czasie wojny, a z drugiej strony – doktrynalne uzasadnienie potrzeb i sposobów reformowania krajowego mechanizmu władzy publicznej, a także sposobów zapewnienia praw człowieka w stanie wojennym.

Można zatem stwierdzić, że wojna z Rosją spowodowała zagrożenie nie tylko dla niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, ale także dla podstaw konstytucjonalizmu narodowego w ogóle. Dlatego ukraińskie społeczeństwo i państwo muszą odpowiednio reagować na te zagrożenia i opracować skuteczny mechanizm ich faktycznego niwelowania. Aby osiągnąć ten cel, należy wykorzystać wszystkie możliwości państwa i społeczeństwa: polityczne, ekonomiczne, społeczne, polityki zagranicznej, prawne, naukowe, kulturowe i duchowe. Szczególną rolę powinna odegrać nauka prawa, w szczególności nauka prawa konstytucyjnego, która powinna kompleksowo przeanalizować stan realizacji Konstytucji Ukrainy w warunkach agresji militarnej, naruszenia praw człowieka i skuteczności mechanizmu władzy publicznej, aby na tej podstawie zaproponować sposoby sprostania wyzwaniom wojennym w tych obszarach, które powinny być szybkie, realne, konkretne i skuteczne.

**YURIY KLIUCHKOVSKYI**

Doktor nauk prawnych, docent.

Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska”

**VOLODYMYR VENHER**

Kandydat prawa, docent.

Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska”

## **Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego<sup>1</sup>**

**Legal regulation of local self-government in Ukraine  
in the conditions of war and prerequisites for local elections  
after the termination of the state of martial law**

**Streszczenie.** Agresja Rosji wobec Ukrainy stworzyła szereg bezprecedensowych wyzwań we wszystkich sferach życia państwowego i publicznego. Stan wojny nie oznacza jednak odrzucenia demokratycznego i prawnego charakteru państwa. Artykuł poświęcony jest analizie ukraińskich doświadczeń w zakresie prawnej regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego jako jednej z głównych instytucji demokratycznego państwa w stanie wojen-

---

<sup>1</sup> W niniejszym artykule wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego w ramach projektu Rady Europy w Ukrainie; zob. Kliuchkovskiyi Yurii, Venher Volodymyr. Organisation and holding of elections in post-war Ukraine / Prerequisites and challenges. Needs Assessment Report. Strasbourg: Council of Europe, 2022. 35 s. URL: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

nym, a także przesłanki i wyzwania związanych z powojennym przywróceniem pełnoprawnego samorządu terytorialnego. Autor analizuje podstawy legislacyjne i praktykę tworzenia lokalnych administracji wojskowych oraz ich współistnienie z organami samorządu terytorialnego na poziomie gminy i obwodu (rejonu), a także przesłanki przekazania niektórych kompetencji z organów samorządowych do administracji wojskowych. Autorzy wskazują na wprowadzenie nowej instytucji czasowego zawieszenia organów samorządu terytorialnego z ewentualnym wznowieniem ich działalności po zakończeniu stanu wojennego. Analizowane są również główne trudności przyszłego przywrócenia organów samorządu terytorialnego na terytoriach dotkniętych aktywnymi działaniami wojennymi i okupacją. Zwrócono uwagę na prawne i praktyczne problemy związane z powoływaniem i przeprowadzaniem wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, stan wojenny, lokalna administracja wojskowa, zawieszenie działalności organów samorządu terytorialnego, wybory samorządowe, bezpieczeństwo wyborów, przesiedleńcy wewnętrzni, rejestracja wyborców.

**Keywords:** local self-government, martial law, local military administration, suspension of activities of local self-government bodies, local elections, election safety, internally displaced persons, voter registration.

Samorząd terytorialny jest jedną z konstytucyjnych instytucji państwa demokratycznego, najbliższym obywatelom sposobem sprawowania władzy publicznej. Zasady samorządu lokalnego, ogólny zakres uprawnień jego podmiotów i organów są określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i zazwyczaj zapisane w konstytucjach państw (w tym w Konstytucji Ukrainy). Naturalne jest jednak, że te definicje zasad i zakresu kompetencji samorządu terytorialnego mają być stosowane w normalnych warunkach czasu pokoju.



Wojna jest szczególnym stanem państwa i społeczeństwa; tym bardziej w przypadku państwa broniącego się przed brutalną, niesprowokowaną i nieoczekiwaną agresją na dużą skalę. Taka wojna wymaga od państwa, które broni swojego prawa do niezależnego istnienia, maksymalnej mobilizacji wszystkich sił i środków, ich re-dystrybucji w celu zapewnienia podstawowych celów obrony państwa i ochrony ludności cywilnej oraz zapewnienia maksymalnej efektywności zarządzania, szybkości podejmowania decyzji i ich realizacji.

Zadania te wiążą się z koniecznymi zmianami w priorytetach celów państwa, w szczególności z pewnymi zmianami w priorytetach zapewnienia praw obywateli, co zgodnie z art. 3 Konstytucji Ukrainy jest głównym celem i zadaniem państwa.

Wojna nie oznacza porzucenia prawnego charakteru państwa: wszystkie działania władz w czasie wojny muszą być zgodne z wymogami prawa. Jednocześnie wymogi obronności, a zwłaszcza efektywności rządu, mogą wymagać pewnych zmian w sposobie sprawowania władzy, w tym pewnego zawężenia zakresu działania procedur demokratycznych. To ostatnie nie może jednak oznaczać (nawet w czasie wojny) odrzucenia demokratycznego charakteru państwa, a jego prawny charakter nie pozwala na arbitralne (nieprzewidziane prawem) działania władz.

## **1. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w stanie wojennym**

Konstytucja Ukrainy przewiduje możliwość wprowadzenia specjalnego reżimu prawnego stanu wojennego (w przeciwieństwie do stanu wojny, który jest *de facto* stanem faktycznym). Obecna ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego”<sup>2</sup> została przyjęta w 2015 roku, po rosyjskiej okupacji Krymu i części Donbasu. Ogra-

---

<sup>2</sup> Art. 19 ustawy Ukrainy O reżimie prawnym stanu wojennego: z 12 maja 2015 r. nr 389-VIII (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (dalej – ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego).

niczone (w tym terytorialnie) doświadczenie konfrontacji militarnej w tamtym okresie spowodowało, że większość przepisów tej ustawy została opracowana na podstawie pewnych hipotez, które nie przewidywały możliwości agresji na dużą skalę. W związku z tym szereg przepisów tej ustawy musiało zostać zmodyfikowane po lutym 2022 r. w kontekście wojny.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i obrony w czasie wojny oraz potrzeba doskonalenia regulacji normatywnej reżimu prawnego stanu wojennego doprowadziły do niezbędnych zmian w innych ustawach i przepisach, w tym w kodeksie budżetowym i podatkowym Ukrainy, prawie karnym (w celu ustanowienia odpowiedzialności za kolaborację i grabieże podczas wojny, a także immunitetu bojowego, który wyklucza odpowiedzialność karną), ustawie o samorządzie lokalnym w Ukrainie i wielu innych.

Specyfika reżimu prawnego stanu wojennego przewiduje ograniczenia niektórych praw, wolności i instytucji demokratycznych. Takie tymczasowe ograniczenia praw konstytucyjnych (ale nie ich anulowanie) są dozwolone przez drugą część art. 64 Konstytucji Ukrainy, która jednocześnie nie pozwala, nawet w takich szczególnych okolicznościach, na ograniczenie szeregu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, przy jednoczesnym zachowaniu ich w całości. Warto zauważyć, że ten przepis konstytucyjny stanowi wyjątek od ogólnej zasady określonej w części pierwszej art. 64, która zakazuje wszelkich ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności ustawą.

W ramach tego konstytucyjnego upoważnienia ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego zakazuje zmian w konstytucji, przeprowadzania wyborów i referendum (zarówno krajowych, jak i lokalnych) w czasie trwania reżimu stanu wojennego, a także ustanawia pewne ograniczenia niektórych innych praw i wolności. Tym samym rozpisanie jakichkolwiek wyborów, których przesłanki powstały w czasie trwania stanu wojennego, zostaje odroczone do czasu jego ustania (w związku z upływem okresu, na jaki stan ten został wprowadzony) lub odwołania (ustania na mocy ustawy szczególnej wcześniej niż okres, na jaki stan ten został

wprowadzony). Kodeks wyborczy Ukrainy<sup>3</sup> stanowi również, że wybory, których proces wyborczy rozpoczął się, ale nie został zakończony przed wprowadzeniem stanu wojennego, zostają zakończone, a takie wybory powinny zostać zaplanowane po zakończeniu (anulowaniu) stanu wojennego.

Stan wojenny, zgodnie z potrzebą obronności, przewiduje specjalną organizację administracji publicznej. Cechą takiej organizacji władzy jest połączenie efektywności rządu z zachowaniem zasad państwa demokratycznego poprzez dalsze funkcjonowanie instytucji demokracji przedstawicielskiej (jednak bez przeprowadzania wyborów). To połączenie na poziomie lokalnym i regionalnym odbywa się w szczególności poprzez pewne ograniczenia prawa wspólnot do samorządu terytorialnego i odpowiednio prawa obywateli – mieszkańców wspólnot do udziału w samorządzie terytorialnym (art. 140 Konstytucji), które nie znajduje się na liście praw zakazanych przez art. 64 Konstytucji w stanie wojennym.

Ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje możliwość powołania specjalnych tymczasowych organów państwowych – administracji wojskowych<sup>4</sup>, których głównym (ale nie jedynym) zadaniem jest zarządzanie w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ze względu na specyfikę swoich celów i funkcji organy te podlegają nie tylko Gabinetowi Ministrów Ukrainy, ale także Sztabowi Generalnemu Sił Zbrojnych Ukrainy.

Ustanowienie administracji wojskowej mającej zapewnić sprawność zarządzania, przede wszystkim w celach obronnych, nie oznacza zakończenia funkcjonowania lub likwidacji przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego – reżim prawny stanu wojennego przewiduje ich współistnienie i wzajemnie skoordynowane funkcjonowanie. To ostatnie jest osiągnięte zarówno poprzez przyznanie administracji wojskowej uprawnień do wprowadzania

---

<sup>3</sup> Kodeks wyborczy Ukrainy: Ustawa Ukrainy z 19 grudnia 2019 r. nr 396-IX (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>; zob. art. 20.

<sup>4</sup> Art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

i wdrażania specjalnych środków mających na celu zapewnienie potrzeb bezpieczeństwa narodowego i obronności, jak i poprzez pewną redystrybucję niektórych uprawnień, które są przekazywane z rad lokalnych (organów samorządowych) do administracji wojskowych (państwowych organów wykonawczych), tam gdzie są one tworzone.

Najważniejszą zmianą w tym zakresie było przekazanie uprawnień budżetowych administracjom wojskowym w celu zwiększenia poziomu efektywności w podejmowaniu decyzji i ich realizacji. W marcu 2022 r. kodeks budżetowy Ukrainy został zmieniony w celu upoważnienia Gabinetu Ministrów Ukrainy do podejmowania decyzji w sprawie specyfiki tworzenia i wykonywania budżetów lokalnych, działań uczestników procesu budżetowego na odpowiednich terytoriach w stanie wojennym<sup>5</sup> oraz w celu ustalenia tego, że funkcje samorządów lokalnych w zakresie uprawnień budżetowych są wykonywane przez administracje wojskowe zgodnie z ustawą Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego”<sup>6</sup>. W ramach tych uprawnień Gabinet Ministrów Ukrainy wydał uchwałę, która przewiduje, że samorzady lokalne nadal wykonują swoje uprawnienia budżetowe, jeśli odpowiednia administracja wojskowa nie została ustanowiona; jeśli zostanie ustanowiona, uprawnienia budżetowe są przekazywane administracji wojskowej, w szczególności w celu wprowadzenia zmian do decyzji w sprawie budżetów lokalnych<sup>7</sup>. Takie zawężenie uprawnień budżetowych organów samorządu lokalnego, które jest ustanowione przez prawo (art. 26 i 43 ustawy „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”, art. 78 Kodeksu budżetowego Ukrainy), jest uzasadnione potrzebą

---

<sup>5</sup> Zob. „Postanowienia końcowe i przejściowe” ustawy z 8 lipca 2010 r. Kodeks budżetowy Ukrainy nr 2456-VI (z późn. zm. z 3 marca 2022 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy z 11 marca 2022 r. nr 252 Wybrane zagadnienia tworzenia i wykonywania budżetów lokalnych w okresie stanu wojennego (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п>.

podejmowania szybkich decyzji w procesie wykonywania tych budżetów.

Jednak w listopadzie 2022 r. rezolucja ta została uzupełniona o przepis upoważniający administracje wojskowe do zatwierdzania lokalnych budżetów. Ta ostatnia poprawka jest kontrowersyjna ze względu na swój charakter prawny i doprowadziła do niejednoznacznej praktyki.

Na przykład zarządzenia jednostek regionalnych administracji wojskowych zatwierdziły budżety regionalne na 2023 r. w obwodach lwowskim<sup>8</sup>, wołyńskim i żytomierskim – według służb prasowych regionalnych administracji wojskowych. Podobnie budżet rejonowy rejonu drohobyckiego obwodu lwowskiego na 2023 r. został zatwierdzony rozkazem administracji wojskowej nr 129 z 28 listopada 2022 r.<sup>9</sup>

Jednocześnie budżety regionalne na 2023 r. w wielu regionach zostały przyjęte na sesjach rad regionalnych<sup>10</sup>. Podobnie budżet miasta Kijowa na 2023 r. został zatwierdzony przez Radę Miejską

---

<sup>8</sup> Zob. oświadczenie służby prasowej Lwowskiej Obwodowej Administracji Wojskowej z 1 grudnia 2022 r. Oficjalna strona Lwowskiej Obwodowej Administracji Państwowej. URL: <https://loda.gov.ua/news/47774>.

<sup>9</sup> W sprawie budżetu rejonu drohobyckiego na rok 2023: Rozkaz Wojskowej Administracji Rejonowej w Drohobyczu z 28 listopada 2022 r., nr 129. URL: <https://drohobych-rda.gov.ua/oficialdocs/pozporyadzhennya-drohobytskoyi-rayonnoyi-viyskovoyi-administratsiyi-vid-28-lystopada-2022-roku-129.html>.

<sup>10</sup> Zob. na przykład: W sprawie budżetu regionalnego obwodu dnipropepietrowskiego na 2023 r.: Decyzja Dniepropetrovskiej Rady Obwodowej z 25 listopada 2022 r. nr 233-14/VIII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/pro-oblasnij-byudzhet-na-2023-rik>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu kirowohradzkiego na 2023 r.: Decyzja Kirowohradzkiej Rady Obwodowej z 21 grudnia 2022 r., nr 295. URL: <https://oblrada.kr.ua/decission/2998/pro-oblasnij-byudzhet-kirovogradskoi-oblasti-na-2023-rik-28-12-2022>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu charkowskiego na 2023 r.: Decyzja Charkowskiej Rady Obwodowej z 24 grudnia 2022 r., nr 472-VIII. URL: <https://ts.lica.com.ua/77/text/32551>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu czerkaskiego na 2023 r.: Decyzja Czerkaskiej Rady Obwodowej z 16 grudnia 2022 r., nr 16-4/VIII. URL: <https://oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/8/16/16-4-8.pdf>.

Kijowa<sup>11</sup>. Można stwierdzić, że pozycja tych samorządów w tym względzie wydaje się bardziej rozsądna: zgodnie z ustawą „O reżimie prawnym stanu wojennego”<sup>12</sup> zarówno Gabinet Ministrów Ukrainy, administracja wojskowa, jak i samorzady lokalne wykonują uprawnienia przyznane im przede wszystkim przez Konstytucję i ustawy Ukrainy. W związku z tym konstytucyjne uprawnienia rad miejskich, obwodowych i rejonowych do zatwierdzania odpowiedniego budżetu lokalnego, ustanowione w art. 123 Konstytucji Ukrainy, nie może zostać anulowane aktem niższego rzędu – uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy – nawet w stanie wojennym. Należy uznać, że przekazanie tego uprawnienia administracji wojskowej może być uzasadnione tylko w przypadku bezczynności odpowiedniej rady lub zawieszenia jej działalności (patrz poniżej), zgodnie z ustawą „O reżimie prawnym stanu wojennego”<sup>13</sup>.

Tym samym w stanie wojennym jedna z głównych zasad samorządności – autonomia finansowa (budżetowa) – jest realizowana w ograniczonym zakresie i kontrowersyjnie definiowana ustawowo.

**Poziomy regionalne i subregionalne.** Na tych poziomach podziału administracyjnego (terytorialnego) państwa (obwód, rejon), w normalnych warunkach pokojowych, funkcje samorządu lokalnego są wykonywane przez rady obwodu i rejonu, które zgodnie z art. 140 Konstytucji Ukrainy reprezentują wspólne interesy społeczności terytorialnych obwodu lub rejonu. Te organy przedstawicielskie nie mają jednak własnych organów wykonawczych, których uprawnienia są przekazywane (delegowane) odpowiednio do obwodowych i rejonowych administracji państwowych, będących częścią hierarchicznej struktury władzy wykonawczej, na czele którego stoi Gabinet Ministrów Ukrainy.

---

<sup>11</sup> Decyzja Rady Miasta Kijowa z 8 grudnia 2022 r. nr 5828/5869 W sprawie budżetu miasta Kijowa na 2023 r. URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/5828-5869.pdf>.

<sup>12</sup> Zob. art. 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

<sup>13</sup> Zob. art. 15, cz. 3, pkt 1 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

Wraz z wybuchem agresji rosyjskiej na dużą skalę i wprowadzeniem stanu wojennego w całym kraju, na podstawie ustawy „O reżimie prawnym stanu wojennego”, prezydent Ukrainy wydał dekret ustanawiający administrację wojskową na bazie lokalnej administracji państwowej we wszystkich rejonach i obwodach Ukrainy<sup>14</sup>.

Jak już wspomniano, administracja wojskowa zwykle działa równoległe z funkcjonowaniem rad, czyli reprezentatywnych organów samorządu terytorialnego. W szczególności rady obwodowe odbywają swoje sesje we wszystkich obwodach, w których centra regionalne nie zostały zajęte. Należy zaznaczyć, że rady obwodowe Doniecka i Ługańska nie zostały wybrane podczas wyborów lokalnych w 2020 r. zgodnie z ustawą Ukrainy „O zapewnieniu praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy”<sup>15</sup>; Rada Obwodowa Chersonia obecnie nie funkcjonuje z powodu przedłużającej się okupacji centrum regionalnego (od 1 marca do 11 listopada 2022 r.).

Jednak pozbawienie rad obwodowych i rejonowych pewnej części ich uprawnień znacznie zawężyło ich rolę w sprawowaniu władzy. Doświadczenia funkcjonowania rad obwodowych w stanie wojennym, gdy zarządzanie mieniem obwodowym zostało przekazane administracji wojskowej, wskazują zatem, że organy te pełnią głównie funkcje polityczne i kontrolne. Podobne funkcje mają również rady rejonowe na tzw. „bezpiecznych” terytoriach, które nie ucierpiały w wyniku długotrwałej okupacji lub działań wojennych; jednocześnie, ze względu na rolę jednostek subregionalnych w systemie struktury terytorialnej państwa, rady rejonowe zasadniczo nie pełnią funkcji politycznych.

---

<sup>14</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 68/2022 W sprawie ustanowienia administracji wojskowej. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

<sup>15</sup> Ustawa Ukrainy z 15 kwietnia 2014 r. nr 1207-VII W sprawie zapewnienia praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>; zob. część piątą art. 8.

Należy jednak zauważyć, że równoległe funkcjonowanie administracji wojskowej i rad obwodowych (rejonowych) nie jest obowiązkowe. Ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje wyjątkowe przypadki, w których uprawnienia rady obwodowej lub rejonowej są w pełni przekazywane odpowiedniej administracji wojskowej.

Podstawy do pełnego delegowania uprawnień pojawiają się w kilku przypadkach. Po pierwsze, w przypadku bezczynności danej rady, niezwołania sesji rady w terminie określonym w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”<sup>16</sup> (co najmniej raz na trzy miesiące). Przepis ten zasadniczo stymuluje kontynuację działalności rad jako organów samorządu terytorialnego w stanie wojennym, a jednocześnie zapewnia zarządzanie sprawami na danym terytorium, w przypadku gdy rada nie wykonuje swoich funkcji.

Po drugie, podstawę przekazania wszystkich uprawnień rady nowo utworzonej administracji wojskowej określono jako „wygaśnięcie uprawnień rady zgodnie z prawem”<sup>17</sup>. Ta podstawa wymaga bardziej szczegółowej analizy.

Podstawy przedterminowego wygaśnięcia uprawnień rady lokalnej są określone w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”<sup>18</sup>. Należy jednak zauważyć, że jedynym sposobem na przedterminowe wygaśnięcie uprawnień rady obwodowej lub rejonowej, zgodnie z niniejszą ustawą, jest przeprowadzenie przedterminowych wyborów, co jest zabronione w stanie wojennym.

Inny powód przedterminowego wygaśnięcia uprawnień rady przewiduje „Ustawa o samorządzie lokalnym w Ukrainie”, odwołując się do ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego, jednak ta ostatnia nie przewiduje takich podstaw. Wprowadza natomiast

---

<sup>16</sup> Zob. część piątą art. 46 ustawy Ukrainy z 21 maja 1997 r. O samorządzie lokalnym w Ukrainie nr 280/97-BP (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-bp>.

<sup>17</sup> Zob. art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

<sup>18</sup> Zob. art. 78 ustawy Ukrainy z 21 maja 1997 r. O samorządzie lokalnym w Ukrainie nr 280/97-BP (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-bp> (dalej – ustawa o samorządzie lokalnym w Ukrainie).



szczególną instytucję zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego (w tym rady miasta) z możliwością wznowienia ich działalności po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Zawieszenie działalności rady oznacza kontynuację jej istnienia w stanie nieaktywnym (ukrytym) z zachowaniem statusu (ale z zawieszeniem wykonywania uprawnień) członków rady. W tym sensie przepisy obu ustaw nie są wystarczająco spójne, jednak ich sprzeczność należy rozstrzygnąć na korzyść ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego na podstawie powszechnie przyjętej zasady *lex specialis derogat legi generali*.

Oprócz powyższych przesłanek całkowitego przekazania kompetencji rady obwodowej lub rejonowej administracji wojskowej (wraz z zawieszeniem jej działalności), ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” ustanawia dwie dodatkowe okoliczności. Pierwsza z nich związana jest z sytuacją czasowej okupacji lub okrażenia centrum obwodu. Biorąc pod uwagę treść odpowiedniego przepisu, można przyjąć interpretację rozszerzającą (choć ustawa nie stanowi tego wprost), która rozszerza tę podstawę dla rady obwodowej w przypadku czasowej okupacji lub okrażenia centrum obwodu. Oczywiście jest, że w tych warunkach nie może funkcjonować reprezentatywny organ samorządu terytorialnego.

Druga okoliczność jest mniej pewna – przewiduje zawieszenie działalności rady obwodu lub rejonu na mocy odpowiedniej decyzji Rady Najwyższej Ukrainy przyjętej na wniosek Prezydenta Ukrainy. Decyzja taka nie jest obligatoryjną konsekwencją ustanowienia administracji wojskowej (jak już wspomniano, administracja wojskowa i rady mogą funkcjonować równolegle). Ustawa nie określa jednak podstaw takiej decyzji. Można to interpretować w ograniczony sposób – taka decyzja jest podejmowana tylko w przypadkach wymienionych powyżej; rodzi to jednak problem ewentualnego niepodjęcia decyzji w przypadku zaistnienia pewnych przesłanek lub okoliczności. Inną możliwą interpretacją jest to, że oznacza to szeroką swobodę decyzyjną prezydenta i Rady Najwyższej, co nie jest zgodne z zasadą praworządności, ale może być uzasad-

nione, na przykład w przypadkach, gdy konieczne jest przeciwdziałanie sytuacji, w której większość w danej radzie zostaje przejęta przez prorosyjskie siły polityczne<sup>19</sup> (co może się zdarzyć w niektórych radach lokalnych we wschodnich lub południowych regionach Ukrainy). Rada Najwyższa Ukrainy nie przyjęła jeszcze takich decyzji dotyczących rad obwodów i rejonów, co uniemożliwia ostateczną interpretację tego przepisu.

**Poziom wspólnot terytorialnych.** W przeciwieństwie do poziomu regionalnego i subregionalnego na poziomie wspólnot terytorialnych (tzw. podstawowy poziom samorządu terytorialnego), organy samorządu terytorialnego zazwyczaj nadal funkcjonują w stanie wojennym, aczkolwiek z pewnym wzmocnieniem uprawnień wójta. W szczególności na obszarach, na których nie toczą się działania wojenne, wójt otrzymuje dodatkowe uprawnienia związane z wprowadzeniem stanu wojennego<sup>20</sup>. Jednocześnie ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje również możliwość ustanowienia wojskowych administracji na poziomie wspólnot terytorialnych<sup>21</sup>, ale ich ustanowienie jest raczej wyjątkiem.

Zgodnie z ustawą podstawy do ustanowienia wojskowej administracji są przede wszystkim związane z bezczynnością organów samorządu terytorialnego (rada miasta, wójt) lub naruszeniem przez nie Konstytucji i ustaw Ukrainy, w szczególności, gdy wójt

---

<sup>19</sup> W 2022 r. w Ukrainie zdelegalizowano 16 prorosyjskich partii politycznych; niektóre z nich wzięły udział w wyborach parlamentarnych i lokalnych w latach 2019–2020. Obecne przepisy nie przewidują automatycznej utraty mandatów przez posłów wybranych z list takich partii w wyniku ich delegalizacji.

<sup>20</sup> Zob. art. 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

<sup>21</sup> Zob. art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego. Nazwę „administracja wojskowa miejscowości” należy uznać za niefortunną, ponieważ po reformie podziału administracyjnego (terytorialnego) z 2020 r. wspólnota terytorialna jako najmniejsza jednostka, w której tworzone są władze (w normalnych warunkach organy samorządu terytorialnego), obejmuje więcej niż jedną miejscowość.

wykonuje dodatkowe uprawnienia związane ze stanem wojennym<sup>22</sup>. W takim przypadku administracja wojskowa może funkcjonować (w granicach szczególnych uprawnień przyznanych jej przez ustawę o stanie wojennym i ewentualnie inne akty prawne) równoległe z organami samorządu terytorialnego, których kompetencje mogą zostać zawężone (w szczególności w zakresie stosunków budżetowych). To, jak organy te funkcjonują w kontekście współistnienia w praktyce, może być przedmiotem odrębnego badania.

W odniesieniu do rad obwodowych i rejonowych mogą istnieć podstawy do dodatkowego kroku (po ustanowieniu administracji wojskowej) – zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego wspólnoty terytorialnej (jak wskazano powyżej – z możliwością wznowienia ich działalności po zakończeniu lub odwołaniu stanu wojennego). Krok ten jest realizowany przez odpowiednią decyzję Rady Najwyższej Ukrainy (na wniosek Prezydenta Ukrainy) o powierzeniu szefowi administracji wojskowej miejscowości wykonywania wszystkich uprawnień organów samorządu terytorialnego wspólnoty. Decyzja ta jest inicjowana przez głowę państwa i przyjmowana przez parlament w granicach swojego uznania (oczywiście na podstawie oceny konkretnej sytuacji). W takich przypadkach równoległe funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego i administracji wojskowej na poziomie wspólnoty zostaje zawieszona na czas trwania stanu wojennego.

Poza powyższymi przesłankami ustanowienia wojskowej administracji miejscowości, należy uznać, że jeżeli terytorium wspólnoty znajduje się w strefie aktywnych działań wojennych, którym zwykle towarzyszy ewakuacja większości mieszkańców, lub pod okupacją, funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego takiej wspólnoty jest *de facto* zawieszona, choć ustawa nie przewiduje wprost ustanowienia wojskowej administracji miejscowości na tej podstawie.

---

<sup>22</sup> Zob. art. 4, 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

Podobnie jak w przypadku rad obwodowych i rejonowych, działalność organów samorządu terytorialnego wspólnoty terytorialnej zawieszona decyzją Rady Najwyższej Ukrainy o przekazaniu ich kompetencji odpowiedniej administracji wojskowej może zostać wznowiona decyzją parlamentu po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego<sup>23</sup>. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w przypadkach faktycznego zawieszenia działalności organów samorządowych (rad i wójtów) w wyniku działań wojennych lub okupacji. Oczywiście w interesie wspólnoty terytorialnej jest jak najszybsze przywrócenie funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, jednak nie zawsze jest to możliwe (o przyczynach takiego stanu rzeczy piszemy poniżej w związku z analizą przesłanek zarządzenia wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego), niemniej jednak skuteczne zarządzanie jest w takich wspólnotach szczególnie potrzebne.

Praktyka ustanawiania wojskowych administracji miejscowości jest raczej ograniczona i opiera się głównie na wyżej wymienionych podstawach faktycznych i jest zwykle związana z faktem, że odpowiednie społeczności terytorialne znajdują się pod okupacją lub w strefie działań wojennych. W pierwszych miesiącach wojny, oprócz Kijowskiej Miejskiej Administracji Wojskowej, która została utworzona jednocześnie ze wszystkimi obwodowymi oraz rejonowymi administracjami wojskowymi<sup>24</sup>, utworzono tylko wiejskie administracje wojskowe Hostomel (obwód kijowski) i Narodytska (obwód żytomierski)<sup>25</sup>; w tym czasie w tych wioskach toczyły się działania wojenne. Stosunkowo krótki okres okupacji terytorium

---

<sup>23</sup> Zob. art. 10 ust. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

<sup>24</sup> Zobacz: Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 68/2022 W sprawie ustanowienia administracji wojskowej. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>. Artykuł 133 Konstytucji Ukrainy odnosi się do miasta Kijowa jako regionalnej jednostki administracyjnej.

<sup>25</sup> Zobacz: Dekret Prezydenta Ukrainy z 21 marca 2022 r. nr 156/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1562022-41769>; z 18 kwietnia 2022 r., nr 260/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>.

północnych regionów Ukrainy (Żytomierz, Kijów, Sumy, Czernihów) pozwolił na zachowanie lub przywrócenie działalności organów samorządu terytorialnego we wspólnotach terytorialnych tych regionów.

Praktyka przyjmowania przez Radę Najwyższą Ukrainy (na wniosek Prezydenta Ukrainy) decyzji, które powierzają wszystkie uprawnienia organów samorządu terytorialnego zarządcom wcześniej ustanowionych administracji wojskowych odpowiednich miejscowości, rozszerzyła się w drugiej połowie 2022 r. w związku z koniecznością szybkiego zorganizowania lokalnego zarządzania we wspólnotach terytorialnych regionów wyzwolonych w wyniku działań kontrofensywnych Sił Zbrojnych Ukrainy, a także w szeregu wspólnot w tych regionach, które nadal są (lub były w czasie wydania stosownego dekretu) pod okupacją. Takie decyzje zostały podjęte w odniesieniu do szeregu wspólnot terytorialnych w obwodach donieckim, zaporoskim, ługańskim, mikołajowskim, charkowskim i chersońskim<sup>26</sup>. Konkretnie okoliczności, które doprowadziły do tych decyzji, nie zostały określone w tekstach uchwał; można jednak założyć, że w wyniku przedłużającej się okupacji (ponad 6 miesięcy) samorzady w tych wspólnotach przestały istnieć, a ich działalność nie może zostać wznowiona nawet po zakończeniu okupacji.

Działania mające na celu przywrócenie skutecznego zarządzania w wyzwolonych wspólnotach terytorialnych zostały określone przez Gabinet Ministrów Ukrainy, który zatwierdził Plan działań na

---

<sup>26</sup> Zob. na przykład: uchwały Rady Najwyższej Ukrainy z 21 września 2022 r. nr 2616-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2616-IX>; z 18 października 2022 r. nr 2669-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2660-IX>; nr 2705-IX z 3 listopada 2022 r.; nr 2706-IX z 3 listopada 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2706-IX>; z 16 listopada 2022 r., nr 2777-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-IX>.

rzecz przywrócenia okupowanych terytoriów wspólnot terytorialnych<sup>27</sup>. Zgodnie z pierwszymi dwoma paragrafami tego planu, wznowienie działalności samorządu terytorialnego we wspólnocie terytorialnej powinno nastąpić w ciągu jednego miesiąca od daty zakończenia tymczasowej okupacji. W szczególności w odniesieniu do rady miasta oznacza to zwołanie i przeprowadzenie nadzwyczajnego posiedzenia. Jednocześnie, jeśli takie nadzwyczajne posiedzenie rady lokalnej nie zostanie zwołane (niezdolność rady lokalnej do działania), jeśli praca wójta, wsi, burmistrza miasta i organów wykonawczych rady nie zostanie wznowiona, w ciągu dwóch tygodni od daty zakończenia tymczasowej okupacji, obwodowa administracja wojskowa musi przedstawić Prezydentowi Ukrainy propozycje dotyczące ustanowienia wojskowej administracji miejscowości w danej społeczności. Pomimo pewnej niekonsekwencji w ustalonych terminach, środki te podkreślają z jednej strony priorytet przywrócenia funkcjonowania organów samorządu terytorialnego wspólnot terytorialnych (tam, gdzie to możliwe) tak szybko, jak to możliwe po deokupacji, nawet w reżimie prawnym stanu wojennego, a z drugiej strony zapewniają operacyjne zarządzanie odpowiednimi terytoriami niezbędnymi do przywrócenia warunków życia w wyzwolonych miejscowościach i wykonywania zadań obronnych. Warto podkreślić, że dokument przewiduje ustanowienie wojskowej administracji miejscowości tylko w przypadkach, gdy nie ma zdolnych do działania organów samorządu terytorialnego.

Podkreślamy raz jeszcze, że we wszystkich opisanych powyżej przypadkach stan wojenny przewiduje zawieszenie działalności, ale nie pozbawienie kompetencji odpowiednich organów samorządowych. Instytucja zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego w szczególnych przypadkach, wraz z ogólną możli-

---

<sup>27</sup> Rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z 30 grudnia 2022 r. nr 1219-p. W sprawie zatwierdzenia planu działań władz wykonawczych w celu przywrócenia odłączonych terytoriów wspólnot terytorialnych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.

wością ich funkcjonowania (na odpowiednich warunkach) równolegle i w koordynacji z administracją wojskową, powinna być traktowana jako środek zachowania demokratycznej konstytucyjnej instytucji samorządu terytorialnego, który ma na celu przeciwdziałanie ewentualnym nadmiernym tendencjom centralizacyjnym w systemie administracji publicznej w czasie wojny i po jej zakończeniu.

## **2. Przesłanki i podstawy wznowienia pełnego funkcjonowania samorządu lokalnego po wojnie poprzez przeprowadzenie wyborów lokalnych**

Pomimo wszystkich trudności związanych z agresywną wojną o charakterze ludobójczym przeciwko narodowi ukraińskiemu, zarówno rząd, jak i społeczeństwo są przekonani, że działania wojenne zostaną pomyślnie zakończone i że przy wsparciu szerokiej koalicji międzynarodowej Ukraina obroni swoje prawo do istnienia jako niezależne europejskie państwo demokratyczne. Dlatego na różnych szczeblach – w parlamencie, w społeczeństwie, w środowisku naukowym i eksperckim – rozważane i wypracowywane są sposoby przywrócenia pełnego funkcjonowania instytucji demokratycznego państwa po zakończeniu wojny i zakończeniu stanu wojennego. W tych działaniach daje się odczuć silne wsparcie ze strony naszych europejskich przyjaciół, w szczególności Rady Europy.

Jednym z podstawowych zadań takiej powojennej odbudowy jest zapewnienie pełnego funkcjonowania konstytucyjnej instytucji samorządu terytorialnego. W wielu przypadkach będzie to wymagało odnowienia składu organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego i wybranych urzędników – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Taka odbudowa oznacza przeprowadzenie wyborów lokalnych, zwykle przedterminowych<sup>28</sup> lub (w małych

---

<sup>28</sup> Kolejne wybory lokalne w Ukrainie odbędą się w październiku 2025 roku. Społeczeństwo ma nadzieję, że do tego czasu wojna zakończy się zwycięstwem Ukrainy, a wybory odbędą się w pokojowych warunkach.

społecznościach terytorialnych, w których wybory posłów odbywają się w większościowym systemie wyborczym w okręgach wielomandatowych) tymczasowych<sup>29</sup>.

Dokładna analiza wyzwań związanych z przygotowaniem do tych wyborów lokalnych ujawnia istnienie złożonych problemów, które można zgrupować wokół trzech głównych kwestii:

- po pierwsze, jakie wybory (w jakich wspólnotach terytorialnych lub jednostkach administracyjnych) powinny zostać przeprowadzone po zakończeniu stanu wojennego;
- po drugie, na jakich warunkach takie wybory mogą zostać zwołane i przeprowadzone;
- po trzecie, kiedy takie wybory mogą zostać zwołane i przeprowadzone.

**Podstawy do przeprowadzenia przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.** Konieczność przeprowadzenia wyborów samorządowych w celu przywrócenia pełnego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego po zakończeniu stanu wojennego może być związana z różnymi przyczynami.

Przede wszystkim należy zauważyć, że w wyniku zakazu przeprowadzania wyborów w stanie wojennym, te wybory, które zostały zaplanowane, ale nie odbyły się przed wprowadzeniem stanu wojennego, są przełożone do czasu jego zakończenia. Jeżeli proces wyborczy rozpoczął się w chwili wprowadzenia stanu wojennego, proces ten ulega zakończeniu<sup>30</sup>. Według Centralnej Komisji Wyborczej w lutym 2022 r. zawieszono 10 wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także wybory posłów do 69 rad lokalnych na 126 wakujących mandatów<sup>31</sup>. We wszystkich takich

---

<sup>29</sup> Ustawa Ukrainy z 19 grudnia 2019 r. nr 396-IX Kodeks wyborczy Ukrainy (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (dalej – Kodeks wyborczy Ukrainy); zob. art. 194, art. 285, ust. 5.

<sup>30</sup> Art. 20 Kodeksu Wyborczego Ukrainy.

<sup>31</sup> Zobacz: Wybory po zwycięstwie: co może się zmienić? Publikacja internetowa «Ukraińska Prawda». 14 stycznia 2023 r. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/01/14/7384568>.



przypadkach wybory powinny zostać ponownie zaplanowane i przeprowadzone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego.

Podobnie jest z wyborami, do których przesłanki powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, ale wybory nie zostały jeszcze zaplanowane, lub w czasie stanu wojennego. Takie podstawy są przewidziane w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”<sup>32</sup>; w odniesieniu do rad lokalnych opierają się one głównie na ustaleniu faktów bezczynności (nieprzeprowadzenia posiedzeń sesji w terminie określonym przez prawo) lub na podjęciu przez nie niezgodnych z prawem decyzji.

W przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przesłanki te są nieco szersze i obejmują, oprócz powyższych, takie przypadki, jak: utrata obywatelstwa (w szczególności utrata obywatelstwa w wyniku dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego państwa, zwłaszcza państwa-agresora<sup>33</sup>), skazanie za przestępstwo (w szczególności zdradę państwa, kolaborację lub pomoc państwu-agresorowi), śmierć lub uznanie za zaginionego. Przesłanki te można podsumować jako wakat (*de iure* lub *de facto*) na stanowisku przewodniczącego wspólnoty terytorialnej.

Wprawdzie kompetencje organów samorządu terytorialnego ulegają zawieszeniu, a nie wygasają w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek do zarządzenia wyborów w czasie stanu wojennego, to jednak oczywiste jest, że w takich przypadkach ich wznowienie po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego jest niemożliwe, a zatem w konsekwencji zachodzi potrzeba zaplanowania przedterminowych wyborów rady miasta lub wójta.

Ponadto przywrócenie kompetencji rady miasta po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego może być niemożliwe z uwagi na niemożność odbycia sesji przez radę (bezczytność rady). Taka bezczynność może być spowodowana wycofaniem się (utrata man-

---

<sup>32</sup> Zob. art. 78 i 79 ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie; zob. art. 78 i 79.

<sup>33</sup> Zob. art. 19 ustawy Ukrainy nr 2235-III z 18 stycznia 2001 r. (z późn. zm.) W sprawie obywatelstwa Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

datu) deputowanych (dobrowolna rezygnacja, śmierć deputowanego, wyjazd na długoterminowy pobyt poza Ukrainę, utrata obywatelstwa, skazanie za zdradę lub kolaborację), co może wpłynąć na autorytet rady jako organu, lub niemożnością udziału deputowanych w posiedzeniu rady z powodu długiej nieobecności (służba wojskowa, przeprowadzka do innego regionu Ukrainy), co wpływa tylko na autorytet sesji rady, a nie organu jako całości<sup>34</sup>.

Utrata mandatów przez pewną liczbę członków rady wybranych w systemie reprezentacji proporcjonalnej może zostać zrekomensowana poprzez zastosowanie mechanizmu zastępowania nieobsadzonych mandatów następnymi kandydatami z list partyjnych. Jednocześnie opinia publiczna postrzega zastąpienie odchodzących posłów kandydatami z prorosyjskich partii politycznych, które choć uczestniczyły w wyborach lokalnych w 2020 r., to zostały zakazane decyzjami sądu w 2022 r., jako polityczny krok nie do zaakceptowania.

Zatem w takich przypadkach bezczynność rady (utrata uprawnień lub niemożność odbycia sesji) jest podstawą do zwołania nadzwyczajnych wyborów całej rady. Jedynie w przypadku małych wspólnot terytorialnych (liczących do 10 000 wyborców), w których wybory odbywają się przy użyciu większościowego systemu wyborczego w okręgach wielomandatowych, skład odpowiednich rad może zostać uzupełniony w drodze tymczasowych wyborów deputowanych w odpowiednich okręgach, a nie przedterminowych wyborów całej rady.

Niemożność zwołania sesji przez radę lokalną może być również spowodowana faktycznym zakończeniem istnienia tego organu, bez formalnego uznania utraty mandatów, w wyniku długotrwałej okupacji terytorium wspólnoty i działań represyjnych okupanta.

Odpowiedź na pierwsze z postawionych na początku pytań brzmi zatem, że po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego na-

---

<sup>34</sup> Zob. art. 45 ust. 4 i 6 oraz art. 46 ust. 12 ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie.

leży zaplanować wybory samorządowe we wspólnotach terytorialnych lub jednostkach administracyjnych (terytorialnych), w których:

- przesłanki do przeprowadzenia takich wyborów radnych lub wójta powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, ale wybory nie zostały przeprowadzone (proces wyborczy został przerwany lub nie rozpoczął się);
- lokalne rady wykazały niezdolność do funkcjonowania ze względu na utratę większości deputowanych i/lub niemożność odbycia sesji rady w ciągu 30 dni od zakończenia stanu wojennego;
- stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest *de jure* lub *de facto* nieobsadzone.

**Warunki niezbędne do przeprowadzenia wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.**

Przywrócenie pełnoprawnego samorządu lokalnego po wojnie powinno być istotnym elementem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnego demokratycznego reżimu państwowego w powojennej Ukrainie. Nieodłącznym elementem legalnego reżimu demokratycznego jest przeprowadzenie wyborów przy maksymalnym wykorzystaniu praw wyborczych obywateli i zgodności z powszechnie uznanymi zasadami prawa wyborczego zapisanymi w Konstytucji Ukrainy i odpowiednich międzynarodowych dokumentach prawnych – powszechne i równe prawo wyborcze, wolne i uczciwe wybory, tajne i osobiste głosowanie.

Badanie możliwości zorganizowania i przeprowadzenia wyborów w warunkach powojennych pokazuje, że istnieje szereg trudnych problemów, które mają dwa główne źródła:

- masowe niszczenie warunków życia ludności cywilnej i niszczenie infrastruktury na znacznej części terytorium Ukrainy;
- zmiany demograficzne na dużą skalę spowodowane wojną.

Szczególną uwagę należy zwrócić na te ostatnie czynniki. Zmiany demograficzne w Ukrainie podczas wojny przybrały nie-spotykaną dotąd skalę. Ich szacunki są przybliżone ze względu na dynamiczny charakter sytuacji. Niemniej jednak, według różnych szacunków, około 50% ludności Ukrainy zmieniło miejsce zamieszkania podczas wojny. W szczególności:

- liczba ewakuowanych i osób wewnętrznie przesiedlonych w Ukrainie to około 15 milionów;
- liczbę osób, które wyjechały za granicę i znalazły schronienie w zaprzyjaźnionych krajach, szacuje się na 5–10 milionów;
- liczba obywateli Ukrainy deportowanych na terytorium państwa-agresora to 2–4 miliony.

Jest zatem jasne, że wybory lokalne w okresie powojennym mogą się odbyć tylko wtedy, gdy zostaną stworzone odpowiednie i niezbędne warunki w wyniku przynajmniej częściowego przezwyciężenia tych problemów. Takie warunki można podzielić na kilka grup w zależności od ich charakteru fizycznego i prawnego.

Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę warunki bezpieczeństwa w różnych jego przejawach.

W społecznościach terytorialnych, które znajdowały się w obszarze aktywnych działań wojennych (w tym masowych ostrzałów) lub pod okupacją, eliminacja zagrożeń dla bezpieczeństwa fizycznego wszystkich osób na terytorium, oprócz oczywistego warunku zaprzestania wrogich ostrzałów, wiąże się ze znacznym zniszczeniem i nagromadzeniem przedmiotów wybuchowych (masowe miny, duża liczba pocisków i głowic, które nie wybuchły itp.). Bez przynajmniej oczyszczenia terenów miejscowości i głównych szlaków komunikacyjnych (w tym rozminowania), co będzie wymagało znacznego wysiłku i czasu, nie ma sensu mówić o organizowaniu wyborów w poszczególnych wspólnotach.

Kwestia powrotu mieszkańców odpowiedniej wspólnoty terytorialnej jest ściśle związana z warunkami bezpieczeństwa fizycznego. Procesy ewakuacyjne na dużą skalę z miejscowości, które znajdowały się w strefie działań wojennych (w tym tych poddanych

zmasowanemu ostrzałowi) lub pod okupacją, a także terror i deportacje przeprowadzane przez państwo-agresora na okupowanych terytoriach, doprowadziły do znacznego (a w niektórych miejscach niemal całkowitego) wyludnienia wielu miast i wsi we wschodniej i południowej Ukrainie. Ponieważ samorząd lokalny jest uważany przez Konstytucję Ukrainy za prawo mieszkańców (a nie terytorium), należy uznać, że bez przywrócenia ludności wspólnoty terytorialnej nie można mówić o jakichkolwiek wyborach organów samorządu lokalnego na jej terytorium. Powrót mieszkańców wymaga jednak nie tylko fizycznych warunków bezpieczeństwa, ale także pewnych minimalnych warunków życia (mieszkania, media, handel, infrastruktura transportowa, komunikacja, a ostatecznie praca jako źródło dochodu zapewniające utrzymanie). Zadanie przywrócenia tych warunków w wielu miejscowościach niemal całkowicie zniszczonych przez agresora zajmie dużo czasu. Pewne wyobrażenie o zakresie środków niezbędnych do realizacji tych zadań można uzyskać z wyżej wspomnianego Planu działań na rzecz przywrócenia nieokupowanych ziem wspólnot terytorialnych, zatwierdzonego przez Gabinet Ministrów Ukrainy<sup>35</sup>.

Bezpieczeństwo informacji wyborców jest również ważne dla przeprowadzenia wyborów. Z zasady wolnych wyborów wynika obowiązek państwa stworzenia warunków do swobodnego kształtowania woli wyborców i swobodnego jej wyrażania w głosowaniu. Wymaga to nie tylko przestrzegania tradycyjnej wolności mediów i wolności prowadzenia kampanii przez podmioty wyborcze (kandydatów, lokalne organizacje partyjne), ale także stworzenia środowiska, w którym wyborcy czują się tak bezpiecznie i komfortowo, jak to tylko możliwe pod względem informacyjnym i psychologicznym. Liczne przykłady zbrodni wojennych popełnionych przez okupantów na ludności cywilnej nie powinny „ciążyć” wyborcom. W szczególności groźba eksplozji amunicji lub groźba użycia

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z 30 grudnia 2022 r. nr 1219-p. W sprawie zatwierdzenia planu działania władz wykonawczych w celu przywrócenia nieokupowanych ziem wspólnot terytorialnych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.

broni nie powinna zmuszać wyborcy do działania pochopnego, stronniczego lub do poddania się presji i manipulacji.

Druga grupa obejmuje warunki wsparcia organizacyjnego i technicznego dla wyborów lokalnych.

Organizacja wyborów wymaga również odpowiedniej infrastruktury. Potrzebne są bezpieczne i dostępne obiekty do głosowania, komunikacja i dostęp do zautomatyzowanych systemów obsługujących wybory<sup>36</sup>, a także możliwość drukowania dokumentów wyborczych, przede wszystkim kart do głosowania.

Organami uprawnionymi do organizowania i przeprowadzania wyborów w Ukrainie są komisje wyborcze. Terytorialne komisje wyborcze, zgodnie z Kodeksem wyborczym Ukrainy, będące głównymi organizatorami wyborów lokalnych, muszą istnieć na stałe w każdej wspólnocie terytorialnej, każdym rejonie, obwodzie. Ich rola jest szczególnie ważna, ponieważ są uprawnione do obsadzania wakujących mandatów (w radach wybieranych w systemie proporcjonalnej reprezentacji) lub do zwoływania uzupełniających wyborów deputowanych w niektórych okręgach wyborczych (w małych wspólnotach terytorialnych, w których wybory do rad odbywają się w systemie większościowym w okręgach wielomandatowych)<sup>37</sup>. Obwodowe komisje wyborcze, które bezpośrednio organizują głosowanie w lokalach wyborczych i przeprowadzają wstępne liczenie głosów, są tymczasowe i są tworzone tylko w trakcie procesu wyborczego<sup>38</sup>. Zarówno terytorialne, jak i okręgowe komisje wyborcze składają się z wyborców nominowanych przez

---

<sup>36</sup> Przede wszystkim mowa tu o dwóch systemach informacyjno-komunikacyjnych zarządzanych przez Centralną Komisję Wyborczą – Jednolitym Systemie Informacyjno-Analitycznym „Wybory”, który ma na celu zapewnienie zbierania, przetwarzania, gromadzenia, analizowania, przechowywania i publikowania informacji o wyborach i referendach, a także o systemie informacyjno-komunikacyjnym Państwowego Rejestru Wyborców, który zapewnia scentralizowaną spersonalizowaną rejestrację wyborców w Ukrainie i służy do tworzenia list wyborców dla wszystkich wyborów i referendów.

<sup>37</sup> Art. 284, 285 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

<sup>38</sup> Art. 32, 202 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

lokalne organizacje partii politycznych<sup>39</sup>, a członkowie komisji wyborczych pracują w większości bezpłatnie (na zasadzie wolontariatu).

Zmiany demograficzne w Ukrainie spowodowane wojną niewątpliwie wpłynęły na obecny stan terytorialnych komisji wyborczych powołanych przed wyborami samorządowymi w 2020 roku. W wielu przypadkach członkowie komisji są obiektywnie niezdolni do wykonywania swoich uprawnień (przenieśli się do innego regionu Ukrainy lub opuścili Ukrainę, są zmobilizowani do Sił Zbrojnych Ukrainy, są zaangażowani w aktywną pracę wolontariacką itp.). Oczywiście nie może być mowy o funkcjonowaniu terytorialnych komisji wyborczych pod okupacją. Dlatego przywrócenie funkcjonowania terytorialnych komisji wyborczych w wielu regionach będzie wymagało szczególnej uwagi i wysiłków, a tym samym czasu.

Określona ustawowo procedura tworzenia komisji wyborczych rodzi problemy związane z zachowaniem (przywróceniem) składu terytorialnych (stałych) komisji wyborczych, a także tworzeniem obwodowych komisji wyborczych w trakcie wyborów. Po pierwsze, trudno będzie znaleźć wystarczająco wyszkolony i doświadczony personel w każdej społeczności terytorialnej, w której mają się odbyć wybory, zdolny do pracy w komisjach wyborczych na odpowiednim poziomie. Po drugie, nie mniejszych trudności można spodziewać się w odniesieniu do wznowienia działalności lokalnych organizacji partii politycznych jako podmiotów nominacji do komisji wyborczych – odbudowa struktury organizacyjnej i terytorialnej partii politycznych, zniszczonej przez procesy demograficzne i istotną zmianę charakteru organizacji partyjnych w czasie wojny, również wymaga czasu.

Ważną i politycznie wrażliwą kwestią jest możliwość członkostwa w terytorialnych komisjach wyborczych osób, których kandydatury zostały zgłoszone w 2020 r. przez lokalne organizacje pro-

---

<sup>39</sup> Zob. art. 203, 204 Kodeksu Wyborczego.

rosyjskich partii politycznych zakazanych przez sąd. Centralna Komisja Wyborcza wypracowała stanowisko w sprawie wcześniejszego wygaśnięcia uprawnień takich członków terytorialnych komisji wyborczych na ich własną prośbę<sup>40</sup>. Stanowisko to opiera się na założeniu, że prawo wyborcy do bycia członkiem komisji wyborczej jest jego prawem podmiotowym, z którego korzysta według własnego uznania, a zatem nikt nie może być zmuszony do korzystania z uprawnień członka komisji wyborczej wbrew swojej woli. Problem obecności w komisjach wyborczych przedstawicieli zakazanych partii, którzy sami nie wyrażają chęci rezygnacji ze swoich uprawnień, pozostaje jednak aktualny.

Problemy dwóch pierwszych grup mają charakter regionalny. Dlatego też kwestie bezpieczeństwa fizycznego i wsparcia infrastruktury są szczególnie istotne w regionach dotkniętych okupacją, działaniami wojennymi lub masowym ostrzałem. Z drugiej strony obecność znacznej liczby osób wewnątrznie przesiedlonych na tak zwanych „bezpiecznych” (względnie) obszarach wymaga specjalnych środków w celu zapewnienia im prawa do głosowania, w tym utworzenia nowych lokali wyborczych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami nowe lokale wyborcze powinny być tworzone na stałe poza terminami procesu głosowania w danych wyborach, a wniosek o ich utworzenie powinien zostać złożony do Centralnej Komisji Wyborczej nie później niż 10 dni przed rozpoczęciem procesu głosowania w danych wyborach<sup>41</sup>. Taka regulacja, ustanowiona przepisem ustawy (uchwała Central-

---

<sup>40</sup> Patrz: Uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 12 sierpnia 2022 r. nr 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0089359-22>; z 5 października 2022 r., nr 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0105359-22>. Obecne przepisy przewidują, że członek komisji, który chce zrezygnować ze swoich uprawnień, musi zwrócić się do partii, która zgłosiła jego kandydaturę; zob. art. 208 część czwarta Kodeksu wyborczego Ukrainy.

<sup>41</sup> Zatwierdzona uchwałą nr 116 Centralnej Komisji Wyborczej z 25 czerwca 2020 r. Procedura tworzenia lokali wyborczych na stałe, ich czasowego zamykania, likwidacji i wprowadzania zmian w informacjach o tworzonych lokalach wyborczych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.



nej Komisji Wyborczej), nie jest dostosowana do warunków powojennych i spowoduje szereg istotnych trudności organizacyjnych w przygotowaniu wyborów. Muszą one zostać poddane przeglądowi i uchwalone poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek do Kodeksu Wyborczego Ukrainy.

Trzecia grupa warunków ma zasięg ogólnokrajowy<sup>42</sup>. Przede wszystkim dotyczy to rejestracji wyborców, która odbywa się zgodnie z Ustawą Ukrainy „O państwowym rejestrze wyborców”.

Ze względów bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę doświadczenia z 2014 r., Państwowy Rejestr Wyborców został zawieszony z dniem 24 lutego 2022 r.: w celu ochrony integralności bazy danych Państwowego Rejestru Wyborców i uniemożliwienia jej wykorzystania przez agresora na tymczasowo okupowanych terytoriach, Centralna Komisja Wyborcza, jako administrator Rejestru, tymczasowo (na czas trwania stanu wojennego) zawiesiła działanie zautomatyzowanego systemu teleinformatycznego Państwowego Rejestru Wyborców i jego obsługę przez organy Rejestru<sup>43</sup>. Dostęp do bazy danych dla wszystkich organów Rejestru został zakończony; od tego czasu nie wprowadzono żadnych zmian w danych Rejestru. Tak więc, w wyniku wspomnianych już zmian demograficznych spowodowanych wojną, informacje w bazie danych Rejestru znacznie straciły na aktualności, przede wszystkim (ale nie wyłącznie) w odniesieniu do miejsca zamieszkania wyborców.

Należy zauważyć, że samo zakończenie stanu wojennego nie spowoduje natychmiastowego uruchomienia systemu Państwowego Rejestru Wyborców. W tym kontekście ważnym zadaniem

---

<sup>42</sup> Ustawa Ukrainy z 22 lutego 2007 r. O państwowym rejestrze wyborców nr 698-V (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (dalej – ustawa o państwowym rejestrze wyborców). Państwowy Rejestr Wyborców łączy ogólnokrajową elektroniczną bazę danych wszystkich wyborców – obywateli Ukrainy z rozproszoną (lokalną) metodą prowadzenia rejestru przez organy pod ogólnym nadzorem i kontrolą Centralnej Komisji Wyborczej.

<sup>43</sup> Uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 24 lutego 2022 r. nr 61 W sprawie czasowego zawieszenia funkcjonowania zautomatyzowanego systemu teleinformatycznego Państwowego Rejestru Wyborców na okres stanu wojennego. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061359-22>.

jest przywrócenie zdolności lokalnych organów prowadzących Państwowy Rejestr Wyborców, które są uprawnione do dostępu do bazy danych rejestru i na podstawie informacji z rejestru, do sporządzania list wyborców w lokalach wyborczych, w których odbywa się głosowanie. W jednostkach administracyjnych (terytorialnych), które znajdowały się w obszarze aktywnych działań wojennych (w tym zmasowanych ostrzałów) lub pod okupacją i w których nie zachowano sprzętu i dostępu do linii komunikacyjnych z serwerami Centralnej Komisji Wyborczej jako administratora Rejestru, w większości przypadków konieczne będzie przywrócenie personelu tych organów.

Jednak głównym problemem, którego rozwiązanie wymaga znacznych i ukierunkowanych wysiłków, jest aktualizacja (ustalenie zgodności ze stanem rzeczywistym) informacji w bazie danych Państwowego Rejestru Wyborców, przede wszystkim w zakresie ustalenia faktycznego miejsca zamieszkania (pobytu), a także uwzględnienia smutnych konsekwencji wysokiej śmiertelności w czasie wojny. Należy pamiętać, że Ukraina jest zobowiązana do zapewnienia osobom wewnątrznie przesiedlonym możliwości udziału w wyborach lokalnych w miejscu ich faktycznego zamieszkania. Wynika to z obowiązkowego wdrożenia decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Selygerenko i inni przeciwko Ukrainie*<sup>44</sup>, zgodnie z którą Trybunał uznał odmowę prawa do głosowania w wyborach lokalnych dla osób wewnątrznie przesiedlonych w miejscu ich faktycznego zamieszkania za dyskryminację.

Podczas aktualizacji informacji w bazie danych Państwowego Rejestru Wyborców trzeba będzie rozwiązać pewne kwestie prawne, które nie pojawiły się wcześniej.

---

<sup>44</sup> European Court of Human Rights. Case of *Selygerenko and Others v. Ukraine*. Judgment of 21 October 2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212439>. Wyrok ten jest interesujący, ponieważ Trybunał odniósł się do kwestii wyborów lokalnych nie poprzez art. 3 Protokołu nr 1, ale poprzez ogólny zakaz dyskryminacji (Protokół nr 12) w odniesieniu do prawa do głosowania w wyborach lokalnych.

W związku z tym konieczne będzie ustalenie, czy obywatele Ukrainy, którzy nabyli obywatelstwo państwa agresora w warunkach okupacji, mają prawa polityczne, a przede wszystkim prawo do głosowania w wyborach. Zgodnie z ustawą „O obywatelstwie Ukrainy” dobrowolne nabycie obywatelstwa innego państwa przez obywatela Ukrainy stanowi podstawę do utraty obywatelstwa ukraińskiego, a tym samym, zgodnie z art. 70 Konstytucji Ukrainy, prawa do głosowania w wyborach w Ukrainie. Przy stosowaniu tego środka konieczne będzie rozwiązanie problemu odróżnienia dobrowolnego nabycia obcego obywatelstwa od nabycia takiego obywatelstwa pod przymusem, w wyniku zagrożenia życia i zdrowia obywatela i jego krewnych przez władze okupacyjne.

Problem biernego prawa wyborczego dla osób zaangażowanych we współpracę może być nie mniej skomplikowany. W przypadku skazania za takie przestępstwo traci się prawo wybieralności w wyborach samorządowych<sup>45</sup>. Nie zawsze jednak długotrwałe postępowanie karne przeciwko takim osobom zakończy się wyrokiem sądu wchodzącym w życie przed powojennymi wyborami samorządowymi, a ich udział w wyborach będzie uznawany przez społeczeństwo za niedopuszczalny. Niektóre kraje europejskie w przeszłości, po II wojnie światowej, miały doświadczenie w ograniczaniu praw politycznych kolaborantów – doświadczenie to może okazać się przydatne dla Ukrainy.

Choć procedury aktualizacji i doprecyzowania danych Rejestru są określone ustawowo<sup>46</sup>, skala zmian demograficznych pokazuje, że środki określone w obowiązującej ustawie nie będą wystarczające. Procedury przewidziane w ustawie mają na celu wyeliminowanie pojedynczych, nielicznych nieścisłości i zmian w danych osobowych wyborców. Ze względu na swoją skalę zadanie aktualizacji informacji Rejestru po wojnie nie może być wykonywane wyłącznie na poziomie lokalnym przez organy prowadzące Rejestr.

Zapewnienie dokładności i wiarygodności danych w bazie Państwowego Rejestru Wyborców, a tym samym list wyborców, które

---

<sup>45</sup> Zob. art. 193 ust. 2 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

<sup>46</sup> Zob. art. 19, 20<sup>1</sup>, 22 ustawy o państwowym rejestrze wyborców.

zostaną wykorzystane do głosowania w wyborach, jest ważnym zadaniem państwa, które musi: zagwarantować, że wybory odbędą się zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami międzynarodowymi; zapobiegać naruszeniom praw wyborczych obywateli i możliwym zniekształceniom rzeczywistej woli narodu ukraińskiego, a tym samym – podważać zarówno legalność wyborów, jak i zaufanie społeczne do organów utworzonych w ich wyniku. Aby rozwiązać problem podstawowej aktualizacji Państwowego Rejestru Wyborców i zapewnienia jego wiarygodności, należy podjąć szereg kompleksowych działań wymagających skoordynowanych kroków różnych organów państwowych i organów samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że znaczna liczba obywateli Ukrainy przebywa poza granicami kraju, działania te będą również wymagały pomocy upoważnionych organów zaprzyjaźnionych państw, które udzieliły Ukraińcom azylu podczas wojny.

Przygotowanie do tych wydarzeń wymaga specjalnych regulacji prawnych. Ustawodawca powinien zapewnić, że akty regulacyjne były dostosowane do wszystkich przewidywalnych okoliczności organizacji przygotowania i przeprowadzenia wyborów w trudnych warunkach przyszłej sytuacji powojennej. Szybka reakcja regulacyjna na nietypowe sytuacje i problemy, których nie można przewidzieć z wyprzedzeniem, powinna być przeprowadzona na poziomie ustawowym przede wszystkim przez Centralną Komisję Wyborczą, a w szczególnie ważnych przypadkach (np. w sprawie finansowego i logistycznego wsparcia wyborów) – przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

#### **Terminy wyznaczania i przeprowadzania przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.**

Ustawodawstwo określa pewne terminy, w których wybory powinny zostać wyznaczone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Terminy te nie są jednak ze sobą spójne. W związku z tym Kodeks wyborczy Ukrainy stanowi, że wyznaczenie wyborów, których proces wyborczy został zawieszony lub nie rozpoczął się z powodu wprowadzenia stanu wojennego, powinno nastąpić

nie później niż miesiąc po dacie zakończenia (odwołania) stanu wojennego<sup>47</sup>. Jednocześnie ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” zobowiązuje Radę Najwyższą Ukrainy do wyznaczenia wyborów lokalnych, które miały się odbyć w okresie stanu wojennego, nie później niż pięćdziesiąt dni od daty zakończenia (odwołania) stanu wojennego<sup>48</sup>. Oba sformułowania nie są dostatecznie sprecyzowane, gdyż nie jest jasne, czy odnoszą się tylko do tych przedterminowych wyborów, które zostały wyznaczone lub których podstawy powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, czy także do tych przedterminowych wyborów, które powstały w czasie stanu wojennego lub bezpośrednio po jego zakończeniu (odwołaniu).

Ponadto przepisy nie ustanawiają specjalnych terminów związanych z zakończeniem stanu wojennego, zwołaniem przez terytorialne komisje wyborcze tymczasowych wyborów deputowanych do rad lokalnych, które są wybierane w systemie większościowym, a standardowy termin i procedura uzupełnienia składu rady wybranej w systemie proporcjonalnym („w ciągu dziesięciu dni od dnia otrzymania przez terytorialną komisję wyborczą zawiadomienia właściwej rady o wcześniejszym wygaśnięciu uprawnień deputowanego do rady”<sup>49</sup>) nie ma zastosowania przede wszystkim (ale nie wyłącznie) ze względu na problem niezdolności właściwej rady, którą takie wybory mają wyeliminować.

Należy jednak zauważyć, że niemożność rozstrzygnięcia niezgodności dwóch wyżej wymienionych przepisów ustawowych dotyczących warunków zwoływania wyborów, które mają równą moc prawną, przy użyciu dobrze znanych zasad *lex specialis* i *lex posteriori*, które prowadzą do przeciwnych wniosków, ma wyłącznie charakter naukowy. W naszej ocenie oba terminy w wielu sytuacjach powojennego przywracania funkcjonowania samorządu terytorialnego mogą być w praktyce nierealne, a tym samym nie mogą być uznane za wiążące.

---

<sup>47</sup> Zob. art. 20 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

<sup>48</sup> Zob. art. 19 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

<sup>49</sup> Zob. art. 285, część pierwsza Kodeksu wyborczego Ukrainy.

W szczególnych przypadkach może zaistnieć potrzeba przedłużenia terminu zarządzenia wyborów lokalnych:

- ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa (w szczególności rozminowania) i stworzenia minimalnych warunków życia dla mieszkańców;
- ze względu na konieczność rejestracji rzeczywistych mieszkańców (wyborców) we wspólnocie terytorialnej lub w jednostce administracyjnej;
- ze względu na znaczny spadek populacji (w wyniku zniszczenia, ewakuacji, deportacji) społeczności terytorialnej i potrzebę stworzenia warunków do powrotu mieszkańców;
- ze względu na problemy kadrowe terytorialnych komisji wyborczych, które są uprawnione do organizowania przygotowania i przeprowadzenia odpowiednich przedterminowych wyborów, a także do wyznaczania (w razie potrzeby) tymczasowych wyborów lokalnych w niektórych okręgach wyborczych;
- z powodu niemożności terminowego przywrócenia infrastruktury wyborczej (brak odpowiednich pomieszczeń do organizacji wyborów, problemy z komunikacją itp.)

Obecnie niemożliwe jest oszacowanie rzeczywistych ram czasowych dla stworzenia tych warunków, jednak jasne jest, że są one mierzone co najmniej w miesiącach. W związku z tym wskazane jest zapewnienie możliwości późniejszego (w stosunku do czasu zakończenia stanu wojennego) terminu przedterminowych i/lub tymczasowych wyborów samorządowych poprzez wprowadzenie specjalnego przejściowego reżimu prawnego dla wdrożenia lokalnego zarządzania na niektórych terytoriach przez określony czas, którego zakończenie jest związane z możliwością przeprowadzenia wyborów samorządowych w pełnej zgodności z wymogami konstytucyjnymi, ustawodawczymi oraz standardami międzynarodowymi, a także z nabyciem uprawnień przez nowo wybrane władze lokalne.

Wydłużenie terminu na wyznaczenie przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia funkcjonowania samorządu, wymaga również rozważenia możliwości powołania specjalnych organów państwowych – administracji cywilno-wojskowej – tam, gdzie nie jest możliwe terminowe przywrócenie pełnoprawnej działalności organów samorządu terytorialnego, a także zmian odpowiednich przepisów<sup>50</sup>.

Z terminem wyznaczenia przedterminowych wyborów samorządowych jest ściśle związany problem terminów przeprowadzenia takich wyborów. Zgodnie z Kodeksem wyborczym Ukrainy wszystkie wybory lokalne (z wyjątkiem regularnych wyborów, których dzień przeprowadzenia określa część trzecia art. 141 Konstytucji), w tym wybory przedterminowe i tymczasowe, odbywają się tylko dwa razy w roku – w ostatnią niedzielę marca i ostatnią niedzielę października<sup>51</sup>. Zastosowanie tej zasady do wyborów powojennych może skutkować długim okresem czasu (do ośmiu miesięcy) pomiędzy wyznaczeniem wyborów a dniem ich przeprowadzenia ze względu na spełnienie niezbędnych warunków wstępnych. Jednak takie opóźnienie z przywróceniem pełnoprawnej działalności organów samorządu terytorialnego jest sprzeczne z celami prawidłowego konstytucyjnego funkcjonowania instytucji demokratycznego państwa; może to wymagać szybszych wyborów. W związku z tym niewłaściwe jest stosowanie wskazanego przepisu Kodeksu wyborczego do przedterminowych i tymczasowych wyborów samorządowych, które mają być wyznaczone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Należałoby raczej połączyć terminy ich realizacji z niezbędnym czasem trwania okresu przejściowego w każdym konkretnym przypadku.

---

<sup>50</sup> Zobacz: ustawa Ukrainy z 3 lutego 2015 r. nr 141-VIII O administracji cywilno-wojskowej. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

<sup>51</sup> Zob. art. 5 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

## **Wnioski**

Pierwsza w ciągu ostatnich 80 lat wojna na pełną skalę w Europie stworzyła szereg bezprecedensowych wyzwań we wszystkich sferach państwowych, życia publicznego i stosunków międzynarodowych. Ukraina, dzięki pełnej mobilizacji swoich wysiłków, ciężkim ofiarom i krwi swoich obrońców, przy wsparciu społeczności międzynarodowej, zdobywa unikatowe doświadczenie, które niewątpliwie będzie przedmiotem ścisłych badań, analiz i uogólnień nie tylko w naszym kraju.

Sposób, w jaki demokratyczne państwo prawne funkcjonuje w wojnie obronnej na własnym terytorium spowodowanej niesprowokowaną agresją, nie może opierać się na doświadczeniu z powodu jego braku. Działania mające na celu dostosowanie organizacji instytucji demokratycznego państwa do potrzeb obronności są podejmowane przez Ukrainę „od podstaw”, w oparciu o dotychczasową praktykę. To, w jakim stopniu te działania są adekwatne i uzasadnione, zarówno z punktu widzenia potrzeb sytuacji, jak i adekwatności regulacji prawnej, może stać się w przyszłości przedmiotem analizy.

Samorząd terytorialny jest jedną z tych instytucji konstytucyjnych, które nie powinny zostać utracone przez demokratyczne państwo nawet w czasie wojny i których działalność powinna zostać przywrócona po wojnie w pierwszej kolejności. Jego działalność w stanie wojennym powinna być dostosowana do celów zarządzania operacyjnego i szybkiego wdrażania decyzji, co implikuje pewne zawężenie zakresu procedur demokratycznych. Jednak cennym składnikiem tego reżimu prawnego w Ukrainie jest chęć zachowania, nawet w tej sytuacji, samego istnienia samorządu lokalnego w jak największym stopniu; oczywiście stopień zachowania zależy od obiektywnych okoliczności konfrontacji wojskowej. Ważne jest również legislacyjne ustalenie celu – przywrócenia pełnego funkcjonowania samorządów lokalnych tak szybko, jak to możliwe po zakończeniu stanu wojennego, w tym, w razie potrzeby, poprzez przedterminowe wybory lokalne. Jednocześnie konieczne będzie uwzględnienie realiów powojennych, które będą



wymagały szeregu działań o różnym kierunku i odpowiednim czasie ich realizacji, aby stworzyć warunki, które pozwolą na przeprowadzenie takich wyborów z możliwie najpełniejszą gwarancją praw wyborczych obywateli, zgodnością z zasadami konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami wyborczymi. Dlatego ważne jest, aby zapobiegać nadmiernemu rozprzestrzenianiu się i utrzymywaniu ewentualnej (a czasem koniecznej) tendencji do zachowania w okresie powojennym scentralizowanego zarządzania w terenie, ukształtowanego w warunkach wojny.

Krótki przegląd obecnego stanu i problemów prawnej regulacji działalności samorządu lokalnego, a także kilka pomysłów na przywrócenie pełnego funkcjonowania tej instytucji demokracji lokalnej w okresie powojennym, zostały przedstawione w niniejszym artykule jako jedna z pierwszych prób usystematyzowania i przeanalizowania szczególnych doświadczeń Ukrainy w warunkach charakterystycznych dla współczesnej Europy.

**LUBOMIR LETNYANCHYN**

Doktorant nauk prawnych, docent.

Docent w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Ukrainy

Narodowy Uniwersytet Prawa im. Jarosław Mudryj

Charków, Ukraina

## **Wpływ wojny na rozwój doktryny konstytucyjnej Ukrainy**

### **The impact of the war on the development of Ukraine's official constitutional doctrine**

**Streszczenie.** Trwająca od ponad dziewięciu lat wojna rosyjsko-ukraińska miała znaczący wpływ na kształtowanie się i rozwój nowych doktryn konstytucyjnych, które składają się na oficjalną doktrynę konstytucyjną Ukrainy. Ta ostatnia jest tworzona przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy i reprezentuje zbiór stanowisk prawnych zawartych w jego orzeczeniach i stanowi system podstawowych poglądów na temat Konstytucji Ukrainy oraz zasad i wartości konstytucyjnych, które ujawniają treść różnych przepisów konstytucyjnych, ich wzajemne powiązania, równowagę między wartościami konstytucyjnymi oraz istotę regulacji konstytucyjnej i prawnej jako całości. Wojna miała największy wpływ na ukształtowanie się trzech doktryn opartych na idei ochrony kluczowych (wiecznych) wartości konstytucyjnych: ukraińskiej państwowości, jej integralności terytorialnej oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Mowa o doktrynie pozytywnego obowiązku państwa, ze specjalną kategorią obrony tych wartości, doktrynie „demokracji zdolnej do obrony” („demokracja wojująca”, „demokracja zbrojna”) oraz doktrynie tożsamości konstytucyjnej.

**Słowa kluczowe:** wojna rosyjsko-ukraińska, oficjalna doktryna konstytucyjna Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy, doktryna pozytywnego obowiązku państwa, doktryna wojującej (zbrojnej) demokracji, doktryna tożsamości konstytucyjnej.

**Keywords:** Russian-Ukrainian war, official constitutional doctrine of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, doctrine of positive obligation of the state, doctrine of militant (armed) democracy, doctrine of constitutional identity.

Wojna rosyjsko-ukraińska trwa od 2014 roku, czyli ponad 9 pełnych lat. Gorące fazy przeplatały się z okresami względnego spokoju, aż 24 lutego 2022 roku konflikt zbrojny przerodził się w agresję na pełną skalę ze strony państwa okupacyjnego. W ten czy inny sposób czynnik wojenny wpływał na działalność społeczeństwa obywatelskiego i państwa ukraińskiego w mniejszym lub większym stopniu na przestrzeni lat. Dotyczy to również funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego Ukrainy – „strażnika Konstytucji” i jej wartości. Skoncentrujemy się na decyzjach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, w przypadku których wojna rosyjsko-ukraińska stała się impulsem do tworzenia doktryn konstytucyjnych, które stanowią oficjalną doktrynę konstytucyjną Ukrainy.

W tym artykule przez oficjalną doktrynę konstytucyjną Ukrainy rozumiemy system fundamentalnych poglądów na Konstytucję Ukrainy oraz zasady i wartości konstytucyjne, które ujawniają treść różnych przepisów konstytucyjnych, ich związek, równowagę między wartościami konstytucyjnymi oraz istotę regulacji konstytucyjno-prawnej jako całości. Oficjalna doktryna konstytucyjna to zbiór stanowisk prawnych Sądu Konstytucyjnego Ukrainy zawartych w jego aktach.

Punktem wyjścia badań będzie odwołanie się do dwóch orzeczeń organu kontroli konstytucyjnej w Ukrainie, które wykazały współczesne podejście do rozwiązania złożonego problemu konstytucyjnego, a następnie uległy istotnym przeobrażeniom, mię-

dzy innymi pod wpływem wojny rosyjsko-ukraińskiej<sup>1</sup>. Odnosi się to do wyroków Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 26 grudnia 2011 r. nr 20-rp/2011 i z 25 stycznia 2012 r. nr 3-rp/2012<sup>2</sup>. Przedmiotem wystąpienia w pierwszej sprawie było przekonanie Deputowanych Ludowych Ukrainy, że ograniczenia w wykonaniu artykułów „Postanowienia końcowe” Ustawy Ukrainy „O budżecie państwowym Ukrainy na rok 2011”, „O statusie i ochronie socjalnej obywateli, którzy ucierpieli w wyniku katastrofy w Czarnobylu”, art. 6 Ustawy Ukrainy „O ochronie socjalnej dzieci wojny”, art. 14, 22, 37 i trzecia część art. 43 Ustawy Ukrainy „O zaopatrzeniu emerytalnym osób zwolnionych ze służby wojskowej i niektórych innych osób” są niezgodne z konstytucją. Zgodnie z „Postanowieniami końcowymi” powyższe zasady powinny być stosowane w sposób i w kwotach ustalonych przez Gabinet Ministrów Ukrainy na podstawie środków finansowych Funduszu Emerytalnego Ukrainy na rok 2011.

Według deputowanych Rada Najwyższa Ukrainy przyznała Gabinetowi Ministrów Ukrainy prawo do określania trybu i wysokości świadczeń socjalnych przewidzianych w powyższych ustawach, do zmiany wysokości świadczeń socjalnych w zależności od dostępnych środków finansowych Funduszu Emerytalnego Ukrainy na rok 2011, ograniczając w ten sposób konstytucyjne prawa obywateli do ochrony socjalnej.

W wyroku w sprawie nr 20-rp/2011 z 26 grudnia 2011 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy stwierdził, że „prawa społeczno-ekonomiczne przewidziane przez prawo nie są absolutne”. Dlatego mechanizm korzystania z tych praw może zostać zmieniony przez państwo ze względu na brak możliwości ich finansowego wsparcia poprzez proporcjonalną redystrybucję środków w celu utrzymania równowagi interesów całego społeczeństwa. Ponadto takie środki „mogą być uwarunkowane potrzebą zapobiegania lub eliminowa-

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 26 grudnia 2011 r. nr 20-rp/2011. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/639>.

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 25 stycznia 2012 r. nr 3-rp/2012. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/642>.

nia rzeczywistych zagrożeń dla bezpieczeństwa gospodarczego Ukrainy”, które jest najważniejszą wartością państwa.

Według Sądu Konstytucyjnego „zasada równowagi budżetowej” ma decydujące znaczenie wraz z zasadami sprawiedliwości i proporcjonalności (wymiarowości) w działaniach władz publicznych, w szczególności w procesie przygotowywania, przyjmowania i planowania budżetu państwa na bieżący rok. Dlatego klauzula 4 rozdziału VII „Postanowień końcowych” ustanawia całkowicie akceptowalny z konstytucyjnego punktu widzenia mechanizm wdrażania ustaw Ukrainy „O statusie i ochronie socjalnej obywateli, którzy ucierpieli w wyniku katastrofy w Czarnobylu”, „O ochronie socjalnej dzieci wojny”, „O zaopatrzeniu emerytalnym osób zwolnionych ze służby wojskowej i niektórych innych osób”<sup>3</sup>.

W swojej drugiej decyzji z 25 stycznia 2012 r., nr 3-rp/2012, Sąd Konstytucyjny Ukrainy odpowiedział na trzy pytania:

- czy państwo jest uprawnione do określania treści i zakresu świadczeń socjalnych w zależności od swoich możliwości społeczno-gospodarczych;
- czy państwo ma prawo do zmiany procedury i wysokości istniejących świadczeń socjalnych i pomocy finansowanej z budżetu państwa Ukrainy;

---

<sup>3</sup> Omawiany wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy został nawet wspomniany w uchwale Rady Najwyższej Ukrainy nr 775-VIII z 24 lutego 2014 r. „O reakcji na fakty naruszenia przysięgi sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy”. Według Rady Najwyższej Ukrainy, przyjmując tę decyzję, „Sąd Konstytucyjny Ukrainy zezwolił Gabinetowi Ministrów Ukrainy na „ręczne” regulowanie poziomu płac socjalnych, mimo że Sąd Konstytucyjny Ukrainy wcześniej wydał wprost przeciwne orzeczenia w tej sprawie. Czyniąc to, sędziowie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy faktycznie naruszyli prawo obywateli do ochrony socjalnej i odpowiedniego poziomu życia dla siebie i swoich rodzin, zgodnie z art. 46 i 48 Konstytucji Ukrainy”. Jednak Sąd Najwyższy Ukrainy, „zrehabilitował” Sąd Konstytucyjny Ukrainy, stwierdzając, że decyzja została podjęta w ramach wyłącznych uprawnień przewidzianych w art. 150 Konstytucji Ukrainy, tj. zgodnie z prawem (zob. w szczególności: Uchwała Wielkiej Izby Sądu Najwyższego z 14 marca 2018 r. (sprawa nr P/800/120/14).

- czy normatywne akty prawne Gabinetu Ministrów Ukrainy w sprawach ochrony socjalnej obywateli, wydane w celu spełnienia wymagań Kodeksu Budżetowego Ukrainy, ustawy o budżecie państwowym Ukrainy na dany rok i innych ustaw Ukrainy, są wiążące do zastosowania przez sądy Ukrainy.

Istota prawna tej znanej decyzji jest następująca. Jak uznał Sąd Konstytucyjny, „Gabinet Ministrów Ukrainy reguluje procedurę i kwoty płatności socjalnych i pomocy finansowanej z budżetu państwa Ukrainy”. Ponadto „sądy przy rozstrzyganiu spraw dotyczących ochrony socjalnej obywateli kierują się zasadą legalności”, co oznacza „stosowanie przez sądy Ukrainy przepisów prawa Ukrainy, a także aktów wykonawczych odpowiednich organów państwowych wydanych na podstawie, w ramach uprawnień i w sposób przewidziany w Konstytucji i ustawach Ukrainy, w tym aktów wykonawczych Gabinetu Ministrów Ukrainy wydanych w ramach jego kompetencji”. Jak zauważył Trybunał, działalność Gabinetu Ministrów Ukrainy musi opierać się na zasadach „finansowych możliwości państwa, które jest zobowiązane do sprawiedliwego i bezstronnego podziału majątku publicznego między obywateli i wspólnoty terytorialne oraz dążenia do zrównowżenia budżetu, Ukrainy”.

W praktyce oznaczało to, że zapewnienie przez państwo ochrony socjalnej obywateli powinno odbywać się w granicach planowanych wydatków budżetowych, a w przypadku, gdy obowiązujące ustawodawstwo Ukrainy przewiduje większą kwotę wydatków (wpłat) socjalnych niż obecnie budżet państwa może sobie pozwolić, rzeczywista wysokość wpłat musi być określona nie przez ustawodawstwo lub wydane na jego podstawie orzeczenia sądowe, ale przez realne możliwości budżetu państwa, a mówiąc najprościej – przez plan wydatków i dochodów finansowych państwa ukraińskiego.

Jednak podstawowe postanowienia rozdziału I Ustawy Zasadniczej Ukrainy, w szczególności art. 3, 8, 16, 17 oraz ponad wszelką wątpliwość konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy skłoniły Sąd

Konstytucyjny Ukrainy do powołania doktryny pozytywnego obowiązku państwa, która po 2014 roku coraz częściej odnosiła się do postulatów doktryny praw człowieka, w tym koncepcji obowiązków państwa w zakresie praw człowieka, „odrębnie stosując podejścia, a nawet konstrukcje obowiązków pozytywnych «obowiązek pozytywny» państwa”<sup>4</sup>. Tym samym postanowieniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 20 grudnia 2016 r. nr 7-rp/2016 organ jurysdykcji konstytucyjnej powrócił do swoich pierwotnych pozycji prawnych w stosunku do odrębnej kategorii obywateli Ukrainy „osób zwolnionych ze służby wojskowej i niektórych innych osób”: „Sąd Konstytucyjny Ukrainy wielokrotnie rozpatrywał kwestie związane z realizacją prawa do ochrony socjalnej i formułował stanowisko prawne, zgodnie z którym Konstytucja Ukrainy wyróżnia pewne kategorie obywateli Ukrainy, którzy potrzebują dodatkowych gwarancji ochrony socjalnej; obejmują one w szczególności obywateli, którzy zgodnie z art. 17 Konstytucji Ukrainy pełnią służbę, w tym w Siłach Zbrojnych Ukrainy i innych formacjach wojskowych, organach zapewniających suwerenność i integralność terytorialną, jej bezpieczeństwo gospodarcze i informacyjne (postanowienie z 20 marca 2002 r. nr 5-rp/2002 z 17 marca 2004 r. 7-рп/2004) (ust. piąty pkt 2.2 pkt 2 uzasadnienia)”<sup>5</sup>. Działania organizacyjne, prawne i ekonomiczne, mające na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej obywatelom Ukrainy służącym w Siłach Zbrojnych Ukrainy i innych formacjach wojskowych, a także członkom ich rodzin, nie są związane z utratą zdolności do pracy, bezrobociem lub brakiem wystarczających środków utrzymania (art. 46 Konstytucji Ukrainy) oraz specyfiką ich obowiązków w zakresie zapewnienia jednej z najważniejszych funkcji państwa – ochrony suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy (część pierwsza art. 17 Ustawy Zasadniczej Ukrainy, ust. szósty podrozdziału 2.2 punktu 2 uzasadnienia). Sąd Kon-

<sup>4</sup> G. Hristova, *Pozytywne obowiązki państwa w dziedzinie praw człowieka: współczesne wyzwania* (Pravo 2018).

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 20 grudnia 2016 r. nr 7-rp/2020. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-pn\\_2016.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-pn_2016.pdf).

stytucyjny Ukrainy zauważa, że potrzeba dodatkowych gwarancji zabezpieczenia społecznego dla tej kategorii obywateli wynika w szczególności z faktu, że służba w Siłach Zbrojnych, innych formacjach wojskowych i organach ścigania państwa wiąże się z zagrożeniem dla życia i zdrowia, zwiększonymi wymaganiami dotyczącymi dyscypliny, przydatności zawodowej, kwalifikacji zawodowych, fizycznych, siły woli i innych. Organ kontroli konstytucyjnej uważa, że normy-zasady części piątej artykułu 17 Konstytucji Ukrainy dotyczące zapewnienia przez państwo ochrony socjalnej obywatelom służącym w Siłach Zbrojnych Ukrainy i innych formacjach wojskowych, a także członkom ich rodzin, mają charakter priorytetowy i bezwarunkowy. Oznacza to, że środki mające na celu zapewnienie państwu ochrony socjalnej określonej kategorii osób, w szczególności w związku z celowością gospodarczą, sytuacją społeczno-ekonomiczną, nie mogą zostać anulowane (ust. 7, 8, ust. 2.2 ust. części motywacyjnej).

Już pod koniec 2018 roku można było zauważyć tendencję do kształtowania się oficjalnej doktryny konstytucyjnej o pozytywnym obowiązku zagwarantowania przez państwo ukraińskie konstytucyjnych praw i wolności. Jednocześnie szczególną ochroną objęto niektóre kategorie, zwłaszcza te, o których mowa bezpośrednio w rozdziale 1 Konstytucji Ukrainy „Zasady ogólne” w artykułach 16 i 17. Jak słusznie zauważył w tym względzie sędzia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy O. O. Perwomajskij, „Sąd Konstytucyjny w rzeczywistości w ciągu ostatniego roku sformułował nowe stanowiska prawne dotyczące cech ochrony socjalnej w sprawach, w których nie tylko normy rozdziału II „Prawa, wolności i obowiązki” mają zastosowanie do osoby i obywatela Konstytucji Ukrainy, ale także przepisy rozdziału I „Zasady ogólne” Ustawy Zasadniczej Ukrainy, w szczególności art. 16 i 17”<sup>6</sup>. Znalazło to

---

<sup>6</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy Perwomajskiy O.O. w sprawie opartej na wniosku konstytucyjnym 46 deputowanych ludowych Ukrainy w sprawie zgodności z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjności) odrębnego przepisu punktu 26 rozdziału VI „Przepisy końcowe i przej-



swój wyraz w decyzji z 18 grudnia 2018 r. nr 12-r/2018 (sprawa dotycząca ochrony socjalnej weteranów wojny i członków ich rodzin): „Artykuł 17 Konstytucji Ukrainy zawarty jest w rozdziale I „Zasady ogólne”, który określa podstawy ustroju konstytucyjnego Ukrainy, takie jak w szczególności suwerenność, integralność terytorialna i nietykalność Ukrainy, których ochrona jest odpowiedzialnością całego narodu ukraińskiego<sup>7</sup>. To świadczy o fundamentalnym charakterze postanowień tego artykułu, w tym tych dotyczących ochrony socjalnej osób, którym powierzono obowiązek ochrony suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności Ukrainy.

Opierając się na treści art. 17 i 65 Ustawy Zasadniczej Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreśla, że obywatele Ukrainy, którzy stoją na straży Ojczyzny, niepodległości i integralności terytorialnej Ukrainy, pełnią ważne konstytucyjne funkcje. Dlatego państwo powinno przyznać im i członkom ich rodzin specjalny status oraz zapewnić dodatkowe gwarancje ochrony socjalnej zgodnie z piątą częścią art. 17 Konstytucji Ukrainy zarówno w trakcie służby, jak i po jej zakończeniu.

W odniesieniu do osób, którym powierzono obowiązek ochrony Ukrainy, jej niepodległości i integralności terytorialnej oraz członków ich rodzin, art. 17 ust. 5 Konstytucji Ukrainy przewiduje szczególną ochronę socjalną, która nie ogranicza się do warunków i poziomu określonych w art. 46 Ustawy Zasadniczej Ukrainy.

Dlatego zapisanie w Konstytucji Ukrainy obowiązku zapewnienia przez państwo ochrony socjalnej obywatelom Ukrainy, którzy stoją na straży Ojczyzny, suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, jest gwarancją jego realizacji przez państwo i zapobieżenia spadkowi poziomu ochrony socjalnej tych osób i członków ich rodzin” (ust. 3 uzasadnienia). „W związku z powyższym Sąd Konstytucyjny Ukrainy, opracowując i precyzując stan prawny

---

ściowe” Kodeksu budżetowego Ukrainy. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3\\_p\\_2020\\_1.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p_2020_1.pdf).

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 18 grudnia 2018 r. nr 12-rp/2018. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12\\_r\\_2018.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12_r_2018.pdf).

przedstawiony w decyzji nr 20-пп/2004 z 1 grudnia 2004 r., uważa, że przedawnienie części piątej art. 17 Konstytucji Ukrainy należy rozumieć jako taką przesłankę, która nakłada na państwo obowiązek zapewnienia ochrony socjalnej obywatelom Ukrainy – kombatantom wojennym, w tym osobom szczególnie zasłużonym dla Ojczyzny oraz członkom rodzin osób, które broniły Ojczyzny, jej niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej” (akapit dziesiąty klauzuli 4. uzasadnienia). Sąd Konstytucyjny Ukrainy uważa, że zapewnienie przez państwo ochrony socjalnej osobom, które zgodnie z obowiązkiem nałożonym na nich przez pierwszą część artykułu 65 Konstytucji Ukrainy, broniły Ojczyzny, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności Ukrainy i członków ich rodzin zgodnie z częścią piątą artykułu 17 Konstytucji Ukrainy, w połączeniu z pierwszą częścią tego artykułu, oznacza, że zapewnienie im świadczeń i innych gwarancji ochrony socjalnej nie powinno zależeć od sytuacji finansowej ich rodzin i nie powinno być uwarunkowane brakiem środków finansowych (paragrafy ósmy – dziewiąty paragrafu 6 uzasadnienia)<sup>8</sup>. Argumenty te zostały niemal w całości powtórzone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2020 r. nr 3-p/2020.

Pełnowymiarowa inwazja rosyjska miała istotny wpływ na rozwój doktryny pozytywnego obowiązku państwa na rzecz wzmocnienia ochrony obrońców ukraińskiej państwowości, w zapewnieniu wszystkim obrońcom Ukrainy wysokich gwarancji socjalnych. Ustaliwszy chronologię wojny rosyjsko-ukraińskiej, organ kontroli konstytucyjnej uznał ją tym samym za czynnik kształtujący i przekształcający zarówno ww. doktrynę, jak i szereg innych doktryn, o których będzie mowa dalej. W związku z tym wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 6 kwietnia 2022 r. nr 1-p(II)/2022 stanowi: „W wyniku zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która rozpoczęła się 20 lutego 2014 roku, część terytorium Ukrainy (Autonomiczna Republika Krym i miasto Sewastopol) została anektowana, niektóre rejony Doniecka

---

<sup>8</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 27 lutego 2020 r. nr 3-p/2020. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3\\_p\\_2020.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p_2020.pdf).

i Ługańska regiony są tymczasowo okupowane. Począwszy od 24 lutego 2022 r. inwazja Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie przybrała pełną skalę. Główną rolę w obronie Ukrainy odgrywają Siły Zbrojne kraju i inne formacje wojskowe, które swoją odważną walką zapewniają skuteczną ochronę państwa ukraińskiego i narodu ukraińskiego”<sup>9</sup>. Przeprowadzając kontrolę konstytucyjną nad uregulowaniem legislacyjnym ochrony socjalnej personelu wojskowego, który w sposób oczywisty otrzymał tytuł wzmocnionej ochrony socjalnej, organ jurysdykcji konstytucyjnej oparł się na swoich wcześniejszych stanowiskach prawnych w zakresie rozumienia części piątej art. 17 Konstytucji Ukrainy. Uwzględniając cel funkcjonalny Sił Zbrojnych Ukrainy, ustanowiony Konstytucją Ukrainy, w warunkach trwającej zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, ustawowe uregulowanie trybu realizacji prawa do ochrony socjalnej, gwarantowane przez pierwszą część artykułu 46 Konstytucji Ukrainy, powinno być realizowane w systematycznym związku z wymaganiami dla personelu wojskowego o wzmocnionej ochronie socjalnej w rozumieniu części piątej artykułu 17 Ustawy Zasadniczej Ukrainy. Żołnierze i inni obywatele zaangażowani w wykonywanie zadań obronnych państwa wykonują swój obowiązek ochrony ojczyzny w Siłach Zbrojnych Ukrainy i innych formacjach wojskowych nie w celu uzyskania specjalnych statusów, w szczególności przywilejów, korzyści lub odszkodowań. Jednocześnie przepis piątej części artykułu 17 Konstytucji Ukrainy wyraźnie nakłada na państwo konstytucyjny obowiązek stworzenia systemu zwiększonej pomocy społecznej dla personelu wojskowego i członków ich rodzin, który obejmuje nie tylko specjalne emerytury i pomoc, ale także wsparcie w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, a także zapewnienie mieszkań i specjalnych środków wsparcia w okresie przechodzenia wskazanych osób do życia cywilnego. Wypełnienie przez państwo konstytucyjnego obowiązku zapewnienia wzmocnionej ochrony socjalnej żołnierzom, poborowym czy rezerwistom ma na celu nie tylko zapewnienie

---

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 6 kwietnia 2022 r. nr 1-p(II)/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_r\\_2\\_2022.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_r_2_2022.pdf).

ochrony socjalnej każdemu z nich z osobna, ale także przyczynienie się do wypełnienia przez obywateli Ukrainy obowiązku chronienia ojczyzny – Ukrainy, jej suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej. Biorąc pod uwagę, że rozstrzyganie istotnych kwestii należy do kompetencji Rady Najwyższej Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy i innych organów państwowych w granicach ich konstytucyjnych kompetencji, Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreśla również, że środki w zakresie obronności państwa muszą być terminowe, konsekwentne i kompleksowe, gdyż od ich skutecznej realizacji zależy stan zdolności obronnych państwa (ust. 4–7 pkt 5.1 pkt 1 pkt 5 części motywacyjnej Decyzji).

Podkreślając, że „utrzymanie wysokiego poziomu zdolności obronnych jest najwyższym interesem państwa i jedną z najbardziej chronionych wartości konstytucyjnych Ukrainy”, ponieważ ochrona suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy jest „najważniejszą funkcją państwa, sprawą całego narodu ukraińskiego” (część pierwsza artykułu 17 Ustawy Zasadniczej Ukrainy)” (akapit pierwszy podsekcji 5.2 punktu 5 uzasadnienia), Sąd Konstytucyjny dochodzi do wniosku, że „konstytucyjny obowiązek państwa zapewnienia zwiększonej ochrony socjalnej personelu wojskowego (art. 17, 46 Konstytucji Ukrainy) jest ważniejszy niż jakiegokolwiek cele, których osiągnięcie ustawodawca określił jako podstawę do wprowadzenia ograniczenia prawa do jednorazowej pomocy pieniężnej w podwyższonej wysokości w przypadku zmiany grupy inwalidzkiej czy zwiększenia procentowego ubytku zdolności do pracy w poszczególnych przedziałach czasowych” (ust. 5, ust. 3, ust. 1 części motywacyjnej).

Rozwijając wskazane stanowiska prawne, Sąd Konstytucyjny Ukrainy w postanowieniu z 12 października 2022 r. nr 7–p(II)/2022 (w sprawie gwarancji socjalnych dla obrońców Ukrainy) uważa, że z treści części pierwszej, drugiej, piątej 17 Konstytucji Ukrainy w związku z pierwszą częścią artykułu 46, pierwszą częścią artykułu 65 Ustawy Zasadniczej Ukrainy wynika z „konstytucyjnego obowiązku państwa przyznania specjalnego statusu prawnego obywatelom Ukrainy, będącym w służbie w Siłach Zbrojnych Ukrainy

i innych formacjach wojskowych, członkom ich rodzin, a także osobom, które zbrojnie bronią suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności Ukrainy podczas agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która rozpoczęła się w 2014 r., z zapewnieniem gwarancji socjalnych na wysokim poziomie zgodnie z tym statusem” (szósty akapit podsekcji 2.3 punktu 2 uzasadnienia)<sup>10</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę, organ jurysdykcji konstytucyjnej Ukrainy podkreśla, że świadczeń emerytalnych jako głównego składnika gwarancji socjalnych wysokiego szczebla dla obywateli Ukrainy pełniących służbę w Siłach Zbrojnych Ukrainy i innych formacjach wojskowych, a także osób, które zbrojnie bronią suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności Ukrainy podczas agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która rozpoczęła się w lutym 2014 r., nie można anulować ani ograniczyć (ust. 2 ust. 3.2 pkt 3 części motywacyjnej).

Wybitny myśliciel Francis Fukuyama w swoim najnowszym dziele zwraca uwagę na fakt, że „w społeczeństwach arystokratycznych istniało głęboko zakorzenione przekonanie, że honor i szacunek nie należały się wszystkim, lecz tylko klasie ludzi, którzy ryzykowali życiem. Odczucie to wciąż znajduje odzwierciedlenie w szacunku, jakim obywatele nowoczesnych społeczeństw demokratycznych okazują zwykle żołnierzom, którzy giną za ojczyznę, policjantom i strażakom, którzy narażają życie na służbie<sup>11</sup>”. Dotyczy to w pełni likwidatorów awarii w elektrowni atomowej w Czarnobyli, którzy swego czasu dokonali wyczynu wysoko i sprawiedliwie ocenionego przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy<sup>12</sup>. W końcu bez tego odbudowa państwowości ukraińskiej po

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 12 października 2022 r. nr 7-p(II)/2022. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-rii2022\\_0.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-rii2022_0.pdf).

<sup>11</sup> F. Fukuyama, *Tożsamość: Pragnienie uznania i polityka odrzucenia* (Wydawnictwo Alpina 2019), s. 46.

<sup>12</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 17 lipca 2018 r. nr 6-r/2018. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-p\\_2018.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-p_2018.pdf), decyzja Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 25 kwietnia 2019 r. nr 1-p(II)/2019 URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_p\\_2\\_2019.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2_2019.pdf), decyzja Sądu Konstytucyjnego

ponad pięciu latach, poprzez uchwalenie Aktu Proklamacji Niepodległości Ukrainy, mogłaby stracić jakikolwiek sens.

Żywym przykładem bezpośredniego wykorzystania obcej doktryny konstytucyjno-prawnej była wzmianka o pojęciu „demokracja zdolna do obrony” w pierwszym akapicie paragrafu 11 uzasadnienia Postanowienia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 16 lipca, 2019 nr 9-p/2019<sup>13</sup>, w którym jednoznacznie określa się pojęcie (doktrynę) wojującej demokracji (niem. wehrhafte, streitbare Demokratie, ang. bojowa demokracja). Jest to pierwsza decyzja w ukraińskim prawie, która potwierdza zaangażowanie Ukrainy w koncepcję wojującej demokracji, która do tej pory była czysto teoretycznym podejściem, nad którym można było debatować<sup>14</sup>. Jego odbiór był dość poważny, „biorąc pod uwagę historię powstania niepodległego państwa ukraińskiego, kontekst historyczny i zagrożenia, przed którymi stało z powodu tymczasowej okupacji części jego terytorium”. W związku z tym „Ukraina ma prawo do obrony zasad konstytucyjnych, w tym poprzez zakaz propagandy reżimów totalitarnych i wykorzystywania ich symboli” (ust. 2 pkt 11 uzasadnienia).

W istocie Sąd Konstytucyjny Ukrainy uznał, że normy Ustawy Ukrainy „O potępieniu totalitarnych reżimów komunistycznych i narodowosocjalistycznych (nazistowskich) w Ukrainie oraz o zakazie propagandy ich symboli” z 9 kwietnia 2015 r. nr 317-VIII opierają się na podejściu znanym jako „wojująca demokracja”. Koncepcja lub doktryna „wojującej demokracji” polega na usuwaniu z pola politycznego partii, które naruszają w wartości konstytucyjne i ustanawiają inne ograniczenia działalności politycznej<sup>15</sup>.

---

Ukrainy z dnia 7 kwietnia 2021 r. nr 1-p(II)/2021 URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_p2\\_2021.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2_2021.pdf).

<sup>13</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 16 lipca 2019 r. nr 9-r/2019 URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9\\_p\\_2019.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2019.pdf).

<sup>14</sup> G. Berczenko, *Koncepcja demokracji bojowej w postanowieniu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 16 lipca 2019 r. nr 9-p/2019* [w:] Hetman A. (red.), *Legalna jesień 2019 r.: kol. tezy raportów i nauk. zgłoszone przez uczestników międzynarod. nauka i praktyka konf. młodych naukowców (Madryt 2019)*, s. 31–35.

<sup>15</sup> Zob. Y. Barabash and H. Berchenko, *Freedom of Speech under Militant Democracy: The History of Struggle against Separatism and Communism in Ukraine*

Historycznie reżimy komunistyczne i narodowosocjalistyczne nosiły w sobie totalitaryzm, a zbrodnie tych reżimów były wielokrotnie potępiane na świecie. Totalitaryzm jest bezpośrednim przeciwieństwem zasady państwa demokratycznego uznanej przez Ukrainę (art. 1 Konstytucji Ukrainy) i dlatego propaganda reżimów totalitarnych jest antykonstytucyjna – oczywiście taka propaganda jest sprzeczna z konstytucyjnymi wartościami państwa ukraińskiego<sup>16</sup>. Konstytucyjna działalność sądownicza polegała na rozszerzeniu podstaw zakazu działalności partii politycznej z naciskiem na ochronę ukraińskiej państwowości, demokratyczną istotę treści jej konstytucji oraz podstawy ustroju konstytucyjnego Ukrainy: „Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreśla, że partia polityczna, której dokumenty założycielskie, programowe i inne oficjalne dokumenty zawierają sprzeciw wobec podstaw ustroju konstytucyjnego Ukrainy, prawa narodu ukraińskiego do własnego niepodległego państwa, wzywa ją do likwidacji niepodległej Ukrainy państwa, naruszenia jego integralności terytorialnej lub w innym celu, który nie odpowiada demokratycznej istocie treści Konstytucji Ukrainy, nie może być prawomocna i nie ma podstaw prawnych do jej legalizacji w Ukrainie” (ust. 9 uzasadnienia)<sup>17</sup>.

Sąd Konstytucyjny Ukrainy zwraca uwagę, że we wspomnianym orzeczeniu [Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie „Vajnai przeciwko Węgrom” (Vajnai v. Węgry) z 8 lipca 2008 r.] odnosi się do sytuacji, w której skarżący użył symboli komunistycznych podczas zgodnej z prawem pokojowej de-

---

(2019) 3(28) *Baltic Journal of European Studies* 3; Y. Barabash i H. Berchenko, *Czy demokracja jest w stanie obronić się w warunkach wojny? (o doświadczeniach budowania państwowości podczas rosyjskiej agresji)*, (2023) 1 *Ustawa Ukrainy* 54.

<sup>16</sup> G. Berchenko, *Koncepcja demokracji bojowej w postanowieniu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 16 lipca 2019 r. nr 9-p/2019* [w:] A. Hetman (red.), *Legalna jesień 2019 r.: kol. tezy raportów i nauk. powiadamia uczestników międzynarod. nauka i praktyka konf. młodych naukowców (Madryt 2019)*, s. 31–35.

<sup>17</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 1 czerwca 2016 r. nr 2-pn/2016. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/1858>.

monstracji bez zamiaru okazania pogardy dla praworządności (§ 53). Jednak w związku z czasową okupacją przez Federację Rosyjską Autonomicznej Republiki Krym i miasta Sewastopol, a także części obwodów donieckiego i ługańskiego, sytuacja, jaka rozwinęła się na Ukrainie w ostatnich latach, znacznie różni się od tej jaka istniała na Węgrzech w momencie wydania orzeczenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie „Vajnai przeciwko Węgrom” (Vajnai v. Węgry) z 8 lipca 2008 r., ponieważ czerwona gwiazda i inne symbole reżimu komunistycznego są powszechnie używane na tymczasowo okupowanych terytoriach Ukrainy przez formacje wojskowe Federacji Rosyjskiej, nielegalne formacje zbrojne tworzone, wspierane i finansowane przez Federację Rosyjską, a także samozwańcze organy pod kontrolą Federacji Rosyjskiej, która uzurpuje sobie sprawowanie władzy na tych terytoriach i dlatego stanowi realne zagrożenie dla suwerenności państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej i demokratycznego systemu konstytucyjnego. Zatem przewidziany w ustawie zakaz używania symboli reżimów totalitarnych realizuje uzasadniony cel, a w szczególności zapobieżenie agresji zewnętrznej i dalszej okupacji terytorium Ukrainy, zapewnienie ochrony praw człowieka (ust. 2 i 3 z § 14 uzasadnienia).

Następnym razem Sąd Konstytucyjny Ukrainy, po niemal całkowitym odtworzeniu swojego stanowiska prawnego, w postanowieniu nr 3-p/2021 z 21 grudnia 2021 r., w trakcie weryfikacji zgodności niektórych przepisów z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjność), związanych z zakazem rozpowszechniania utworów audiowizualnych<sup>18</sup>, jeszcze raz podkreślił, że ochrona suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, zapewnienie jej bezpieczeństwa gospodarczego i informacyjnego są najważniejszymi funkcjami państwa, interesem całego narodu ukraińskiego (część pierwsza art. 17 Konstytucji Ukrainy). Organ kontroli konstytucyjnej zauważył, że „Ukraina ma prawo chronić swoją niepodległość, suwerenność państwową i integralność terytorialną po-

---

<sup>18</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 21 grudnia 2021 r. nr 3-p\2021 . URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3\\_p\\_2021\\_2.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p_2021_2.pdf).



przez stosowanie takich środków systemowych, które są proporcjonalne, dopuszczalne i akceptowalne, biorąc pod uwagę poziom niebezpieczeństwa, zagrożeń i wyzwań stojących przed nią” (ust. 3). W rezultacie Sąd Konstytucyjny stwierdził, że podjęte zostały działania związane z zakazem rozpowszechniania utworów audiowizualnych mają uzasadniony cel i jest nim ochrona bezpieczeństwa informacyjnego, suwerenności państwowej i integralności terytorialnej Ukrainy, zapobieganie destrukcyjnemu informacyjnemu i propagandowemu wpływowi i naciskowi państwa okupacyjnego na świadomość i podświadomość obywateli Ukrainy za pomocą utworów audiowizualnych i innych środków<sup>19</sup>.

W związku z konstytucyjnym ustaleniem dążenia do uzyskania przez Ukrainę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, pojawiła się kwestia tzw. tożsamości konstytucyjnej. Jest to stosunkowo nowa kategoria dla prawa ukraińskiego, ponieważ jest bardziej powszechna w prawie europejskim, przede wszystkim dzięki praktyce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Chodzi o to, że integracja europejska i przekazanie pewnych uprawnień decyzyjnych strukturom ponadnarodowym ma za swoje ograniczenie. Istnieją kwestie stanowiące fundamentalne wartości konstytucji narodowej, których w żaden sposób nie można kwestionować. Przede wszystkim chodzi o prawa człowieka. Traktat lizboński z 2009 roku bezpośrednio zapisał poszanowanie „tożsamości narodowej” państw, która w praktyce jest interpretowana właśnie jako tożsamość konstytucyjna. W ślad za FCS Niemiec sądy konstytucyjne Węgier, Polski, Mołdawii i innych włączyły się w tworzenie doktryny tożsamości konstytucyjnej<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> W sprawie ochrony przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy niezmiennych postanowień Konstytucji Ukrainy, zawartych w jej art. 157, a mianowicie niepodległości i integralności terytorialnej – zob.: H. Berchenko, T. Slinko, O. Horai, *Unamendable Provisions of the Constitution and the Territorial Integrity of Ukraine*, (2022) 4-2(17) Special Issue Access to Justice in Eastern Europe 122.

<sup>20</sup> Zob. V. Kolisnyk, G. Berchenko, T. Slinko, *Tożsamość konstytucyjna jako ucieleśnienie władzy konstytucyjnej* (2022) 29(3) Biuletyn Narodowej Akademii Nauk Prawnych Ukrainy 69; H. Berchenko, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich UE: perspektywy dla Ukrainy* [w:] A. Hetman (red.),

Jeśli chodzi o praktykę Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, ostatnio po raz pierwszy uznał on istnienie tożsamości konstytucyjnej i sformułował odpowiedni termin w orzeczeniu w sprawie z wniosku 51 deputowanych ludowych Ukrainy o sprawdzenie zgodności z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjność) z Ustawą Ukrainy „O zapewnieniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako języka państwowego” z 14 lipca 2021 r. nr 1/2021: „Biorąc pod uwagę dotychczasową oficjalną wykładnię artykułu 10 Konstytucji Ukrainy i jej rozwinięcie, Sąd Konstytucyjny Ukrainy zauważa, że status prawny języka ukraińskiego jako języka państwowego, zapisany w przepisach pierwszej i drugiej części Konstytucji Ukrainy, artykule 10 Konstytucji Ukrainy, jest jednocześnie podstawową wartością konstytucyjną, cechą szczególną i kluczowym czynnikiem jedności (suwerenności) państwa ukraińskiego oraz integralną częścią jego tożsamości konstytucyjnej”. Gołym okiem widać, że stanowisko Sądu Konstytucyjnego w kwestii językowej jest podyktowane współczesnymi realiami związanymi z agresją państwa okupacyjnego. „Zagrożenie dla języka ukraińskiego jest równoznaczne z zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, istnienia narodu ukraińskiego i jego państwa, ponieważ język jest rodzajem kodu narodu, a nie tylko środkiem komunikacji. Bez pełnego funkcjonowania języka ukraińskiego we wszystkich dziedzinach życia publicznego na całym terytorium Ukrainy narodowi ukraińskiemu grozi utrata statusu i roli narodu tytularnego i państwowotwórczego, co jest równoznaczne z zagrożeniem zniknięcia z politycznej mapy świata dla państwa ukraińskiego. Język ukraiński jest ostatecznym warunkiem (*conditio sine qua non*) państwowości i jedności Ukrainy. Ukraina jest jedynym obszarem na świecie, gdzie można zagwarantować zachowanie, istnienie i wszechstronny rozwój języka ukraińskiego, a tym samym narodu ukraińskiego, jako budowanie państwa, dlatego wszelkie ingerencje w status prawny języka ukraińskiego jako języka państwowego na terytorium Ukrainy są niedopuszczalne, gdyż naruszają konstytu-

---

*Konstytucjonalizm ukraiński: wyzwania zrodzone z wolności (Prawa człowieka 2022), s. 34–35.*

cyjny porządek państwa, zagrażają bezpieczeństwu narodowemu i samemu istnieniu państwowości Ukrainy” (ust. 6 pkt 4.1 pkt 4 uzasadnienia). Opierając się na obiektywnym stanie, w jakim Ukraina znajduje się obecnie w związku z agresją militarną ze strony Federacji Rosyjskiej i wykorzystaniu przez nią „kwestii językowej” jako jednego z narzędzi swojej geopolitycznej ekspansji, Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreśla, że zagrożenie dla ukraińskiego języka jest w równym stopniu zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy” (pierwsze zdanie akapitu 13.9 § 13 uzasadnienia).

Tym samym organ kontroli konstytucyjnej nie poszedł drogą wiązania tożsamości konstytucyjnej z problematyką integracji europejskiej, lecz *de facto* wykorzystał ją do wzmocnienia argumentacji dotyczącej konstytucyjności ustawy o języku, do dostarczenia pewnych elementów fundamentów konstytucyjnej metody charakteryzowania tożsamości konstytucyjnej, pomijając faktyczne ujawnienie treści odpowiedniego pojęcia, jego znaczenia prawnego itp.<sup>21</sup> Jednak na końcu orzeczenia Sąd Konstytucyjny dał przejrzystą wskazówkę co do związku między kwestiami językowymi a integracją europejską. „Potwierdzenie przez dawcę konstytucji, w szczególności «nieodwracalności europejskiego kursu Ukrainy» oraz określenie «strategicznego kursu państwa do uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej», wskazuje na dążenie Ukrainy do postępu w kierunku wartości zjednoczonej Europy. [...] «Praworządność» (państwo prawa) jako nieodłączny element systemu wartości, na których opiera się współczesny europejski porządek prawny, należy do triady zasad wspólnego dziedzictwa narodów europejskich, obok takich elementów, jak prawdziwa demokracja i prawa człowieka. W ramach wspólnej przestrzeni prawnej Europy istnieje konsensus co do podstawowych elementów praworządności” (akapit trzeci akapitu 13.3 punktu 13 uzasadnienia).

<sup>21</sup> H. Berchenko, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich UE: perspektywy dla Ukrainy* [w:] A. Hetman (red.), *Konstytucjonalizm ukraiński: wyzwania zrodzone z wolności* (Prawa człowieka 2022), s. 34–35.

W dziewiątym miesiącu wojny na pełną skalę sędzia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy O. Pierwomajskij w swoim zdaniu odrębnym do decyzji nr 2-p/2022 z 1 listopada 2022 roku zauważył, że „stan prawny określony w wyroku o niezmienności postanowień Konstytucji Ukrainy, które chronią prawa i wolności człowieka i obywatela, niezawisłość i integralność terytorialną, zmierzają do osiągnięcia ambitnego celu, jakim jest ochrona konstytucyjnej tożsamości Ukrainy” (ust. 4)<sup>22</sup>. Wydaje się, że potencjał doktryny tożsamości konstytucyjnej we współczesnych realiach ma duże szanse rozwoju. W tym sensie zwraca się uwagę na konstytucyjny wniosek 99 deputowanych ludowych Ukrainy w sprawie oficjalnej wykładni art. 4 Konstytucji Ukrainy w zakresie zapisu o jednym obywatelstwie Ukrainy<sup>23</sup>. Wykładnia stosowana przez organ kontroli konstytucyjnej do rozwiązywania problemu językowego mogą być również przydatna w rozwiązywaniu problemu jednego obywatelstwa. Jednocześnie decydująca może być opinia tych, którzy dobrze znają tekst Ustawy Zasadniczej Ukrainy, a tym bardziej opowiadali się za pewnymi sformułowaniami. Na przykład jeszcze w 2004 roku, w czasie kampanii prezydenckiej, kandydat na Prezydenta Ukrainy, pełniący wówczas obowiązki premiera Ukrainy, W. Janukowycz opowiedział się za podwójnym obywatelstwem (m.in. nadaniem językowi rosyjskiemu statusu drugiego języka państwowego oraz przeciwko przystąpieniu Ukrainy do NATO). Wtedy ci, którzy dobrze znali tekst konstytucji, reagowali na takie inicjatywy. W szczególności w tygodniku „Zwierciadło Tygodnia” z 2 października 2004 r. nr 39 (514) ukazał się obszerny artykuł „Trzy życzenia dla premiera”, w którym prawnik międzynarodowy Anton Butejko, jeden ze współautorów Ustawy Za-

---

<sup>22</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy Olega Perwomajskiego w sprawie wniosku konstytucyjnego 50 deputowanych ludowych Ukrainy w sprawie zgodności z Konstytucją zmiany art. 80 Konstytucji Ukrainy (o nietykalności deputowanych ludowych Ukrainy). URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2\\_p\\_2022\\_pervomayskiy.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2022_pervomayskiy.pdf).

<sup>23</sup> Zob. wniosek konstytucyjny w sprawie oficjalnej wykładni art. 4 Konstytucji Ukrainy w zakresie zapisu o jednym obywatelstwie Ukrainy URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_473\\_2021.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_473_2021.pdf).

sadniczej Ukrainy, podzielił się swoimi przemyśleniami na temat rozumienia zasady jednego obywatelstwa i czynników, które wpłynęły na jego konstytucjonalizację. Jak pokazało samo życie, idee te miały charakter etatystyczny, przeszły próbę czasu i okazały się aktualne. Tak więc, posługując się jego słowami, konstytucyjna konsolidacja jednego obywatelstwa została zdeterminowana przez:

- 1) potrzebę wzmocnienia narodu ukraińskiego, jego ducha i kultury;
- 2) niezdolność państwa do zapewnienia praw socjalnych i ekonomicznych obywatelom innych państw (np. prawa do mieszkania, ubezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej);
- 3) ograniczenie zdolności niektórych krajów do wykorzystywania podwójnego obywatelstwa jako skutecznego środka wpływania na politykę Ukrainy.

Dyskusji o powojennych gwarancjach bezpieczeństwa dla Ukrainy nie wyczerpuje myśl, że pełne członkostwo w NATO nie ma alternatywy. Jednak przy wszystkich możliwych wariantach rozwoju wydarzeń nie można nie uwzględnić postanowień części 7 art. 17 Konstytucji Ukrainy: „Zagraniczne bazy wojskowe nie mogą znajdować się na terytorium Ukrainy”. Problem zostanie ostatecznie rozwiązany w przypadku usunięcia tego przepisu z tekstu Ustawy Zasadniczej Ukrainy. Ale nie da się tego zrobić w warunkach stanu wojennego. Nie powinno być przeszkód prawnych w momencie podpisywania ważnych umów dotyczących bezpieczeństwa. Również w tej sytuacji najbardziej akceptowalnym wyjściem będzie oficjalna interpretacja wydana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy. W rozwoju doktryny tożsamości konstytucyjnej przydatne może być doświadczenie w rozwiązywaniu podobnego problemu przez Trybunał Konstytucyjny Republiki Litewskiej. W wyroku z 15 marca 2011 r. Trybunał zastosował systemową metodę wykładni konstytucyjnego zakazu lokalizacji obcych baz wojskowych w kontekście potrzeb zapewnienia niepodległości i bezpieczeństwa państwa litewskiego. Trybunał Kon-

stytucyjny Republiki Litewskiej orzekł, że konstytucyjny zakaz lokowania obcych baz wojskowych na terytorium Republiki Litewskiej należy rozumieć jako nie rozciągający się na bazy wojskowe utworzone i kontrolowane przez Republikę Litewską wraz z jej sojusznikami. Innymi słowy, zakaz ten należy rozumieć jako mający na celu wyłącznie ochronę Litwy, jej systemu demokratycznego i innych wartości konstytucyjnych. Oznaczało to, że konstytucja faktycznie zezwala na rozmieszczenie sił zbrojnych NATO w Republice Litewskiej. Systemowa wykładnia Konstytucji w tej sprawie nie pozwoliła zamienić Konstytucji Litwy w „porozumienie samobójcze” – jak trafnie określił to sędzia Sądu Najwyższego USA R. Jackson<sup>24</sup>. Jest to interpretacja adekwatna do nastrojów narodu ukraińskiego i odpowiadająca strategicznym interesom państwa ukraińskiego.

---

<sup>24</sup> Zob. D. Zhalimas, *Oficjalna doktryna konstytucyjna: koncepcja, znaczenie i podstawowe zasady rozwoju* (2016) 1–2 Filozofia prawa i ogólna teoria prawa, s. 276.

**ARTUR OLECHNO**  
Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0003-2594-0376

## **Nowa ustawa zasadnicza Ukrainy – argumenty z zakresu bezpieczeństwa państwa jako materii konstytucyjnej<sup>1</sup>**

**Ukraine's new constitution – arguments from  
the field of state security as a constitutional matter**

**Streszczenie.** Autor na podstawie metody prawnodogmatycznej oraz analizy praktyki ustrojowej, przedstawia zmiany konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy z punktu widzenia pozycji ustrojowej prezydenta jako gwaranta bezpieczeństwa państwa i na ich podstawie dokonuje nowej periodyzacji ostatnich kilku dekad ukraińskiego konstytucjonalizmu oraz podnosi, że konstytucja uchwalana w czasie pokoju nie jest w stanie przewidzieć, mimo

---

<sup>1</sup> W ramach cyklu seminariów: „Wpływ wojny na konstytucyjny system sprawowania władzy w Ukrainie i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej” organizowanych przez WSPiA Rzeszowską Szkołę Wyższą, Centrum im. Razumkowa w Kijowie oraz Polsko-Ukraiński Klub Konstytucjonalistów odbyły się dwa spotkania. Pierwsze 1 grudnia 2022 r. na temat „Konstytucyjne uwarunkowania reakcji na zbrojną napaść Rosji na Ukrainę” oraz drugie, 7 marca 2023 r., pt. „Wpływ wojny na konstytucyjny system sprawowania władzy w Ukrainie i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej”, w dwóch wystąpieniach przedstawiłem zagadnienia opublikowane następnie jako: A. Olechno, *Geopolityczne uwarunkowania pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy jako gwaranta suwerenności i integralności terytorialnej państwa*, „Gubernaculum Et Administratio” 2/2023 oraz A. Olechno, K. Składowski, *Konstytucyjna regulacja stanu wojny – uwagi na przykładzie Chorwacji i Ukrainy*, „Myśl Polityczna” 1/17/2023, których obszernie części składają się na niniejsze opracowanie.

prób ustrojodawcy, potrzeb czasu wojny. Zagrożenia, które stan wojny przynosi, wykraczają poza regulacje konstytucyjne, co powoduje, że konstytucyjne przepisy mu poświęcone pozostają martwe, a nawet pojawia się chęć podejmowania działań o charakterze pozakonstytucyjnym. Oba te argumenty przemawiają za podjęciem prac nad rewizją ukraińskiej konstytucji.

**Słowa kluczowe:** Stan wojny, Ukraina, konstytucja, bezpieczeństwo państwa.

**Keywords:** State of war, Ukraine, constitution, state security.

I. Wojna na Ukrainie, mająca wpływ na właściwie wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństwa, nie ominęła oczywiście ukraińskiego systemu prawnego, który został poddany krytycznej ocenie. Z punktu widzenia Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. zbyt daleko idące byłoby spostrzeżenie o nieadekwatności i w pełni negatywnej ocenie jej postanowień w czasie konfliktu zbrojnego. Jednak coraz częściej podnoszone wśród przedstawicieli ukraińskiej nauki głosy o konieczności przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji Ukrainy lub co najmniej dokonania rewizji aktualnej ustawy zasadniczej, każą poddać skrupulatnej weryfikacji jej obecną treść. Jedną z podstawowych materii konstytucyjnych, jeszcze w ubiegłym wieku, stały się kwestie związane z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Właśnie z tego punktu widzenia autor przyjrzał się bliżej dwóm zagadnieniom: instytucji stanu wojny w Konstytucji Ukrainy w konfrontacji z praktyką ustrojową ostatnich miesięcy oraz – szerzej – wpływowi wydarzeń o charakterze geopolitycznym, których głównym aktorem była Ukraina, na historię konstytucjonalizmu naszego wschodniego sąsiada, a konkretniej na konstytucyjne uregulowania tytułowej materii.

II. Przepisy uchwalone we wcześniejszych aktach rangi konstytucyjnej dały podstawy regulacjom w nowej ustawie zasadniczej Ukrainy przyjętej po wielu perturbacjach politycznych 28 czerwca



1996 r.<sup>2</sup> W kwestii tytułowej odwołano się do charakterystycznych dla demokracji zachodnich rozwiązań, z jednej strony, co znamienne dla ukraińskiego systemu rządów w wersji pierwotnej, akcentując pozycję prezydenta, z drugiej – nie podnosząc na wyższy poziom tradycyjnych, ogólnych sformułowań na temat stanu wojny. Nie zdecydowano się również w ogóle na wyodrębnienie w systematyce ogólnej ustawy zasadniczej rozdziału poświęconego zagadnieniom bezpieczeństwa państwa, instytucją konstytucyjną pozostał stan wojny<sup>3</sup>. Nie jest on zaliczany w Ukrainie do kategorii stanów nadzwyczajnych, co potwierdza także brak jego omówienia w regulacji ustawowej stanów nadzwyczajnych, a jedynie ujęcie w ustawie „O obronie Ukrainy”<sup>4</sup>. O wojnie lub stanie wojny konstytucja wspomina trzykrotnie. Każdy z tych artykułów wydaje się potwierdzeniem postawionej w artykule tezy, a nie dowodem na dalekowzroczność ukraińskiego prawodawcy. Po raz pierwszy, w sposób ogólny, ustrojodawca przywołuje pojęcie wojny poprzez wprowadzenie ograniczeń do zasady pluralizmu politycznego i zakazu tworzenia i działalności partii politycznych oraz organizacji społecznych, których cele programowe albo działalność zmiernają m.in. do propagowania wojny (art. 37 ust. 1 Konstytucji Ukrainy). Już *expressis verbis* o stanie wojny konstytucja wypowiada się, omawiając procedurę jej ogłoszenia. Kompetencja ta na mocy art. 85 ust. 1 pkt 9 Konstytucji Ukrainy należy do Rady Najwyższej, która na wniosek prezydenta ogłasza stan wojny i zawarcie pokoju, a także aprobuje decyzję prezydenta o użyciu Sił Zbrojnych i innych formacji wojskowych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę. Odzwierciedleniem tego przepisu jest pkt 19 art. 106 ust. 1 Konstytu-

---

<sup>2</sup> Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 (254κ/96-WR); Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem Ewy Toczek, Warszawa 1999. Tłumaczenie zmian: Andrzej Kubik, Jarosław Turłukowski. Warszawa 2018, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina\\_pol\\_010118-1.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf).

<sup>3</sup> Por. art. 17 i art. 24 Porozumienia Konstytucyjnego z 8 czerwca 1995 r. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>4</sup> Ustawa Ukrainy z 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrainy, Nr 1932-XII/„WWR” 1992 – Nr 9, s. 109 z późn. zm.

cji Ukrainy, zgodnie z którym prezydent składa w Radzie Najwyższej wnioski o ogłoszenie stanu wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych utworzonych zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę, co powtarza ustawa „O obronie Ukrainy”.

Przywołana powyżej ustawa również nie definiuje pojęcia „stan wojny”, pod którym można rozumieć stan faktyczny, związany z regulowaniem stosunków międzypaństwowych przy użyciu siły<sup>5</sup>. Ogłoszenie stanu wojny nie oznacza zatem zmian w prawie wewnętrznym, a jedynie poinformowanie o pewnej sytuacji innego państwa i społeczności międzynarodowej. Ustawa rozróżnia terminy „stan wojny” i „czas wojny”, który rozpoczyna się z momentem ogłoszenia stanu wojny lub rozpoczęcia działań wojennych, a kończy wraz z zakończeniem stanu wojny. W przypadku zbrojnej agresji wszystkie organy państwowe i jednostki wojskowe mogą podjąć wszelkie możliwe działania w celu jej zapobieżenia, nie czekając na oficjalne ogłoszenie stanu wojny (art. 4 ust. 2 ustawy). Oznacza to, że Siły Zbrojne Ukrainy rozpoczynają działania wojenne już na podstawie odpowiedniej decyzji prezydenta, nie czekając na ogłoszenie stanu wojny przez parlament. Zgodnie z powyższym powodem ogłoszenia stanu wojny może być wyłącznie zbrojna napaść z zewnątrz lub obowiązek wspólnej obrony przeciw agresji, wynikający z umów międzynarodowych<sup>6</sup>. Ogłoszenie stanu wojny wymaga współpracy prezydenta (wniosek) oraz parlamentu (formalne ogłoszenie), jednak ani konstytucja, ani ustawy nie podają terminu rozpatrzenia wniosku prezydenta. Naturalne wydaje

---

<sup>5</sup> Zob. A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981, s. 401. Zob. też: W. W. Topolnickij, B. M. Tyczna, *Problemy prawowoho regulowanja ponjat „wojennyj stan”, „stan wijny” ta „wojennyj czas”, „Administratywne ta mytne prawo”* 2019, nr 4 (25), s. 91 i n.

<sup>6</sup> Według załącznika nr 1 do rezolucji nr 3314 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. „agresją jest użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych...”. Zob. *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Białystok 2000, s. 426.

się jednak jego niezwłoczne rozpatrzenie. Podobnie współpracy głowy państwa i parlamentu wymaga ogłoszenie pokoju, wprawdzie zawieranego przez Radę Najwyższą, ale uprzednio wymagającego podpisania traktatu pokojowego, który jako umowa międzynarodowa ratyfikowana w imieniu Ukrainy wymaga udziału prezydenta<sup>7</sup>.

Decyzja o użyciu Sił Zbrojnych należy do prerogatyw prezydenta, ale wymaga dla swej legitymacji zgody udzielonej *post factum* przez Radę Najwyższą. Celem tego wymogu jest oczywiście ograniczenie potencjalnych nadużyć władzy prezydenckiej. Możemy sobie jednak wyobrazić sytuację, w której prezydent użyje Sił Zbrojnych zgodnie z konstytucją (obrona przed zbrojną napaścią), a parlament jej nie zaakceptuje<sup>8</sup>.

Wobec istnienia powyższych przepisów pewne kontrowersje wzbudziła decyzja o ich częściowym niewykorzystaniu w 2022 r.<sup>9</sup> W wyniku wybuchu konfliktu zbrojnego 23 lutego 2022 r. Prezydent Ukrainy postanowił o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na 30 dni w całym kraju poza regionem Ługańskim i Donieckim<sup>10</sup>. Tego samego dnia Rada Najwyższa ustawowo zatwierdziła akt prezydenta i formalnie od północy 24 lutego stan wyjątkowy wszedł

---

<sup>7</sup> Możliwe jest ustanie stanu wojny bez podpisania traktatu pokojowego przez złożenie jednostronnych deklaracji lub przez faktyczne nawiązanie przez państwa wojujące stosunków pokojowych. Zob. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 415.

<sup>8</sup> Zob. też: A. Olechno, *Prawotwórcze formy działalności władzy wykonawczej na Ukrainie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 4, z. 20B, s. 328 i n.

<sup>9</sup> W ostatnich miesiącach pojawiło się kilka pozycji w polskiej literaturze przedstawiających tło i przebieg konfliktu, np. P. Pieniążek, *Opór: Ukraińcy wobec rosyjskiej agresji*, Warszawa 2023; Ł. Donaj, *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy po 2014 r.*, Poznań 2022; M. Mełgiewska (red.), *Przegrana wojna – konflikt na Ukrainie, beneficjenci i bankruci*, Wrocław 2022.

<sup>10</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z 23 lutego 2022 r. nr 63/2022 Pro wwejdzennja nadzwyczajnoho stanu w okremych rehionach Ukrainy, <https://www.president.gov.ua/documents/632022-41393> (dostęp: 10.01.2023).

w życie<sup>11</sup>. Na poziomie regulacji konstytucyjnej stan wyjątkowy (w nomenklaturze ukraińskiej nazywany stanem nadzwyczajnym) jest wprowadzany przez prezydenta w wypadkach koniecznych na Ukrainie lub na określonych jej terenach (art. 106 ust. § 21 Konstytucji). Ustawa<sup>12</sup> definiuje stan wyjątkowy jako szczególny reżim prawny, który może być tymczasowo wprowadzony na Ukrainie lub na określonych jej terenach w przypadku wystąpienia nadzwyczajnej sytuacji z przyczyn technicznych lub w wyniku działań przyrody, która powoduje lub może doprowadzić do śmierci ludzi i strat materialnych, zagrożenia życia i zdrowia obywateli, jak też w sytuacji próby przewrotu państwowego lub zmiany konstytucyjnego ładu Ukrainy na drodze siły<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ustawa Ukrainy z 23 lutego 2022 r. nr 2101-IX Pro zatwierdzeniu Ukazu Prezydenta Ukrainy „Pro wwejdennja nadzwyczajnoho stanu w okremych rehionach Ukrainy”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2101-20#Text> (dostęp: 10.01.2023).

<sup>12</sup> Ustawa Ukrainy z 16 marca 2000 r. Pro prawowyj reżym nadzwyczajnoho stanu, nr 1550 – III/ „WWR” – 2000 – nr 23, s. 176.

<sup>13</sup> Stan wyjątkowy przewiduje przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego określonych w ustawie uprawnień, koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz ochrony zdrowia i życia obywateli, prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, ochrony ładu konstytucyjnego; stan wyjątkowy dopuszcza wprowadzenie tymczasowych, uwarunkowanych zagrożeniem ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, oraz ograniczeń praw i interesów osób prawnych na oznaczony okres. Prezydent podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w drodze dekretu, wymagającego dla swej ważności kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnego za jego wykonanie. Jest to jedna z zaledwie trzech konstytucyjnych kompetencji prezydenta, która w wyniku licznych nowelizacji zachowała ten obowiązek (w tym samym punkcie mowa jest o poniżej przedstawionym stanie nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej). Podobnie jak w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych, decyzja ta musi być w ciągu dwóch dni zatwierdzona przez Radę Najwyższą. Wprowadzenie stanu wyjątkowego z powodu działań ludzkich (akt terrorystyczny, próba przewrotu itp.) powinno być poprzedzone wystąpieniem prezydenta w środkach masowego przekazu lub w inny możliwy sposób z żądaniem ustąpienia sytuacji zagrożenia. W przypadku zagrożenia życia ludzkiego stan wyjątkowy może zostać wprowadzony bez uprzedzenia.

Jak zauważamy, w przypadku przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego chodzi o wystąpienie zagrożenia wewnętrznego, co wobec dość klarownej sytuacji zaistniałej tego dnia na granicach Ukrainy może dziwić. Ewentualnym uzasadnieniem mogło być potraktowanie w początkowej fazie tego konfliktu jako wewnętrznego, spowodowanego separatystycznymi dążeniami Republiki Ługańskiej i Republiki Donieckiej, których niepodległość została uznana przez Rosję 21 lutego, a które to właśnie 23 lutego zwróciły się do Rosji o pomoc. Zagrożenie pochodzenia zewnętrznego stało się ewidentne dzień później kiedy to wojska rosyjskie rozpoczęły inwazję. W tej sytuacji Prezydent Ukrainy wydał dekret o wprowadzeniu na całym terytorium Ukrainy stanu wojennego<sup>14</sup>.

Na mocy konstytucji prezydent podejmuje zgodnie z ustawą decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie albo na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy (art. 106 § 20 Konstytucji). Jednocześnie prezydent może podjąć decyzję o powszechnej lub częściowej mobilizacji. Oba akty wydawane są w formie dekretów prezydenta i nie potrzebują dla swej ważności kontrasygnaty. Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego jest następnie zatwierdzana

---

Stan wyjątkowy może być wprowadzony na Ukrainie na okres 30 dni, zaś na części terytorium na okres 60 dni. Jego przedłużenie następuje w drodze dekretu prezydenta, zatwierdzonego przez Radę Najwyższą najdłużej o 30 dni. O wcześniejszym odwołaniu stanu wyjątkowego decyduje prezydent samodzielnie lub na wniosek parlamentu.

Ustawa z 2000 r. nie przewidywała konieczności rozszerzenia kompetencji głowy państwa. Natomiast dekretem prezydenta dodatkowe uprawnienia, konieczne do znormalizowania sytuacji, mogą zostać nadane organom władzy na terenie, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy.

Zakończenie trwania stanu wyjątkowego powinno nastąpić wraz z usunięciem zaistniałych zagrożeń lub ustabilizowaniem sytuacji w państwie.

<sup>14</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 64/2022 Pro wwdzennja wojennoho stanu w Ukrajinii, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (dostęp: 10.01.2023), zatwierdzony następnie przez Radę Najwyższą Ustawą Ukrainy nr 2102-IX z tego samego dnia, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

przez parlament<sup>15</sup>. Regulację ustawową stanu wojennego zawarto w ustawie z 12 maja 2015 r. „O reżimie prawnym stanu wojennego<sup>16</sup> oraz innych ustawach”, np. „O obronie Ukrainy”. Według zawartej tam definicji stan wojenny jest szczególnym reżimem prawnym, wprowadzanym na Ukrainie lub na określonych jej terenach w razie agresji zbrojnej, groźby napaści zbrojnej, zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy lub integralności terytorialnej, przewidującym przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego uprawnień koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa, a także przewidującym tymczasowe, warunkowe ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych z zaznaczeniem czasu ich trwania (art. 1). Mimo zewnętrznego charakteru zagrożenia, a więc trudnego do przewidzenia jego trwania, stan wojenny na Ukrainie wprowadzany jest na czas oznaczony, wskazany w dekreście prezydenta. Tak też się stało 24 lutego, kiedy to stan wojenny został wprowadzony na 30 dni, a następnie 14 marca 2022 r. ponownie przedłużony na następne 30 dni. Kolejne przedłużenia były dokonywane nowelizacją dekretu z 18 kwietnia, 17 maja, 12 sierpnia, 7 listopada i 6 lutego, najpierw na 30, a w ostatnich miesiącach już na 90 dni.

Naturalne wydaje się, że ogłoszeniu stanu wojny towarzyszy wprowadzenie stanu wojennego, które pociąga za sobą już bezpośrednio skutki dla porządku prawnego państwa lub ewentualnie odwrotnie, po wprowadzeniu stanu wojennego następuje oficjalna zmiana relacji międzynarodowych poprzez ogłoszenie stanu wojny. Jednak w tym przypadku, mimo wyraźnych przepisów konstytucyjnych, Ukraina nie zdecydowała się na ich wykorzystanie.

---

<sup>15</sup> Na podstawie art. 85 ust. 1 § 31 Konstytucji Rada Najwyższa zatwierdza dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie bądź na określonych terenach, o powszechnej lub częściowej mobilizacji, o ogłoszeniu określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej w ciągu dwóch dni od momentu ich wydania przez prezydenta.

<sup>16</sup> Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r. „O reżimie prawnym stanu wojennego”, WWR 2015, nr 28, s. 250.

Było to w różny sposób komentowane. Wiceminister Obrony Ukrainy Hanna Malar stwierdziła, że we współczesnym świecie wojna jest uznawana za wojnę w rzeczywistości i nie ma potrzeby podpisywania na to osobnych dokumentów, a wojna na Ukrainie trwa od 20 lutego 2014 r.: „Jeśli np. istnieje fakt wtargnięcia obcych wojsk na nasze terytorium, fakt okupacji, to jest to już agresja, a w języku potocznym – wojna. I nie ma znaczenia to, czy ktoś to uznaje czy nie, czy wojna została wypowiedziana czy nie. To znaczy nie ma potrzeby przyjmowania ustawy lub wydawania dekretu, który by konkretnie potwierdzał, że jesteśmy w stanie wojny” oraz „(...) data rozpoczęcia agresji zbrojnej jest wielokrotnie wymieniana w ustawach i wyrokach sądowych. Obecnie mamy 17 wyroków, w których udowodniono przed sądem, że Rosja popełniła zbrodnię przeciwko Ukrainie – agresję zbrojną”, a pojęcie „niezadeklarowanej lub nieuznanej wojny” to narracja FSB” (Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej)<sup>17</sup>.

Pomimo wskazywania na konieczność potwierdzenia rzeczywistego stanu wojny na Ukrainie za pomocą instrumentów prawnych określonych przez Konstytucję Ukrainy i Ustawy Ukrainy w celu zapewnienia społeczności międzynarodowej i sądom dodatkowych gwarancji i podstaw prawnych do postawienia przed sądem zbrodniarzy wojennych, odszkodowania za szkody ekonomiczne i moralne wyrządzone obywatelom Ukrainy w wyniku działań sił zbrojnych nie podjęto żadnych działań na poziomie egzekutywy czy też parlamentu w celu wykorzystania art. 106 § 20 i w konsekwencji art. 85 ust. 1 pkt 9 Konstytucji Ukrainy.

Zwrócił na to uwagę ukraiński polityk i dyplomata Andrij Szewczenko, według którego „z prawnego punktu widzenia wprowadzenie stanu wojennego nie wystarczy, bo to kwestia wewnętrzna,

---

<sup>17</sup> H. Malyar, Ponjattja „neohołszena abo newyznana wijny” – ce feesbesznyj naratyw, <https://www.mil.gov.ua/news/2022/03/20/ponyattya-neogoloshena-abo-neviznana-vijna-cze-feesbeshnij-narativ-%E2%80%93-ganna-malyar/> (dostęp: 1.02.2023).

a ogłoszenie stanu wojny to kwestia zewnętrzna”<sup>18</sup>. Podobnie wypowiedział się S. Łysenko, zauważając, że „stan wojenny” według obowiązującej ustawy jest uregulowany bardziej jednoznacznie niż „stan wojny” w ustawie „O obronie Ukrainy”, ale faktycznie chodzi o dwie różne sprawy. „Podstawową różnicą merytoryczną jest prawne uznanie przed społecznością światową, że Ukraina jest w stanie wojny. (...) Różnica między stanem wojennym a stanem po wypowiedzeniu wojny jest ważna dla polityki zagranicznej Ukrainy, w szczególności dla możliwości dochodzenia przez obywateli Ukrainy odszkodowań w międzynarodowych instytucjach sądowych od Rosji jako państwa-agresora. Dzisiaj – prawnie – dla jurysdykcji międzynarodowych, od ONZ po arbitraż międzynarodowy – nie mamy wojny. Mamy stan wojenny, jakieś działania militarne. Ale ani my, ani Rosja nie jesteśmy w stanie wojny według prawa międzynarodowego”<sup>19</sup>.

Tezę o pisaniu konstytucji na czas pokoju potwierdza również przywołany na początku art. 37 ukraińskiej konstytucji. O ile wszystkie wskazane w tym przepisie limitacje funkcjonowania partii politycznych w państwie demokratycznym można uznać za aktualne zarówno w czasie pokoju, jak i w sytuacji ekstremalnej dla państwa, tj. zakaz działania tych, których cele programowe albo działalność zmierzają do likwidacji niepodległości Ukrainy, zmiany siłą ustroju konstytucyjnego, pogwałcenia suwerenności i integralności terytorialnej państwa, osłabienia jego bezpieczeństwa, bezprawnego zagarnięcia władzy państwowej, przemocy, rozpalania nienawiści etnicznej, rasowej, religijnej, dokonania zamachu na

---

<sup>18</sup> O. Biłousenko, *Czy powynna była Ukrajina „oficijno pphłosyty wijnu” Rosiji?*, <https://ms.detector.media/manipulyatsii/post/29569/2022-05-27-chy-povynna-bula-ukraina-ofitsiyno-ogolosyty-viynu-rosii/> (dostęp: 1.02.2023).

<sup>19</sup> L. Kakaulina, N. Nikołajenko, *Ohołoszennja stanu wijny ta wjedennja wojennoho stanu: konstytucijno-prawowowe zakripljennja, zmist i jurydyczni naslidky*, <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/ogoloshennya-stanu-vijny-ta-vvedennya-voyennogo-stanu-konstytutsijno-pravove-zakriplennya-zmist-i-yurydychni-na-slidky/> (dostęp 10.01.2023).



prawa i wolności człowieka, zdrowie publiczne<sup>20</sup>, to propagowanie wojny w szerokim pojęciu może budzić wątpliwości. Czy przeciwstawianie się zawarciu pokoju na niekorzystnych dla państwa warunkach i chęć kontynuowania wojny będzie naruszało postanowienia art. 37?<sup>21</sup> Również zawarcie wymuszonego pokoju, skutkującego znacznymi stratami terytorialnymi i ludnościowymi lub reparacjami wojennymi może być postrzegane przez część sił politycznych w kategoriach porażki i w tej sytuacji kontestowane.

Trudno wobec powyższego wskazać w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. dowody świadczące o dalekowzroczności ustrojodawcy w analizowanej kwestii, co – warto podkreślić – nie jest podejściem wyjątkowym. Może to być efektem wizualizowania funkcjonowania państwa wyłącznie w czasie pokoju, trudno bowiem przewidzieć na poziomie przepisów konstytucji dużo bardziej kazuistyczną dynamikę stanu wojny. Być może również regulacja stanu wojny w ustawach zasadniczych współczesnych demokracji jest wynikiem pewnego „wymuszenia” rozrastającej się materii konstytucyjnej, która dopiero w wyniku niestety niechcianej praktyki nada w przyszłości ostateczny kształt tej instytucji<sup>22</sup>.

Przywołany przykład pokazuje, że państwo znajdujące się w stanie zagrożenia wypełniającego znamiona przewidziane konstytucyjnie dla stanu wojny lub też jednego ze stanów nadzwyczaj-

---

<sup>20</sup> Ponadto art. 37 uzupełnia zakaz o partie polityczne i organizacje społeczne, które posiadają formacje zmilitaryzowane. Nie dopuszcza się również tworzenia i działalności struktur organizacyjnych partii politycznych w organach władzy wykonawczej i sędowniczej oraz w organach wykonawczych samorządu lokalnego, w formacjach wojskowych, a także w przedsiębiorstwach państwowych, w placówkach kształcenia i innych państwowych instytucjach i organizacjach.

<sup>21</sup> A nawet już po zawarciu pokoju. Por. np. K. Dunaj, „Dyktat wersalski” i jego kontestacja w Republice Weimarskiej, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, tom XVIII, z. 1, s. 164 i n.

<sup>22</sup> Zostało to już zauważone również na Ukrainie. Zob. np. I. Naływajko, *Problemy prawowoho regulowannja ponjat „wojennyj stan”, „stan wijny” ta „wojennyj czas” [w:] Ewropejskyj wybir Ukrainy, rozwytok nauky ta nacjonalna bezpjeka w realjach massztabnoji wijskowyji ahresiji ta hlobalnych wyklykiw XXI stolittja*, Tom 1, Odessa 2022, s. 111.

nych, nie jest skłonne do korzystania z przepisów ustawy zasadniczej przewidzianych przez prawodawcę w momencie uchwalania konstytucji. Zostały one przygotowane i zaakceptowane przez suwerena w celu wprowadzenia rozwiązań prawnych, których zastosowanie będzie niezbędne, aby ewentualnemu, pojawiającemu się w przyszłości niebezpieczeństwu, zapobiec lub wobec niemożności zapobieżenia mu, znormalizować sytuację w państwie i powrócić do reżimu pokojowego. Jak się okazuje, z różnych powodów, rządzący nie zdecydowali się na skorzystanie z dostępnych rozwiązań prawnych, tym samym potwierdzając, że nie są one niezbędne dla prób usunięcia niebezpieczeństwa lub uznając, że są one nieadekwatne lub niewystarczające w danym momencie. Co gorsza, można wskazać przykłady, w których według podejmujących decyzje polityczne lepszym rozwiązaniem będzie obchodzenie regulacji konstytucyjnej niż wykorzystanie obowiązujących przepisów. A chodzi przecież o bardzo precyzyjnie wskazany w ustawach zasadniczych rodzaj zagrożenia i bardzo szczegółowo, jak na normy konstytucyjne, określone procedury normalizacyjne.

**III.** Zagadnienie bezpieczeństwa państwa weszło na trwałe do materii konstytucyjnej XX-wiecznych ustaw zasadniczych. Również w przypadku Ukrainy, od początku prób jej erygowania, kwestia ta jawiła się jako jedna z absolutnie podstawowych, czego przykładem propozycja ustrojowa zawarta w jednym z najobszerniejszych projektów ustawy zasadniczej przyszłego państwa ukraińskiego, autorstwa profesora prawa konstytucyjnego Otta Eichelmana, przedstawione w 1921 r. – Zasadnicze Ustawy Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>23</sup>. Nie może zatem zaskakiwać, że utwo-

---

<sup>23</sup> W ramach złożonej struktury państwa władze federalne miały być odpowiedzialne m.in. za politykę zagraniczną, bezpieczeństwo państwa oraz utrzymanie sił zbrojnych. Władza wykonawcza miała należeć do Przewodniczącego Federalno-Państwowego i rządu federalnego (Rady Ministrów). Do uprawnień Przewodniczącego należałoby m.in. zwierzchnictwo nad całą administracją państwową, przewodniczenie siłom zbrojnym czy polityka zagraniczna. Por. <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html> (20.02.2023).

rzeniu urzędu prezydenta Ukraińskiej RSR w lipcu 1991 r. w drodze wniesienia zmian i uzupełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Ukraińskiej RSR towarzyszyła chęć wprowadzenia regulacji związanych z obronnością i bezpieczeństwem nowego *de facto* państwa. Celem Autora jest prześledzenie na wybranych przykładach, na podstawie metod prawnodogmatycznej i historycznej, zmian oraz propozycji zmian Konstytucji Ukrainy z punktu widzenia tytułowego problemu i dokonanie na ich podstawie nowej periodyzacji ostatnich kilku dekad ukraińskiego konstytucjonalizmu.

Do najbardziej znanych podziałów etapów konstytucjonalizujących nowe państwo należą m.in. te zaproponowane przez Wiktora Pohoriłkę<sup>24</sup>, Petra Steciuka<sup>25</sup> czy Jurija Szemszuczenkę<sup>26</sup>. Jeżeli weźmiemy jednak pod uwagę wyłącznie zagadnienie konstytucyjnej regulacji suwerenności i integralności terytorialnej państwa, to propozycja periodyzacji mogłaby wyglądać następująco: etap I – lata 1991–1994 – kwestie bezpieczeństwa wyróżnione na poziomie konstytucji oraz silna egzekutywa z możliwością poszerzenia kompetencji w przypadku nadzwyczajnej sytuacji państwa; etap II – dekada 1994–2014 – osłabianie pozycji ustrojowej prezydenta oraz rezygnacja ze szczególnej pozycji tej materii konstytucyjnej w systematyce ogólnej (wydarzenia z lat 1996, 2004, 2010, 2014); etap III – od roku 2014 do 2022 i obecnie – konstytucyjne i ustawowe wzmocnienie pozycji egzekutywy w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Nowelizacje konstytucji USRR dotyczyły wyłącznie instytucji prezydenta i jego relacji z innymi organami państwowymi, których zakres uprawnień ulegał zmianie wyłącznie wskutek przejęcia ich przez nowo utworzony urząd. Zgodnie z art. 114–1 ust. 1 Prezydent był „najwyższym urzędnikiem państwa ukraińskiego i zwierzchni-

---

<sup>24</sup> W. Pohoriłka (red.), *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 1999, s. 112 i n.

<sup>25</sup> Por. P. Steciuk, *Osnovy teorii konstytuciji ta konstytucjonalizmu*, Lwiv 2003, s. 160.

<sup>26</sup> Ju. Szemszuczenko, *Etapy konstytucij nohoro zwytku w nezależnoji Ukraini*, „Czasopys Kyjiwskoho Uniwersytetu Prawa” 2015, nr 2, s. 4 i n.

kiem władzy wykonawczej” oraz (art. 114–5) gwarantem przestrzegania praw i wolności obywateli, suwerenności państwowej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy i ustaw<sup>27</sup>. Powyższym funkcjom odpowiadały konkretne uprawnienia, m.in. za zgodą Rady Najwyższej powoływał ministrów obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów, sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego URSR; ogłaszał mobilizację i wprowadzenie stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej oraz wykonywał tzw. klasyczne uprawnienia głowy państwa. 17 września 1991 r. Rada Najwyższa dokonała kolejnej nowelizacji konstytucji, m.in. zastępując w ustawie zasadniczej słowa Ukraińska Radziecka Socjalistyczna Republika i Ukraińska RSR nową nazwą państwa – Ukraina. Zaprzysiężony 5 grudnia 1991 r. na pierwszego Prezydenta Ukrainy Leonid Krawczuk „otrzymał” model prezydentury w fazie kształtowania, również w sferze obronności państwa, choć nie istniały większe wątpliwości co do konieczności istnienia silnej władzy wykonawczej.

14 lutego 1992 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę „O zmianie i nowelizacji Konstytucji Ukrainy”, dostosowując jej treść do nowych warunków politycznych i modyfikując relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy. W tym hiperprezydenckim systemie rządów prezydent stał na czele egzekutywy, a jako głównodowodzący sił zbrojnych Ukrainy oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych Ukrainy przewodniczył Radzie Obrony Ukrainy, miał prawo użycia wszelkich dostępnych środków mających zapewnić bezpieczeństwo państwowe i społeczne, podejmował decyzję o przeprowadzeniu mobilizacji w wypadku wojny lub zagrożenia suwerenności państwa, ogłaszał wprowadzenie stanów nadzwyczajnych na części lub całości terytorium Ukrainy w związku z zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

W tym samym czasie w pracach nad nową konstytucją niepodległej Ukrainy temat bezpieczeństwa i obronności jawił się również

---

<sup>27</sup> Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinskoji RSR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinskoji RCR”, WWR URSR 1991, nr 33, s. 445.

jako jeden z kluczowych. W pierwszym pełnym projekcie założeń przyszłej ustawy zasadniczej, przyjętym przez parlament 19 czerwca 1991 r., w systematyce ogólnej aktu wyodrębniono nawet rozdział VII zatytułowany „Bezpieczeństwo narodowe”, choć rola prezydenta nie była w nim kluczowa<sup>28</sup>. W kolejnej wersji projektu z 1 lipca 1992 r. rozdział ten (VII) miał tytuł „Obrona i bezpieczeństwo narodowe”, a kompetencje głowy państwa były już silnie zaakcentowane (m.in. powoływanie i odwoływanie wspólnie z Radą Deputowanych ministrów finansów, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrony oraz szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, prowadzenie polityki zagranicznej, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, przewodniczenie Narodowej Radzie Obrony Ukrainy, ogłaszanie mobilizacji, wprowadzanie stanu wojny, stanów wojennego, wyjątkowego i katastrofy ekologicznej)<sup>29</sup>.

W powyższym duchu utrzymano treść kolejnych projektów oraz – co istotne – Porozumienie Konstytucyjne z 1995 r., czyli ukraińską małą konstytucję, która mówiła o prezydencie jako gwarancie suwerenności, niezależności, nienaruszalności granic, bezpieczeństwa państwowego oraz terytorialnej integralności Ukrainy. Jednak po pierwsze, ostatecznie, jak się okazało, upadł pomysł wyodrębniania w systematyce ogólnej zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Po drugie zaś, szczegółowa analiza uprawnień organów państwowych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, świadczy o ich wolnym ograniczaniu w stosunku do propozycji z pierwszej połowy dekady. W przyjętej 28 czerwca 1996 r. nowej Konstytucji Ukrainy czytamy zgodnie z art. 102 ust. 2, że prezydent jest gwarantem suwerenności i integralności terytorialnej państwa i realizuje swą funkcję, działając w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych państwa, zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny samodzielnie, oraz z innymi wyższymi

---

<sup>28</sup> Postanowienie Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z 19 czerwca 1991 r. „Pro Konceptiju nowoji Konstytuciji Ukrainy”, WWR 1991, nr 35, s. 466.

<sup>29</sup> Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 1 lipca 1992 r. „Pro projekt nowoji Konstytuiji Ukrainy”, WWR 1992, nr 37, s. 550.

organami władzy państwowej<sup>30</sup>. Artykuł 106 Konstytucji Ukrainy, wymieniający w ustępie 1 uprawnienia głowy państwa, stwierdza, że prezydent gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa. Przechodząc już do szczegółowych regulacji w klasyczny sposób uprawnienia Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa można przedstawić w trzech obszarach: zwierzchnictwo Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt 17–20 Konstytucji); obowiązywanie stanów nadzwyczajnych (art. 106 ust. 1 pkt 21 Konstytucji); udział głowy państwa w realizacji ogólnej polityki kraju<sup>31</sup>.

Na poziomie ustawowym dobrym przykładem zmiany koncepcji prezydentury i spraw bezpieczeństwa była nowa, uchwalona w 2000 r. „Ustawa o stanie wyjątkowym”<sup>32</sup>. Szczególnie kiedy porównamy ją z wersją nie tylko z 1996 r., ale także tymi powstałymi u zarania niepodległości lat 90. Wcześniejsza ustawa o stanie wyjątkowym z 26 czerwca 1992 r. przewidywała znaczne rozszerzenie kompetencji prezydenta w czasie trwania stanu wyjątkowego<sup>33</sup>. Przykładowo mógł on uchylić nie tylko akty organów władzy wykonawczej, ale i akty organów samorządu terytorialnego na terenie obowiązywania stanu wyjątkowego. Organy władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego mogły zostać podporządkowane głowie państwa. Prezydent mógł zawiesić działalność tych organów

---

<sup>30</sup> Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 (254κ/96-WR); Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem Ewy Toczek, Warszawa 1999. Tłumaczenie zmian: Andrzej Kubik, Jarosław Turłukowski. Warszawa 2018, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina\\_pol\\_010118-1.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf).

<sup>31</sup> Zobacz szerzej np. pozycja Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa, „Opinie i analizy Instytutu De Republica, Seria Prawo” nr 19, 2022 (21). Zob. też A. Olechno, *Prawotwórcze formy działalności władzy wykonawczej na Ukrainie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 4, z. 20B, s. 328 i n.

<sup>32</sup> Ustawa Ukrainy z 16 marca 2000 r. *Pro prawowij režym nadzwyczajnoho stanu*, nr 1550 – III/ „WWR” – 2000 – nr 23.

<sup>33</sup> Ustawa Ukrainy z 26 czerwca 1992 r. *Pro nadzwyczajnyj stan* (nr 2501 – XII/ „WWR” – 1992 – nr 37) z późn. zm.

i w to miejsce utworzyć organy nadzwyczajne. W wyjątkowych wypadkach mógł być utworzony specjalny organ, odpowiedzialny za zaprowadzenie porządku, a przy katastrofach o charakterze ekologicznym prezydent mógł wezwać do działań Siły Zbrojne. Możemy uznać, że słuszne wydaje się odejście ustawodawcy od takiego przepisu będącego rozwiązaniem budzącym niebezpieczeństwo kojarzone z art. 48 Konstytucji weimarskiej, ale potwierdza to wspomnianą zmianę podejścia ukraińskiego prawodawcy<sup>34</sup>. Nowa ustawa nie przewidziała konieczności rozszerzenia kompetencji głowy państwa. Natomiast dekretem prezydenta dodatkowe uprawnienia, konieczne do znormalizowania sytuacji, mogą zostać nadane organom władzy na terenie, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy.

Jak wspomniano powyżej, rok 2014 przynosi kolejną zmianę w regulacjach prawnych omawianego obszaru. Na poziomie konstytucyjnym istotną nowelizacją jest ta przeprowadzona w roku 2016, a związana ze zwierzchnictwem prezydenta nad Siłami Zbrojnymi. Formalne zwierzchnictwo prezydenta zaproponowała konstytucja Ukrainy w swej pierwotnej wersji w 1996 r., pozbawiając głowę państwa władzy bezpośredniej, ale nadając mu szerokie uprawnienia oddziałujące praktycznie na wszystkie elementy związane z funkcjonowaniem sił zbrojnych państwa. Tak rolę głowy państwa widzi art. 106 ust. 1 pkt 17 Konstytucji, przyznając jej funkcję Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy wraz z prawem powoływania i odwoływania naczelnego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych, a także kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa. Jednocześnie są one naturalnym wynikiem przypisanej prezydentowi roli gwaranta niepodległości państwa, bezpieczeństwa narodowego i prawnej ciągłości państwa (pkt 1 art. 106 ust. 1). Jednak w oryginalnej wersji konstytucji pojawiła się pewna niezręczność ustrojodawcy, mianowicie realizację kompetencji z pkt 17 obarczył on obowiązkiem kontrasygnaty,

---

<sup>34</sup> Por. K. Dunaj, *Parlamentarny system rządów w Polsce i Niemczech po I wojnie światowej*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2018, tom XVII, z. 1, s. 56.

a tych z pkt 1 nie, co tłumaczyć można było ewentualnie możliwością ustawowego rozszerzenia kompetencji Najwyższego Głównodowodzącego, co być może rzeczywiście powinno podlegać dodatkowej kontroli. Mimo wszystko słusznym działaniem sanacyjnym, jednocześnie wzmacniającym pozycję prezydenta w interesującej nas sferze, było zniesienie obowiązku kontrasygnaty kompetencji z pkt 17 art. 106 ust. 1 ustawy zasadniczej w wyniku nowelizacji z 2016 r.<sup>35</sup>

Na poziomie ustawowym kwestie uprawnień prezydenta, poza wcześniej przywoływanymi, regulują m.in. uchwalone w większości na początku lat 90. i obowiązujące do dziś ustawy zwykłe, przede wszystkim: „O obronie Ukrainy”, „O Siłach Zbrojnych Ukrainy” – obie z 6 grudnia 1991 r., „O Państwowej Służbie Przygranicznej Ukrainy” z 3 kwietnia 2003 r., „O powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej” z 25 marca 1992 r., „O Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy” z 5 marca 1998 r., „O przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji” z 21 października 1993 r. Wszystkie one były wielokrotnie nowelizowane, szczególnie po roku 2014 (np. ustawa „O powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej” była nowelizowana ponad 120 razy, jedynie w 2022 r. doszło do ośmiu nowelizacji, a w 2023 już do kolejnej), a niektóre doczekały się pełnych nowych wersji, jak ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” z 12 maja 2015 r., która „przejęła” szczegółową regulację części uprawnień Prezydenta Ukrainy znanych nam wcześniej z ustaw, m.in. „O obronie Ukrainy” czy „O Służbie Wywiadu Ukrainy” z 17 września 2020 r.

Przywołano jedynie wybrane przykłady, pomijając decyzje – jak się wydaje – podejmowane w wyniku przede wszystkim wydarzeń wewnętrznych, nawet jeżeli były powiązane z okolicznościami zewnętrznymi, takie jak zmiany konstytucji z lat 2004 (pomarańczowa rewolucja), 2010 (orzeczenie Sądu Najwyższego) i 2014 (Euromajdan). Przyczyn zmiany oglądu sytuacji ukraińskiego pra-

---

<sup>35</sup> Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo prawosuddja)”, WWR 2016, nr 28, s. 532.



wodawcy można upatrywać jednak również w sferze geopolitycznej. Podsumowaniem powinno być wskazanie punktów granicznych dla proponowanej periodyzacji wątku bezpieczeństwa państwa w historii ukraińskiego konstytucjonalizmu. Są to kończący etap I i rozpoczynający etap II rok 1994 oraz kończący etap II i rozpoczynający etap III rok 2014. W sferze międzynarodowej rok 1994 to dla Ukrainy w dużej mierze podpisanie Memorandum buďapesztańskiego, czyli Memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa w związku z przystąpieniem Ukrainy do Układu o nierozprzeźtrzenianiu broni jądrowej zawartego w 1994 r. między Ukrainą, Rosją, USA i Wielką Brytanią. Negocjowane od 1992 r. porozumienie miało zagwarantować bezpieczeństwo Ukrainie w zamian za przekazanie Rosji znajdującej się na jej terytorium broni jądrowej<sup>36</sup>. Chodziło o 176 pocisków wielogłowicowych, blisko 2 tysiące głowic bojowych i 44 bombowce zdolne do przenoszenia broni jądrowej, czyli arsenał większy niż ówczesny brytyjski, francuski i chiński łącznie. Abstrahując od późniejszych wydarzeń, podpisanie memorandum w roku 1994 mogło mieć niebagatelny wpływ na postrzeganie zakresu kompetencyjnego organów państwowych przez właściwie wszystkich uczestników ówczesnej ukraińskiej sceny politycznej.

Podobnie rok 2014, między etapem II i III, gdyby ograniczył się do Euromajdanu<sup>37</sup>, to jego formalną konsekwencją mogłoby pozostać usunięcie prezydenta W. Janukowycza i powrót konstytucji do

---

<sup>36</sup> Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb> (dostęp: 28.02.2023); Zob. szerzej np. A. Kleczkowska, *Memorandum Budapesztańskie – umowa międzynarodowa czy niewiążące porozumienie?*, „Władza Sądzenia” 2021, nr 20, s. 146 i n.

<sup>37</sup> Zob. szeroko na ten temat np. Potocki R., Domagała M., Miłoszewska D. (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014. Zob. również np. J. Połatyńska, *Essential Security Interests of States – Some Observations on the Emerging Practice under International Law*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2021, nr 5(2), s. 85 i n.

wersji z 2004 r.<sup>38</sup> Jednak późniejsze wydarzenia, będące ich kontynuacją, ale już mające daleko szerszy oddźwięk, czyli działania separatystyczne na Krymie oraz w Doniecku i Ługańsku, zmusiły ukraińskiego prawodawcę do kolejnej zmiany kursu w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa. Co symptomatyczne dla Ukrainy, zmiany te wiążą się cały czas przede wszystkim z pozycją ustrojową prezydenta, pozostającego w każdym z tych okresów podstawowym gwarantem suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Liczba kompetencji Prezydenta w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwowego (ponad połowa wszystkich jego uprawnień należy do tej sfery) w pełni oddaje konstytucyjnie przyznaną mu rolę Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy oraz gwaranta suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Przyznanie jednej osobie tak dużego wpływu na tę sferę życia państwowego ma swoje uzasadnienie w konieczności efektywnego działania wobec potencjalnych zagrożeń i usprawiedliwia koncentrowanie się następujących po sobie nowelizacji wokół pozycji ustrojowej głowy państwa.

## **Literatura**

- Biłousenko O., *Czy powynna była Ukrajina „oficijno phtłosyty wijnu” Rosiji?*, <https://ms.detector.media/manipulyatsii/post/29569/2022-05-27-chy-povynna-bula-ukraina-ofitsiyno-ogolosyty-viynu-rosii/>.
- Donaj Ł., *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy po 2014 r.*, Poznań 2022.
- Dunaj K., „Dyktat wersalski” i jego kontestacja w Republice Weimarskiej, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, tom XVIII, z. 1.
- Dunaj K., *Parlamentarny system rządów w Polsce i Niemczech po I wojnie światowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, tom XVII, z. 1.

---

<sup>38</sup> Ustawa Ukrainy z 21 lutego 2014 r., nr 742-VII, WWR 2014, nr 11, s. 143; Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro samousunennja Prezydenta Ukrainy wid wykonannja konstytucyjnych pownoważeń ta przyznacennja pozacherhowych wyboriw Prezydenta Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 158.

Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1995.

Kakaulina L., Nikołajenko N., *Ohołoszennja stanu wojny ta wjedennja wojennoho stanu: konstytucyjno-prawowowe zakripljennja, zmist i jurydyczni naslidky*, <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/ogoloshennya-stanu-vijny-ta-vvedennya-voyennogo-stanu-konstytutsijno-pravove-zakriplennja-zmist-i-yurydyczni-naslidky/>.

Klaffkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981.

Kleczkowska A., *Memorandum Budapesztańskie – umowa międzynarodowa czy niewiążące porozumienie?*, „Władza Sądzenia” 2021, nr 20.

Malyar H., *Ponjattja „neohołoszena abo newyznana wojny” – ce feesbesznej naratyw*, <https://www.mil.gov.ua/news/2022/03/20/ponyattja-neogoloshena-abo-neviznana-vijna-cze-feesbeshnij-narativ-%E2%80%93-ganna-malyar>.

Mełgiewska M. (red.), *Przebrana wojna – konflikt na Ukrainie, beneficjenci i bankruci*, Wrocław 2022.

Naływajko I., *Problemy prawowoho regulowanija ponjat „wojennyj stan”, „stan wojny” ta „wojennyj czas” [w:] Ewropejskij wybir Ukrainy, rozwytok nauky ta nacjonalna bezpjeka w realjach massztabnoji wijskowyji ahresiji ta hlobalnych wyklykiw XXI stolittja*, Tom 1, Odesa 2022.

Olechno A., *Pozycja Prezydenta Ukrainy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa*, „Opinie i analizy Instytutu De Republica, Seria Prawo” nr 19, 2022 (21).

Olechno A., *Prawotwórcze formy działalności władzy wykonawczej na Ukrainie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 4, z. 20B.

Pieniążek P., *Opór: Ukraińcy wobec rosyjskiej agresji*, Warszawa 2023.

Pohoriłka W. (red.), *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 1999.

Połatyńska J., *Essential Security Interests of States – Some Observations on the Emerging Practice under International Law*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2021, nr 5(2).

Potocki R., Domagała M., Miłoszewska D. (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014.

*Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Białystok 2000.

Steciuk P., *Osnovy teorii konstytuciji ta konstytucjonalizmu*, Lwiw 2003.

Szeszuczenko Ju., *Etapy konstytucij nohoro zwytku w nezależnoji Ukraini*, „Czasopys Kyjiwskoho Uniwersytetu Prawa” 2015, nr 2.

Topolnickij W. W., Tyczna B. M., *Problemy prawowoho regulowannja ponjat „wojennyj stan”, „stan wijny” ta „wojennyj czas”, „Administratywne ta mytne prawo”* 2019, nr 4 (25).

### **Akty prawne**

Dekret Prezydenta Ukrainy z 23 lutego 2022 r. nr 63/2022 Pro wwjedzennja nadzwyczajnoho stanu w okremych rehionach Ukrainy, <https://www.president.gov.ua/documents/632022-41393>.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 64/2022 Pro wwjedzennja wojennoho stanu w Ukraini, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 (254κ/96-WR).

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem Ewy Toczek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999. Tłumaczenie zmian: Andrzej Kubik, Jarosław Turłukowski. Warszawa 2018, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina\\_pol\\_010118-1.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf).

Postanowienie Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z 19 czerwca 1991 r. „Pro Koncepciju nowoji Konstytuciji Ukrainy”, WWR 1991, nr 35, s. 466.

Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 1 lipca 1992 r. „Pro projekt nowoji Konstytuciji Ukrainy”, WWR 1992, nr 37, s. 550.

Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinśkoji RSR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinśkoji RCR”, WWR URSS 1991, nr 33, s. 445.

Ustawa Ukrainy z 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrainy, Nr 1932-XII/ „WWR” – 1992 – nr 9, s. 109 z późn. zmianami.

Ustawa Ukrainy z 26 czerwca 1992 r. Pro nadzwyczajnyj stan (Nr 2501 – XII/ „WWR” – 1992 – nr 37) z późn. zmianami.

Ustawa Ukrainy z 16 marca 2000 r. Pro prawowyj režym nadzwyczajnoho stanu, nr 1550 – III/ „WWR” – 2000 – nr 23, s. 176.

Ustawa Ukrainy z 21 lutego 2014 r., nr 742-VII, WWR 2014, nr 11, s. 143.

Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro samousunennja Prezydenta Ukrainy wid wykonannja konstytucyjnych pownoważeń ta przyznacennja pozaczerhowych wyboriw Prezydenta Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 158.

Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r. O režymie prawnym stanu wojennego, WWR 2015, nr 28, s. 250.

Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo prawosuddja)”, WWR 2016, nr 28, s. 532.

Ustawa Ukrainy z 23 lutego 2022 r., nr 2101-IX Pro zatwerdżennja Ukazu Prezydenta Ukrainy „Pro wwjedzennja nadzwyczajnoho stanu w okremych rehionach Ukrainy”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2101-20#Text>.

Ustawa Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 2102-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

### **Inne źródła**

Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>.

**ANDRIJ SAVCHAK**

Prezes Przemyskiego Sądu Rejonowego Obwodu Lwowskiego.  
Doktorant prawa

## **Funkcjonowanie władzy sądowej w warunkach stanu wojennego – wybrane aspekty**

### **Functioning of the judiciary in the conditions of martial law – separate aspects**

**Streszczenie.** W związku z inwazją na terytorium Ukrainy przez siły zbrojne Federacji Rosyjskiej 24 lutego 2022 r. i wprowadzeniem stanu wojennego na terytorium Ukrainy, wymiar sprawiedliwości stanął przed nowymi wyzwaniami, których rozwiązanie wymagało zmiany dotychczasowego ustawodawstwa.

W chwili wprowadzenia stanu wojennego 24 lutego 2022 roku Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów Ukrainy i Wyższa Rada Sądownictwa nie działały. Nieobsadzonych pozostało ponad dwa tysiące stanowisk sędziowskich (28% maksymalnej liczby stanowisk sędziowskich).

Po wprowadzeniu stanu wojennego szczególnie dotkliwa stała się kwestia wsparcia organizacyjnego działalności sądów, przede wszystkim sądów zlokalizowanych na terenach okupowanych przez Federację Rosyjską lub w pobliżu linii walk. Takie problemy w funkcjonowaniu sądownictwa wymagały pilnego rozwiązania i odpowiedniej regulacji legislacyjnej.

Mając to na uwadze, Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła szereg zmian legislacyjnych od momentu wprowadzenia stanu wojennego na terytorium Ukrainy do grudnia 2022 r., co przyczyniło się do ustabilizowania pracy sądów. W związku z niesfunkcjonowaniem

Naczelnej Rady Sądownictwa część jej uprawnień została przekazana Państwowej Administracji Sądowniczej i Prezesowi Sądu Najwyższego. Zmiany dotyczyły również wprowadzenia dodatkowego sposobu informowania uczestników spraw sądowych o przebiegu sprawy i podjętych przez sąd postanowieniach. Możliwe było zdalne przeprowadzanie zebrań sędziowskich i wysyłanie sędziów z jednego sądu do drugiego bez ich zgody.

**Słowa kluczowe:** sąd; sądownictwo; jurysdykcja terytorialna; spotkania sędziów; oddelegowanie sędziów; stan wojenny

**Keywords:** court; judicial system; territorial jurisdiction; meeting of judges; business trips of judges; martial law.

Konflikt zbrojny Ukrainy z Federacją Rosyjską trwa właściwie od 2014 roku. Od tego czasu sądy ukraińskie na terenach okupowanych wstrzymały pracę lub zmieniły lokalizację. Większość sędziów i pracowników sądów została zmuszona do przeniesienia się na terytorium kontrolowane przez Ukrainę. W związku z zakrojoną na szeroką skalę inwazją na terytorium Ukrainy przez siły zbrojne Federacji Rosyjskiej 24 lutego 2022 r. i wprowadzeniem stanu wojennego na terytorium Ukrainy, wymiar sprawiedliwości stanął przed nowymi wyzwaniami, których rozwiązanie wymagało zmian w zakresie obowiązującego prawa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza stanu funkcjonowania sądownictwa przed rozpoczęciem inwazji na dużą skalę, przesłanek do dokonania zmian w prawie oraz samych zmian (w szczególności tego, na ile zmiany te były celowe, skuteczne i terminowe) od momentu ogłoszenia stanu wojennego 24 lutego 2022 roku do grudnia 2022 roku.

**Analiza najnowszych badań.** Biorąc pod uwagę okupację Krymu oraz znacznej części obwodów donieckiego i ługańskiego w 2014 roku, Ukraina miała pewne doświadczenie w rozwiązywaniu problemów funkcjonowania sądownictwa w podobnych wa-



runkach, jednak nikt wówczas nie ogłaszał stanu wojennego. Dlatego nie przeprowadzono kompleksowych badań nad funkcjonowaniem sądownictwa w stanie wojennym.

7 listopada 2019 r. weszła w życie Ustawa Ukrainy z 16 października 2019 r. nr 193-IX „O zmianie Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” oraz niektórych ustaw Ukrainy dotyczących działalności sądowych organów zarządzających. Na podstawie drugiego akapitu przepisów końcowych i przejściowych tej ustawy wygasły uprawnienia dotychczasowych członków oraz uprawnienia członków Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy<sup>1</sup>. W efekcie ponad dwa tysiące sędziów nie mogło dokończyć oceny kwalifikacyjnej, wstrzymano konkursy na wolne stanowiska w sądach apelacyjnych oraz nabór kandydatów na stanowiska sędziowskie. Według stanu na grudzień 2022 r. nowi członkowie Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy nie zostali powołani. Należy zauważyć, że według stanu na styczeń 2020 r. ustalona liczba sędziów wynosiła 7 295 stanowisk, z czego 1 900 stanowisk było nieobsadzonych.

Na dwa dni przed inwazją Federacji Rosyjskiej 22 lutego 2022 r. 10 członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości dobrowolnie złożyło rezygnację. W ten sposób Najwyższa Rada Sądownictwa faktycznie przestała działać, a organ ten jest ważny i wpływowy w sądownictwie Ukrainy: podejmuje decyzje w sprawie powoływania i odwoływania sędziów, pociąga sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podejmuje decyzje w sprawie czasowego usunięcia ze stanowiska i udziela zgody na zatrzymanie sędziów itp.

Tym samym w chwili wprowadzenia stanu wojennego 24 lutego 2022 roku Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów Ukrainy i Wyższa Rada Sądownictwa nie działały. Nieobsadzonych pozostało ponad dwa tysiące stanowisk sędziowskich (28% maksymalnej liczby stanowisk sędziowskich).

---

<sup>1</sup> Ustawa Ukrainy z 16 października 2019 r. O zmianach w Ustawie Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” oraz niektórych ustawach Ukrainy dotyczących działalności sądowych organów zarządzających Nr 193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>.

Po wprowadzeniu stanu wojennego szczególnie dotkliwa stała się kwestia wsparcia organizacyjnego działalności sądów, przede wszystkim sądów zlokalizowanych na terenach okupowanych przez Federację Rosyjską lub w pobliżu linii walk. Niemożność kontynuowania pracy takich sądów wynikała z niemożności dalszego sprawowania wymiaru sprawiedliwości z powodu zniszczenia samego gmachu sądów oraz nieobecności sędziów i pracowników sądów, którzy ze względu na zagrożenie życia i zdrowia, a także szczególny interes okupantów i kolaborantów, byli zmuszani wyjeżdżać do bezpieczniejszych regionów Ukrainy. Takie problemy w funkcjonowaniu sądownictwa wymagały pilnego rozwiązania i odpowiedniej regulacji legislacyjnej.

1. Zgodnie z art. 147 ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” (dalej – ustawa) w Ukrainie istnieje jednolity system zapewniający funkcjonowanie sądownictwa – sądy, organy władzy sądowniczej, inne organy państwowe i instytucje wymiaru sprawiedliwości. Jednym z tych organów jest Naczelna Rada Sądownictwa, która posiada istotne uprawnienia i bierze udział w szczególności w organizacyjnym wsparciu działalności sądów w sprawach i trybie określonych w tej i innych ustawach<sup>2</sup>.

Część siódma art. 147 ustawy przewidywała, że w związku z klęską żywiołową, działaniami wojskowymi, środkami zwalczania terroryzmu lub innymi nadzwyczajnymi okolicznościami praca sądu może zostać zawieszona decyzją Najwyższej Rady Sądownictwa, która zostaje przyjęta na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego.

W związku z niedziałającą Naczelną Radą Sądownictwa 3 marca 2022 r. ustawodawca dokonał odpowiednich zmian w ustawie, które przewidywały, że w przypadku niemożności sprawowania przez Najwyższą Radę Sprawiedliwości takiej władzy, jest ona wykonywana zarządzeniem prezesa Sądu Najwyższego. Właściwa decyzja jest również podstawą do przekazania wszystkich spraw

---

<sup>2</sup> Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. O sądownictwie i statusie sędziów nr 1402-VIII. Adres URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#top>.

które były rozpatrywane przez sąd, którego właściwość terytorialna ulega zmianie<sup>3</sup>.

Jednocześnie należy zauważyć, że Główny Wydział Naukowo-Ekspercki Aparatu Rady Najwyższej w swoim podsumowaniu zwrócił uwagę, że podjęcie takich zmian będzie *de facto* wyłącznie na zlecenie jednej osoby – Prezesa Sądu Najwyższego, a w razie jego niezdolności z przyczyn obiektywnych Prezesa Sądu Najwyższego, nie będzie możliwe rozstrzygnięcie kwestii ustalenia sądu, który będzie sprawował wymiar sprawiedliwości. W związku z tym zarekomendowano, aby w takim przypadku uprawnienia takie mógł wykonywać Wiceprezes Sądu Najwyższego, który wykonuje obowiązki Prezesa Sądu Najwyższego<sup>4</sup>. Jednak takie propozycje nie zostały uwzględnione przez deputowanych ludowych podczas uchwalania tych zmian, czy to z powodu pośpiechu, czy z innych powodów. W tym samym czasie, podczas przyjmowania kolejnych zmian, najwyraźniej takie propozycje zostały wzięte pod uwagę.

2. Kolejne zmiany ustawy z 15 marca 2022 r. dotyczyły również czasowego przekazania uprawnień Naczelnej Radzie Sądownictwa, które wcześniej zostały oddelegowane do innych organów i urzędników przed wznowieniem przez nią działalności. Tym samym uprawnienia do określania liczby sędziów w sądzie (z wyjątkiem Sądu Najwyższego) zostały przekazane Państwowej Administracji Sądowniczej Ukrainy. Prezesowi Sądu Najwyższego lub osobie pełniącej funkcję Prezesa Sądu Najwyższego nadano w szczególności takie uprawnienia, jak: powołanie na stanowisko bez konkursu

---

<sup>3</sup> Ustawa Ukrainy z 3 marca 2022 r. W sprawie zmiany części siódmej art. 147 Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” dotyczącej ustalania właściwości terytorialnej zmian podziału władzy sądowej nr 2112-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#n2>.

<sup>4</sup> Wnioski Głównego Wydziału Naukowo-Eksperckiego Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie projektu ustawy Ukrainy „O zmianie ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” o zapewnieniu stabilnego funkcjonowania sądownictwa w okres nieobecności Naczelnej Rady Sądownictwa” URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245352>.

i odwołanie ze stanowiska Szefa Państwowej Administracji Sądowniczej Ukrainy i jego zastępców; podejmowanie decyzji o delegowaniu sędziego do innego sądu tego samego stopnia i specjalności oraz o wcześniejszym zakończeniu delegowania sędziego (bez przedłożenia Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy); przeprowadzanie przeglądu zawiadomień sędziów o ingerencji w czynności sędziego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, ogłaszanie wyników i podejmowanie stosownych decyzji; złożenie do właściwych organów lub urzędników wniosku o ustalenie i pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej osób, które dopuściły się czynów lub dopuściły do zaniechania czynów naruszających gwarancje niezawisłości sędziowskiej lub podważających autorytet wymiaru sprawiedliwości itp.<sup>5</sup>

Jednocześnie należy zauważyć, że w trakcie omawiania tych zmian ustawodawca wprowadził szereg poprawek do projektu ustawy. W szczególności projekt ustawy przewidywał przekazanie tych uprawnień nie Prezesowi Sądu Najwyższego, ale Radzie Sędziów, która jest najwyższym organem samorządu sędziowskiego i pełni funkcję organu wykonawczego Zjazdu Sędziów Ukrainy. Ponadto projekt przewidywał, że takie uprawnienia Naczelnej Rady Sądownictwa, w przypadku braku upoważnionego składu, powinny zostać przekazane Państwowej Administracji Sądowniczej Ukrainy i Prezesowi Sądu Najwyższego nie tylko w okresie stanu wojennego, ale także w czasie pokoju<sup>6</sup>. Ustawodawca przewidział jednak, że uprawnienia takie są ustanawiane czasowo w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego lub stanu wojennego oraz

---

<sup>5</sup> Ustawa Ukrainy z 15 marca 2022 r. W sprawie wprowadzenia zmian do rozdziału XII „Przepisy końcowe i przejściowe” Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” w celu zapewnienia stałego funkcjonowania sądownictwa w czasie nieobecności upoważnionego członka Naczelnej Rady Sądownictwa nr 2128-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#n5>.

<sup>6</sup> W sprawie wprowadzenia zmian do rozdziału XII „Przepisy końcowe i przejściowe” Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” w celu zapewnienia stałego funkcjonowania sądownictwa w czasie nieobecności upoważnionego członka Najwyższej Rady Sądownictwa: projekt Prawo Ukrainy. Adres URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1244902>.

w ciągu 30 dni od dnia jego odwołania (zakończenia) oraz w przypadku braku upoważnionego składu Naczelnej Rady Sądownictwa, określonego w art. 131 Konstytucji Ukrainy.

Należy zauważyć, że powyższe zmiany zostały wprowadzone i przyjęte na początku i w połowie marca 2022 r. Przyjęcie takich zmian było konieczne dla prawidłowego sprawowania i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach stanu wojennego oraz w obliczu niepowołanej Najwyższej Rady Sądownictwa. Jednocześnie w głosowaniu nad tymi dwoma projektami ustaw ustawodawca uwzględnił kilka istotnych uwag, na które zwrócił uwagę Główny Departament Ekspertów Naukowych Aparatu Rady Najwyższej w swoich wnioskach z 2 marca 2022 r.<sup>7</sup> oraz od 14.03.2022 r.<sup>8</sup>

Czy powyższe zmiany można uznać za delegację uprawnień lub przekazanie ich z jednego organu do drugiego? Czy dopuszczalne jest upoważnienie określonego organu lub urzędnika, nawet podczas stanu wojennego, do wykonywania przede wszystkim konstytucyjnie zapisanych uprawnień innego organu? Pytania podlegają dyskusji.

Delegacja władzy to przeniesienie władzy z jednego podmiotu władzy na inny. Delegowanie uprawnień nie jest formą ich ostatecznego przekazania. Uprawnionym organem pozostaje ten, z którego zostały delegowane, i mogą zostać zwrócone lub zmienione [11]. Delegacja uprawnień najczęściej jest powiązana z przekazaniem uprawnień organów wykonawczych organom samorządu terytorialnego lub odwrotnie. Takie zjawisko jest generalnie nowością w systemie sądownictwa. Jednocześnie należy zauważyć, że wśród naukowców pojęcia „delegowanie uprawnień”, „przekazanie

---

<sup>7</sup> Wnioski Głównego Wydziału Naukowo-Ekspertckiego Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie projektu Ustawy Ukrainy „O zmianie ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” dotyczącej zmian podziału władzy sądów. Adres URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1243490>.

<sup>8</sup> Wnioski Głównego Wydziału Naukowo-Ekspertckiego Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie projektu ustawy Ukrainy „O zmianie ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” o zapewnieniu stałego funkcjonowania sądownictwa w okresie nieobecności Naczelnej Rady Sądownictwa” URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245352>.

uprawnień” i „nadanie uprawnień” uznawane są za nieco odmienne<sup>9</sup>. A. Solonar uważa zatem, że pojęcia „nadanie” i „delegowanie” należy rozróżnić według kryterium, że w przypadku tego ostatniego organ, który przekazał określone uprawnienia innemu organowi, zachowuje prawo do ich równoczesnej realizacji z organem, który otrzymał te uprawnienia. Natomiast konsekwencją nadawania uprawnień jest utrata przez organ przekazujący uprawnienia prawa do ich wykonywania od momentu przekazania<sup>10</sup>.

Nie wnikając w różnice między tymi pojęciami, sądzę, że bardziej celowe jest skupienie się na tym, czy dopuszczalne jest czasowe przekazanie uprawnień nieuprawnionej Najwyższej Rady Sądownictwa innym organom i urzędnikom wymiaru sprawiedliwości w warunkach stanu wojennego?

Najwyższa Rada Sądownictwa jest organem o konstytucyjnie określonych uprawnieniach, przewidzianych w art. 131 Konstytucji Ukrainy. W związku z tym uważa się, że zgodnie z Ustawą Zasadniczą Ukrainy jej uprawnienia nie mogą zostać przekazane żadnemu innemu organowi lub urzędnikowi w drodze uchwalenia zwykłej ustawy. Jednak w warunkach stanu wojennego może obowiązywać szczególny reżim prawny – umożliwi to czasowe (na czas stanu wojennego) przekazanie uprawnień Najwyższej Rady Sądownictwa innym organom lub funkcjonariuszom<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> S. V. Szewczuk, *Delegacja uprawnień państwowych: autoref.* Praca dyplomowa doktorat prawo Nauki: 12.00.01 / Narodowy prawo Acad. Ukraina – Charków, 1997, s. 20.

<sup>10</sup> A. V. Solonar, *Odrębne aspekty ujawniania znaczenia pojęcia „upoważnienie”* [Tekst] A. V. Solonar, *Prawo porównawcze i analityczne*, 2014, nr 2, s. 255.

<sup>11</sup> Wnioski Głównego Wydziału Ekspertów Naukowych Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie projektu ustawy Ukrainy „O zmianach w ustawie Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” w celu zapewnienia stałego funkcjonowania sądownictwa w okresie nieobecności uprawnionego składu Najwyższej Rady Sądownictwa”. Adres URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245352>.

Istotnie, art. 92 ust. 19 Konstytucji Ukrainy stanowi, że ustrój prawny stanu wojennego określają wyłącznie Ustawy Ukrainy<sup>12</sup>. W tym celu ustawodawca przyjął Ustawę Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego”, która określa treść reżimu prawnego w czasie stanu wojennego, tryb jego wprowadzania i znoszenia, podstawy prawne działania organów państwowych, dowództwa wojskowego, administracji wojskowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji w stanie wojennym, gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych. Artykuł 12–2 tej ustawy stanowi, że w warunkach stanu wojennego sądy, organy i instytucje wymiaru sprawiedliwości działają wyłącznie na podstawie, w granicach kompetencji i w sposób określony w Konstytucji Ukrainy i prawie Ukrainy. Przewidziane w Konstytucji Ukrainy uprawnienia sądów, organów i instytucji wymiaru sprawiedliwości nie mogą być ograniczane w warunkach stanu prawnego stanu wojennego<sup>13</sup>.

Tym samym ustawodawca właściwie przewidział, że wprowadzenie stanu wojennego nie powinno w żaden sposób wpływać na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i niedopuszczalne jest jakiegokolwiek ograniczanie kompetencji sądów, organów i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Jeśli chodzi o możliwość przekazania uprawnień jednego organu w systemie sądownictwa innemu organowi lub urzędnikowi (zwłaszcza takiemu konstytucyjnemu organowi jak Najwyższa Rada Sądownictwa), obecne ustawodawstwo nie zawiera norm, które by to umożliwiały lub tego zakazywały.

**3.** Kolejne zmiany dotyczyły wprowadzenia dodatkowego sposobu informowania uczestników spraw sądowych o przebiegu sprawy oraz możliwości przeprowadzenia zebrań sędziów zdalnie oraz delegowania sędziów z jednego sądu do drugiego bez ich zgody.

---

<sup>12</sup> Konstytucja Ukrainy: w wydaniu z 01.01.2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

<sup>13</sup> Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r. O reżimie prawnym stanu wojennego Nr 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#top>.

W celu zachowania jedności i poufności informacji, zapobieżenia nieupoważnionej ingerencji i zniekształceniu danych, aby zapobiec przypadkom napadów, Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy i przedsiębiorstwo państwowe Krajowe Systemy Informatyczne zawiesiły działanie państwowych rejestrów i baz danych administrowanych przez państwo. W związku z tym dostęp do Jednolitego Państwowego Rejestru Orzeczeń Sądowych, serwisów „Stan spraw” oraz „Wykaz spraw skierowanych do rozpoznania” został czasowo zawieszony. Sądy w warunkach stanu wojennego działały i sprawowały wymiar sprawiedliwości. W sądach, w których było to możliwe, kontynuowano wymiar sprawiedliwości, zawiadamiając strony o postępowaniu pod adresem ich miejsca rejestracji lub adresem pocztowym podanym sądowi.

Wobec niedziałających usług elektronicznych i ograniczonych możliwości operatora pocztowego w warunkach stanu wojennego doręczania korespondencji oraz mając na uwadze znaczną liczbę przesiedleńców wewnętrznych, z których znaczna część opuściła terytorium Ukrainy, konieczne stało się zapewnienie dodatkowej możliwości podania informacji o sędzie rozpoznającym sprawę, stronach sporu i przedmiocie powództwa, miejscu, dacie i godzinie rozprawy.

W tym celu 26 kwietnia 2022 r. w Radzie Najwyższej Ukrainy zarejestrowano projekt ustawy, który przewiduje możliwość udzielania takich informacji uczestnikom procesu sądowego za pośrednictwem Jednolitego Państwowego Portalu Internetowego usług elektronicznych, w tym za pomocą aplikacji mobilnej Portalu Diya (Diya).

27 lipca 2022 r. zmiany te zostały przyjęte przez Radę Najwyższą Ukrainy<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ustawa Ukrainy z 27 lipca 2022 r. O zmianach w Ustawie Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” w sprawie dodatkowych sposobów informowania o sprawach sądowych i odbywania zebrań sędziowskich w stanie wojennym lub wyjątkowym Nr 2461-IX. Adres URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#n2>.



Ten projekt ustawy przewidywał również dodatkowe informowanie stron sporu, upoważnionych za pośrednictwem Jednolitego Państwowego Portalu Internetowego Usług Elektronicznych lub poprzez aplikację mobilną Portalu Diya, poprzez wyświetlenie w formie elektronicznej orzeczenia sądu w sprawie, dokumentu wykonawczego.

Co do zasady przekazanie informacji w tej formie nie będzie miało charakteru urzędowego zawiadomienia, ale uczestnik procesu sądowego zostanie poinformowany i będzie mógł podjąć niezbędne działania w celu ochrony swoich praw i interesów w przyszłości, w tym m.in. otrzymywanie urzędowych informacji o przebiegu sprawy, postanowieniach sądu w sprawie, zapoznawanie się z materiałami sprawy itp.

Jak już wspomniano powyżej, Prezesowi Sądu Najwyższego udzielono pełnomocnictwa do zakończenia działalności sądów i określenia właściwości terytorialnej ich spraw do innego sądu. W związku z tym znacznie wzrosło obciążenie pracą sędziów w sądzie, do którego przekazano sprawy sądu, który przestał działać, a procedura delegowania sędziów wymagała zgody samego sędziego na takie delegowanie. W związku z tym wraz ze zmianami z 27 lipca 2022 r. ustawodawca przewidział również możliwość delegowania sędziów bez ich zgody z sądów, których właściwość terytorialną została zmieniona, do sądu rozstrzygającego właściwość terytorialną spraw toczących się w sądzie, w którym sędzia pracuje, a w przypadku braku wolnych miejsc w tym sądzie – do innego sądu tego samego stopnia i specjalności. Po dokonaniu stosownych zmian w przypadku zakończenia pracy sądu i zmiany właściwości terytorialnej sądu, Prezesowi Sądu Najwyższego przyznano prawo delegowania sędziów tych sądów, którym przerwano pracę bez ich zgody, do innego sądu.

Ustawa wprowadziła również możliwość odbywania posiedzeń sędziów zdalnie, w trybie wideokonferencji, z zastrzeżeniem, że w trakcie takich posiedzeń nie są rozpatrywane sprawy, dla których podjęcia decyzji ustawa wymaga konieczności przeprowadze-

nia tajnego głosowania<sup>15</sup>. W ten sposób zdalne odbywanie posiedzeń sędziów w celu rozstrzygnięcia bieżących spraw związanych z działalnością tego czy innego sądu powinno przyczynić się do zachowania niezwykle ważnych w warunkach stanu wojennego środków bezpieczeństwa, nie mówiąc już o częstych alarmach lotniczych i przerwach w dostawie prądu.

4. Od grudnia 2020 r. na Ukrainie obowiązuje nowy ustrój administracyjno-terytorialny – Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła stosowną Uchwałę<sup>16</sup>. Jednocześnie ustawodawca przewidział, że do czasu wejścia w życie Ustawy Ukrainy „O zmianie ustroju sądów rejonowych na terytorium Ukrainy w związku z tworzeniem (likwidacją) okręgów”, właściwe sądy rejonowe będą nadal sprawować ich kompetencje w ramach właściwości terytorialnej ustalonej przed wejściem w życie Uchwały Rady Najwyższej Ukrainy „O utworzeniu i likwidacji okręgów” z 17 lipca 2020 r. nr 807-IX, ale nie później niż 1 stycznia 2022 r.” Następnie przedłużono ostateczny termin jurysdykcji spraw podlegających dawnej jurysdykcji terytorialnej do 1 stycznia 2023 r.

Biorąc pod uwagę stan wojenny wprowadzony na Ukrainie, zmiany z 1.12.2022 r. zachowały właściwość terytorialną sądów, która obowiązywała przed reformą administracyjno-terytorialną, ale nie dłużej niż rok od dnia zakończenia lub odwołania stanu wojennego na terytorium Ukrainy<sup>17</sup>. Tym samym ustawodawca faktycznie odłożył w czasie rozstrzygnięcie kwestii zmiany właściwo-

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, punkt 3.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 17 lipca 2020 r. O powstaniu i likwidacji dzielnic nr 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

<sup>17</sup> Ustawa Ukrainy z 1 grudnia 2022 r. O zmianie punktu 3-1 rozdziału XII „Przepisy końcowe i przejściowe” Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów” dotyczącego właściwości miejscowej sądów rejonowych na terytorium Ukrainy przed uchwaleniem ustawy o zmianie w ustroju sądów rejonowych na terytorium Ukrainy w związku z utworzeniem (likwidacją) obwodów nr 2808-IX. Adres URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2808-20#n2>.

ści terytorialnej sądów zgodnie z nowym ustrojem administracyjno-terytorialnym. Zważywszy na okoliczności, odkładanie w czasie rozpoznania tej kwestii nie będzie miało negatywnego wpływu zarówno na działalność sądów, jak i na prawa uczestników spraw.

### **Wnioski**

Mimo że kwestia możliwości przekazania uprawnień Najwyższej Rady Sądownictwa innym organom i osobom wymiaru sprawiedliwości jest dyskusyjna, to jednak zważając na okoliczności, w jakich znalazł się wymiar sprawiedliwości, taka konstrukcja prawna była krokiem koniecznym. W czasie pokoju przyjmowanie zmian ustawodawstwa i koncentracja takich uprawnień w urzędzie Prezesa Sądu Najwyższego, nawet w przypadku niepowołanej Najwyższej Rady Sądownictwa, nie mogła być uzasadniona, gdyż w czasie pokoju wysiłki państwa powinny mieć na celu przede wszystkim przywrócenie funkcjonowania członków Najwyższej Rady Sądownictwa, a nie przekazanie jej uprawnień innym organom i/lub ich funkcjonariuszom.

Wprowadzenie dodatkowego sposobu informowania uczestników sprawy o przebiegu sprawy i podjętych decyzjach przyczyniło się do realizacji przez tych uczestników ich praw procesowych oraz możliwości prowadzenia zdalnych posiedzeń sędziów, a zachowanie właściwości terytorialnej sądów przyczyni się do ich stabilnej pracy.

**PETRO STETSYUK**

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

Ukraińskie Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych

im. Ołeksandra Razumkowa,

## **Wpływ wojny na rozwój konstytucyjny Ukrainy (wybrane aspekty)**

### **Impact of the war on Ukraine's constitutional development (particular aspects)**

**Streszczenie.** Rosyjska wojna na Ukrainie wpłynęła na wszystkie sfery życia publicznego, działalność władz państwowych i samorządowych oraz zagroziła perspektywom przyszłości Ukrainy jako państwa konstytucyjnego. Wojna miała negatywny wpływ na proces rozwoju konstytucyjnego Ukrainy w sposób całościowy, a w szczególności na główne segmenty jej mechanizmu funkcjonowania. Artykuł poświęcony jest ogólnej analizie „rozwoju konstytucyjnego we współczesnym świecie” jako zjawiska politycznego i prawnego oraz kategorii naukowej, a także specyfice rozwoju konstytucyjnego Ukrainy przed i po inwazji rosyjskiej na pełną skalę. Autor analizuje główne formy i konsekwencje wpływu wojny rosyjskiej na Konstytucję Ukrainy, na Ukrainę jako państwo konstytucyjne i na współczesny ukraiński konstytucjonalizm. W tekście pojawiają się również rozważania na temat możliwych kierunków rozwoju konstytucyjnego Ukrainy w perspektywie krótko- i długoterminowej. Szczególną uwagę zwraca się na potencjalną rolę i znaczenie dla konstytucyjnego rozwoju Ukrainy zapisania w ustawie zasadniczej strategicznego kursu państwa na pełne członkostwo w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Uwaga skupia się na potrzebie przygotowania i przyjęcia nowej Konstytucji Ukrainy po wojnie.

**Słowa kluczowe:** wojna, rozwój konstytucyjny, konstytucja, państwo konstytucyjne, konstytucjonalizm.

**Keywords:** war, constitutional development, constitution, constitutional state, constitutionalism.

Wojna hybrydowa Federacji Rosyjskiej (FR) przeciwko Ukrainie, która rozpoczęła się od nielegalnej aneksji Krymu w 2014 roku i okupacji niektórych dzielnic obwodów donieckiego i ługańskiego, weszła w tak zwaną „gorącą fazę” osiem lat później ze wszystkimi konsekwencjami agresji wojskowej na pełną skalę. Reakcją na te wydarzenia było wprowadzenie stanu wojennego na Ukrainie<sup>1</sup>. Jednak w pierwszych miesiącach okupacji ukraińskich miast i wsi (Borodzianka, Bucza, Hostomel, Irpień, Mariupol, niektóre wsie obwodów kijowskiego, sumskiego, czernihowskiego i charkowskiego) masowe mordy ludności cywilnej, torturowanie ludności, uprowadzanie dzieci ukraińskich, ich przymusowe wywiezienie na terytorium państwa agresora, a także planowane zniszczenie spichlerzy, systemów przesyłu energii elektrycznej, gazu, kolei, innych obiektów infrastruktury krytycznej – świadczą o tym, że takie działania Federacji Rosyjskiej mają na celu ludobójstwo narodu ukraińskiego<sup>2</sup>. Wszystko to stworzyło nową rzeczywistość polityczną i prawną, w której rosyjska wojna na Ukrainie katastrofalnie wpłynęła na wszystkie sfery życia publicznego, funkcjonowanie władz państwowych i lokalnych oraz zagroziła perspektywom przyszłego rozwoju Ukrainy we wszystkich działaniach i obszarach. W tej sytuacji tak ważny element przyszłości Ukrainy, jak jej rozwój konstytucyjny, nie jest wyjątkiem.

---

<sup>1</sup> Ustawa Ukrainy z 24 lutego 2022 r. W sprawie zatwierdzenia dekretu Prezydenta Ukrainy „O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie” nr 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>.

<sup>2</sup> Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy W sprawie oświadczenia Rady Najwyższej Ukrainy „O popełnieniu ludobójstwa w Ukrainie przez Federację Rosyjską” nr 2188-IX z 14 kwietnia 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2188-20#Text>.

## **1. Rozwój konstytucyjny we współczesnym świecie. Ukraina**

**1.1. Rozwój konstytucyjny jako zjawisko polityczne i prawne oraz kategoria naukowa.** Rozwój konstytucyjny we współczesnym świecie jest tylko jednym z segmentów ogólnego postępu społecznego i – podobnie jak inne jego elementy (gospodarcze, społeczne, religijne, polityczne itp.) – jest aktywnie wykorzystywany do charakteryzowania stanu rozwoju zarówno grup państw (różnych stowarzyszeń, związków), jak i poszczególnych krajów. Za początek „rozwoju konstytucyjnego” jako zjawiska społecznego słusznie uznaje się pojawienie się pierwszych europejskich konstytucji (w ich nowoczesnym znaczeniu) i ich rzeczywistą regulację najważniejszych stosunków społecznych tamtych czasów. To ostatnie bardzo szybko doprowadziło do zmiany historycznego typu państwa z „feudalnego” na „konstytucyjne”, a pomyślnie funkcjonowanie samego „państwa konstytucyjnego” doprowadziło do wyłonienia się względnie niezależnego typu demokratycznego reżimu politycznego, który później stał się znany jako konstytucjonalizm. Od tego czasu elementami składowymi mechanizmu funkcjonowania „rozwoju konstytucyjnego” są niezmiennie trzy zjawiska społeczne i polityczne: konstytucja państwa, państwo konstytucyjne i konstytucjonalizm. Będąc w systemie wewnętrznych współzależności, one stale ewoluują, nabywają nowe cechy i właściwości charakterystyczne, próbując jednocześnie reagować na nowe wyzwania i pokonywać różne przeszkody. To ostatnie wynika z potrzeby zapewnienia nieodwracalności procesu rozwoju konstytucyjnego we współczesnym świecie oraz potrzeby zachowania najlepszych osiągnięć cywilizacyjnych świata demokratycznego. Rozwój konstytucyjny opiera się na podstawowych zasadach mentalności europejskiej, wspólnocie starożytnego dziedzictwa kulturowego, chrześcijańskich wartościach moralnych i wielowiekowym doświadczeniu w walce o godność ludzką i polityczne samostanowienie narodów. To właśnie w ramach rozwoju konstytucyjnego jako takiego kraje, w szczególności te należące do tzw. cywilizacji zachodniej (kraje świata wolnego), były w stanie osiągnąć swój obecny poziom do-

brobytu społecznego oraz gospodarczego i mniej lub bardziej stabilne pokojowe współistnienie. Powojenna (po II wojnie światowej) Europa była w stanie odbudować swoje zniszczone gospodarki, stworzyć system zbiorowego bezpieczeństwa i ostatecznie utworzyć Unię Europejską w ramach rozwoju konstytucyjnego. W dzisiejszych czasach rozwój konstytucyjny stał się nie tylko naturalnym rodzajem postępu społecznego dla krajów europejskich, ale także niemal jedyną możliwą opcją zachowania europejskiej tożsamości, zapewnienia ich dobrobytu i demokratycznej przyszłości<sup>3</sup>.

**1.2. Cechy rozwoju konstytucyjnego Ukrainy.** Za początek konstytucyjnego rozwoju Ukrainy uważa się powstanie dwóch demokratycznych państw ukraińskich po I wojnie światowej – Ukraińskiej Republiki Ludowej (1917) i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej (1918). Niezwykłym zjawiskiem w tej sytuacji było to, że podmioty te były wynikiem korzystania przez naród ukraiński z niezbywalnego prawa do samostanowienia, a ich zjednoczenie w jedno demokratyczne państwo było zgodne z ogólnie przyjętymi normami prawa międzynarodowego w tamtym czasie. Dlatego było całkiem logiczne i przewidywalne, że pierwsze zapisy ukraińskiej konstytucji z tamtych czasów stwierdzały, że „po przywróceniu swojego prawa państwowego jako Ukraińskiej Republiki Ludowej, Ukraina, dla lepszej obrony swojej ziemi, dla lepszej ochrony praw i wolności, kultury i dobrobytu swoich obywateli, ogłosiła się i jest teraz suwerennym, niepodległym państwem”<sup>4</sup>. Niestety, historia URL, pomimo heroicznej walki narodu ukraińskiego o wolność i niepodległość, była krótkotrwała.

---

<sup>3</sup> Aby uzyskać więcej informacji na temat zjawiska rozwoju konstytucyjnego, zob.: П. Стецюк, Конституційний розвиток в сучасному світі (теоретико-методологічні засади) // Юридичний вісник. – 2015. № 3. – s. 107–112.

<sup>4</sup> Ukraińska Rada Centralna. Dokumenty i materiały. W dwóch tomach. T. 2. 19 grudnia 1917 – 29 kwietnia 1918 / Ed. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін.: [Текст] / – К.: Наукова думка, 1997. s. 330.

Wraz z przywróceniem niezależności państwowej narodu ukraińskiego na początku lat 90. rozpoczął się nowy okres w rozwoju konstytucyjnym Ukrainy. Jego kierunek polityczny i prawny został początkowo określony przez treść Deklaracji Suwerenności Państwa Ukrainy (1990) i Koncepcji nowej konstytucji Ukrainy (1991) przyjętej przez Radę Najwyższą Ukraińskiej SRR. Decydujące znaczenie w tym procesie miało jednak przyjęcie nowej ukraińskiej Konstytucji (1996) przez Radę Najwyższą Ukrainy. Ukraina została ogłoszona suwerennym, demokratycznym, socjalnym i prawnym państwem, a człowiek, jego życie i zdrowie, honor i godność, nietykalność i bezpieczeństwo zostały uznane za najwyższą wartość społeczną na całym jej terytorium. Jednocześnie jedynym źródłem suwerenności i władzy w państwie został nazwany wyłącznie naród ukraiński, który sprawuje władzę bezpośrednio oraz za pośrednictwem organów państwowych i lokalnych. W Ukrainie na poziomie konstytucyjnym uznawano rządy prawa, a najwyższą moc prawną przyznano bezpośrednio ustawie zasadniczej państwa (Konstytucji Ukrainy). Postanowiono również, że Ukraina uznaje i gwarantuje samorządność lokalną, a władza państwowa powinna być sprawowana poprzez podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską<sup>5</sup>.

Ponad ćwierć wieku obowiązywania obecnej Konstytucji Ukrainy (1996) stało się żywym odzwierciedleniem skomplikowanego procesu rozwoju konstytucyjnego Ukrainy, jej prób przekształcenia się z postradzieckiej, totalitarnej formacji państwowej w nowoczesne europejskie państwo konstytucyjne. O złożoności tego procesu świadczyły nie tylko głębokie przemiany społeczne i gospodarcze, znaczące zmiany mentalne w głównych grupach społecznych ludności Ukrainy, ale także szereg głębokich kryzysów politycznych i liczne zmiany konstytucyjne w ustawie zasadniczej państwa. W końcu na przestrzeni lat podjęto ponad pięćdziesiąt prób<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Konstytucja Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/#Text>; zob. art. 1, 3, 5, 6, 7, 8.

<sup>6</sup> Антологія конституційного процесу в сучасній Україні /автор-укладач В.Мусяка. – Кіјów, Zarovit 2017, s. 780.



zmiany Konstytucji Ukrainy, z których siedem zakończyło się sukcesem<sup>7</sup>.

Jednak – jak się później okazało – być może najważniejszą z tych zmian konstytucyjnych (pod względem perspektyw ogólnego rozwoju konstytucyjnego Ukrainy) były nowelizacja z 2019 r. dotyczące strategicznego kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>8</sup>. Zmiany te, w szczególności, uzupełniły tekst preambuły do ustawy zasadniczej państwa o postanowienia, zgodnie z którymi „Rada Najwyższa Ukrainy w imieniu narodu ukraińskiego”, przyjmując Konstytucję Ukrainy, „potwierdziła europejską tożsamość narodu ukraińskiego i nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”. Ponadto, zgodnie z przyjętymi zmianami konstytucyjnymi, uprawnienia parlamentu obejmują „określanie zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej” w zakresie „realizacji strategicznego kursu państwa na pełne członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego” (punkt 5 części pierwszej artykułu 85). Zadaniem rządu było zapewnienie realizacji tego kursu, a bezpośrednim „gwarantem” tych procesów miała być głowa państwa – prezydent Ukrainy. Warto zauważyć, że celem przyjętych poprawek konstytucyjnych było „ustanowienie w Konstytucji Ukrainy cywilizacyjnego wyboru europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego”, a bezpośrednimi sposobami osiągnięcia tego ostatniego było „uzyskanie pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Konstytucja Ukrainy.

<sup>8</sup> O poprawkach do Konstytucji Ukrainy (dotyczących strategicznego kursu państwa na pełne członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego). Prawo Ukrainy z dnia 7 lutego 2019 r. nr 2680-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /2680-19#Text>.

<sup>9</sup> Nota wyjaśniająca do projektu ustawy „O zmianach w Konstytucji Ukrainy (dotyczących strategicznego kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego)”. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH6Z100A>.

## **2. Wojna rosyjska i rozwój konstytucyjny Ukrainy**

**2.1. Konstytucja Ukrainy.** W życiu wielu narodów europejskich konstytucja (konstytucja narodowa, konstytucja danego państwa) i wojna (w jej szerokim, wyłącznie negatywnym znaczeniu, jako czas klęski, ogromnych strat ludzkich, zbrodni wojennych, brutalnego łamania praw człowieka, ciągłego zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego, czas nieodwracalnych zniszczeń w miastach i wsiach itp.) spotykały się nieraz. Co więcej, znaczna część konstytucji narodowych w przeszłości (w swoich pierwszych przejawach) faktycznie pojawiła się w czasach niespokojnych, a przynajmniej na granicy wojny (lub czasów niepokoju społecznych – rewolucji, powstań ludowych, zamachów stanu itp.) i początku życia w pokoju. Tak było w przypadku konstytucjonalizmu, kiedy pojawiły się pierwsze konstytucje – Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1789 r., pierwsza Polska Konstytucja z 1791 r. i pierwsza Francuska Konstytucja z tego samego roku. Tak też było w ubiegłym XX wieku, kiedy to pojawiły się pierwsze powojenne (po I wojnie światowej) konstytucje Republiki Weimarskiej, Austrii czy Czechosłowacji. Z drugiej strony, w historii Ukrainy Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1918 r. pojawiła się podczas (paradoksalnie) poprzedniej wojny rosyjsko-ukraińskiej – wojny bolszewickiej Rosji z niepodległym wówczas państwem ukraińskim<sup>10</sup>.

Jednak większość z tych przypadków miała wspólną cechę, polegającą na tym, że konstytucje narodowe były co prawda przyjmowane w czasie wojny lub natychmiast po rozpoczęciu pokoju, ale zostały zatwierdzone w celu ich dalszego funkcjonowania w czasie pokoju. Z reguły nikt nigdy nie przyjął konstytucji wojennej (na czas wojny). Zamiast tego, w lutym 2022 r., Ukraina stanęła w obliczu diametralnie odwrotnej sytuacji. Konstytucja została przyjęta

---

<sup>10</sup> W dalszej części częściowo wykorzystano tekst przemówienia inauguracyjnego „Konstytucja i konstytucjonalizm w czasach wojny: z doświadczeń ukraińskich”, wygłoszonego z okazji rozpoczęcia nowego roku akademickiego 2022/2023 w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Rzeszowie/WSPIA Rzeszowska Szkoła Wyższa, 8 października 2022 r. URL: <https://wspia.eu/pl/uczelnia/aktualnosc/wspia-rzeszowska-szkola-wyzsza-rozpoczela-28-rok-akademicki/>

w czasie pokoju w celu promowania praw człowieka, demokracji, parlamentaryzmu, realizacji zasady podziału władzy i innych powszechnie uznawanych wartości demokratycznych, a jest zmuszona funkcjonować w czasie wojny, wojny niesprokowanej, niezwykle brutalnej, toczącej się na terytorium Ukrainy i powodującej liczne ofiary w ludziach i straszliwe zniszczenia.

W wyniku trwającej rosyjskiej wojny w Ukrainie wielu obywateli traci życie każdego dnia, a także pozbawia miliony Ukraińców domów, pracy i innych środków do życia. Miliony obywateli Ukrainy stały się uchodźcami lub migrantami wewnętrznymi. Z drugiej strony wojna niezwykle utrudniła funkcjonowanie wszystkich organów władzy publicznej w Ukrainie i miała bardzo negatywny wpływ na krajowy system prawny, w tym na jego fundament – Konstytucję Ukrainy. Brzmi to paradoksalnie, jednak to właśnie wojna spowodowała pojawienie się szeregu realistycznych poglądów na ustawę zasadniczą państwa, na jej rolę w życiu codziennym, zwłaszcza zwykłych obywateli, oraz na funkcjonowanie państwa jako takiego.

W ten sposób niektóre pojęcia i kategorie zapisane (lub raczej potwierdzone w tekście Ustawy Zasadniczej Ukrainy), takie jak wolność człowieka, godność człowieka, równość, demokracja, integralność terytorialna państwa, nienaruszalność jego granic (art. 2, 3, 5, 15, 17), nabrały realnej wartości. Szybko zmieniły się one z politologicznych abstrakcji poprzedniego życia w prawdziwe wartości „wartościowe rzeczy”, za które Ukraińcy oddają nie tylko swój majątek, pieniądze, czas osobisty, ale także zdrowie i – niestety – czasami najcenniejszą wartość – swoje życie. Dlatego ta wojna nie jest nazywana wojną między dwoma konkretnymi państwami, ale wojną między dwoma światami, dwoma światopoglądami, wojną między dobrem a złem, demokracją a totalitaryzmem.

Okazało się również, że Konstytucja Ukrainy, określając „główny obowiązek państwa ukraińskiego w zakresie ustanowienia i zapewnienia praw i wolności człowieka”<sup>11</sup>, nie zawiera (nie ustanawia) rzeczywistego i skutecznego mechanizmu wypełniania przez państwo tego konstytucyjnego obowiązku. Co więcej, rozdrobnienie i nadmierna iluzoryczność tego ostatniego, a także niezdolność ustawy zasadniczej państwa do wytrzymania procesu oligarchizacji kraju i długotrwałej grabieży majątku narodowego narodu ukraińskiego przez tak zwanych oligarchów, mają swoją bezpośrednią konsekwencję w postaci skrajnie niewystarczającego stanu zdolności obronnych państwa jako takiego.

Wojna poważnie zaostrzyła również częściowo ukryte wady i niedociągnięcia obecnej ustawy zasadniczej państwa, co znacznie utrudnia jej funkcjonowanie. Wśród nich są tak zwane „nieodłączne wady” (tj. te niedociągnięcia i braki, które pozostały w tekście Konstytucji Ukrainy od czasu jej przyjęcia przez parlament). Przede wszystkim mówimy o nadmiernej deklaratywności działu II „Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela”, faktycznym dualizmie władzy wykonawczej, częściowo nieodpowiednich uprawnieniach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy jako organu sądownictwa konstytucyjnego itp. Ponadto z czasem pojawiły się nowe wady Konstytucji Ukrainy. Jednym z nich jest na przykład tak zwane niezrównoważenie tekstu ustawy zasadniczej państwa ze względu na jej zbyt częste i nie zawsze przemyślane nowelizacje. W końcu niektóre z nich dotyczyły całych rozdziałów konstytucji, znacząco zmieniając dziesiątki artykułów Konstytucji Ukrainy. Tak było na przykład w 2004 r. (poprawki konstytucyjne mające na celu podział władzy między parlamentem, rządem i głową państwa)<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Zob. art. 3 ust. 2 Konstytucji Ukrainy.

<sup>12</sup> Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. W sprawie poprawek do Konstytucji Ukrainy nr 2222-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>.

oraz w 2016 r. (poprawki konstytucyjne dotyczące wymiaru sprawiedliwości)<sup>13</sup>. Oczywiście jest, że wpływ wojny na Konstytucję Ukrainy nie ogranicza się do powyższych przykładów. W każdym razie jasne jest, że negatywne trendy są znacznie bardziej powszechne w tym procesie.

**2.2. Ukraina (kraj).** Nie mniej negatywny i katastrofalnie destrukcyjny w swej naturze był wpływ rozpoczęcia przez Rosję inwazji wojskowej na pełną skalę (w najszerszym tego słowa znaczeniu) na państwo ukraińskie. Nowa rzeczywistość polityczna zmusiła najwyższe władze państwowe i ich urzędników do obiektywnej oceny sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i obronności oraz do podjęcia próby wykorzystania wszelkich możliwych mechanizmów w celu ochrony suwerenności i integralności terytorialnej państwa. Wcześniejsze błędy i błędne kalkulacje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i obronności, w tym niewłaściwe wdrożenie przepisów konstytucyjnych dotyczących strategicznego kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa w UE i NATO, również wymagały poprawek. W ciągu pierwszych trzech lat (począwszy od lutego 2019 r.) praktyka wdrażania konstytucyjnych przepisów Ustawy Ukrainy „O zmianach w Konstytucji Ukrainy (dotyczących strategicznego kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego)” nie była szczególnie zauważalna. Sytuacja ze zrozumieniem potencjału wartości poprawek konstytucyjnych z lutego 2019 r. zmieniła się dramatycznie wraz z początkiem pełnej agresji wojskowej Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Bohaterska walka narodu ukraińskiego i jego sił zbrojnych przeciwko rosyjskim napastnikom nie tylko sprawiła, że kierownictwo polityczne kraju powróciło do realizacji konstytucyjnych zadań państwa ukraińskiego w celu przystąpienia do UE i NATO, ale także słusznie przyciągnęło uwagę zdecydowanej większości państw

---

<sup>13</sup> Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. O poprawkach do Konstytucji Ukrainy (dotyczących wymiaru sprawiedliwości) nr 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

członkowskich UE. To właśnie heroiczny opór narodu ukraińskiego wobec rosyjskich napastników wydaje się mieć decydujące znaczenie dla przyznania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej 25 czerwca 2022 roku.

Jednak przyznając Ukrainie status kandydata do członkostwa w UE, Komisja Europejska przedstawiła szereg wymagań, których niespełnienie może skutkować cofnięciem tego statusu. Według Ukrinform, chodziło o następujące wymagania: 1) wprowadzenie przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, w tym procesu wstępnej selekcji opartego na ocenie ich uczciwości i umiejętności zawodowych, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej; 2) zakończenie kontroli uczciwości kandydatów do Najwyższej Rady Sprawiedliwości przez Radę Etyki i wybór kandydatów do Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy; 3) wzmocnienie walki z korupcją, w szczególności na wysokim szczeblu, poprzez aktywne i skuteczne dochodzenia; 4) zakończenie procedury powołania nowego szefa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej poprzez zatwierdzenie zdecydowanego zwycięzcy konkursu oraz rozpoczęcia i zakończenia procesu wyboru i powołania nowego dyrektora Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy; 5) zapewnienie zgodności ustawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy ze standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF); 6) przyjęcie kompleksowego planu strategicznej reformy całego sektora organów ścigania jako elementu środowiska bezpieczeństwa Ukrainy; 7) wprowadzenie ustawy antyoligarchicznej ograniczającej nadmierny wpływ oligarchów na życie gospodarcze, polityczne i społeczne – należy tego dokonać w sposób zgodny z prawem, uwzględniając przyszłą opinię Komisji Weneckiej w sprawie odpowiedniego prawodawstwa; 8) przezwyciężenie wpływu partykularnych interesów poprzez przyjęcie ustawy o środkach masowego przekazu, która harmonizuje ukraińskie ustawodawstwo z dyrektywą UE w sprawie audiowizualnych usług medialnych i upoważnia nie-

zależnego regulatora mediów; 9) zakończenie reformy ustawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej<sup>14</sup>.

Do połowy wiosny 2023 r. Ukraina spełniła większość wyżej wymienionych wymogów Komisji Europejskiej. Przyjęto poprawki do Ustawy Ukrainy „O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy” w celu „wprowadzenia przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, w tym wstępnego procesu selekcji opartego na ocenie ich uczciwości i umiejętności zawodowych, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej”; zakończono selekcję kandydatów do Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy; powołano nowego szefa Specjalistycznej Prokuratury Antykorupcyjnej; a także zakończono proces wyboru i powołania nowego dyrektora Narodowej Prokuratury Antykorupcyjnej Ukrainy; przyjęto ustawy o środkach masowego przekazu, mniejszościach narodowych itp. Jednocześnie w centrum uwagi ukraińskich urzędników pozostaje spełnienie wszystkich wymogów określonych przez Komisję Europejską przy przyznawaniu Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej oraz wspólne porozumienie między przedstawicielami UE i Ukrainy w sprawie treści przyjętych innowacji legislacyjnych.

**2.3. Ukraiński konstytucjonalizm.** Niewątpliwie wojna ma również negatywny wpływ na stan współczesnego ukraińskiego konstytucjonalizmu. Biorąc pod uwagę ten ostatni jako pewien typ demokratycznego reżimu opartego na organicznej jedności teorii konstytucyjnej, krajowego ustawodawstwa konstytucyjnego i praktyki jego stosowania, można stwierdzić następujący wpływ wojny na wszystkie bez wyjątku segmenty współczesnego ukraińskiego konstytucjonalizmu. Na przykład wraz z początkiem rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę na pełną skalę, katedry prawa kon-

---

<sup>14</sup> Status kandydata: Ukraina będzie w stanie spełnić siedem wymogów UE i wdrożyć reformy. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3509936-status-kandidata-ukraine-zmoze-vikonati-7-vimog-es-ta-provesti-reformi.html>.

stytucyjnego, wraz z uniwersytetami, faktycznie przestały funkcjonować przez pewien czas. Niektóre z nich ostatecznie wznowiły swoją aktywność *online*, a później w zwykłym trybie *offline*. Jednak nie wszystkie katedry prawa konstytucyjnego powróciły do swojej zwykłej działalności. Najgorsza sytuacja panuje na wydziałach prawa w Charkowie i innych wschodnich i południowych miastach Ukrainy. Natomiast w czwartym lub piątym miesiącu pełnej rosyjskiej agresji wojskowej, swego rodzaju odrodzenie życia akademickiego na Ukrainie w segmencie studiów konstytucyjnych i prawnych było zachęcające. Na przykład w 2022 r. konferencje naukowe „Międzynarodowa ocena prawna rosyjskiej agresji wojskowej w Ukrainie i ochrona podstawowych praw człowieka” (zorganizowana przez Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki, 16.07.2022 r.)<sup>15</sup>, „Konstytucyjne dokonanie nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy: problemy z realizacją” (zorganizowana przez Centrum Razumkova przy wsparciu Fundacji Hanns-Seidel na Ukrainie i w ścisłej współpracy z Polsko-Ukraińskim Klubem Konstytucjonalistów, 28.06.2022 r.)<sup>16</sup>, „Konstytucjonalizm w czasach wojny” (zorganizowana przez Instytut Prawa i Psychologii Politechniki Lwowskiej, 23.09.2022 r.) itd.

Jeśli chodzi o rozwój i usprawnienie krajowego ustawodawstwa konstytucyjnego, to istnieją obiektywne trudności bezpośrednio związane z organizacją ukraińskiego parlamentu. Jednocześnie należy zauważyć, że ukraiński parlament formalnie nie przerwał swojej działalności nawet podczas podejścia rosyjskich agresorów na obrzeża stolicy (koniec lutego – początek marca 2022 r.). Natomiast nadmierna dyskrecja działań Rady Najwyższej Ukrainy przez większą część roku nie zawsze jest rozumiana przez społeczeństwo obywatelskie i badacze konstytucji.

Chyba najtrudniejsza sytuacja występuje w segmencie praktyki stosowania prawa konstytucyjnego, zwłaszcza w zakresie organizacji władz publicznych: przestrzegania konstytucyjnej zasady sprawowania władzy państwowej na podstawie jej podziału na

---

<sup>15</sup> URL: <https://kpiu.pnu.edu.ua/2022/07/16-2/>.

<sup>16</sup> URL: <https://www.youtube.com/watch?v=E7T5-w7Vwv4>.



władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą; zapewnienia ciągłości działania wyższych organów władzy państwowej, w tym sądowniczej; a także zatwierdzenia i zapewnienia przez organy państwa praw i wolności człowieka. Jednocześnie działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza na obszarach granicznych i obszarach bezpośrednich działań bojowych, były zachęcające (pozytywnie godne odnotowania) w kontekście wojny. To właśnie aktywna postawa władz lokalnych (rad miejskich, burmistrzów miast i wsi, członków rad lokalnych) w obwodach czernihowskim, sumskim, charkowskim, odeskim, mikołajowskim, w ich miastach i wsiach, uniemożliwiła rosyjskim okupantom wkroczenie do centralnych regionów Ukrainy w pierwszych tygodniach rosyjskiej agresji.

### **3. Perspektywy rozwoju konstytucyjnego Ukrainy przed wojną i po jej zakończeniu**

**3.1. Zadania na najbliższą przyszłość.** W kontekście brutalnej wojny na pełną skalę prowadzonej przez Rosję przeciwko Ukrainie, zapewnienie nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy staje się obiektywnie najwyższym priorytetem dla wszystkich władz państwowych i lokalnych, ich urzędników i pracowników. I chociaż ustawa zasadnicza państwa definiuje obecnie jedynie parlament, rząd i głowę państwa jako podmioty tego procesu, szereg innych organów państwowych powinno znaleźć swoje miejsce w tym procesie tak szybko, jak to tylko możliwe. Wśród tych ostatnich znajdują się organy państwowe, których prawidłowe funkcjonowanie bezpośrednio wpływa na stan bezpieczeństwa narodowego Ukrainy (Sąd Konstytucyjny Ukrainy, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, Służba Wywiadu Zagranicznego Ukrainy, Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, Rzecznik Rady Najwyższej Ukrainy itp.)

Na przykład Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który ma wyłączne prawo do oficjalnej interpretacji Konstytucji Ukrainy, może interpretować przepis konstytucyjny „nieodwracalność europejskiego

i euroatlantyckiego kursu Ukrainy” (ust. 5 Preambuły do Konstytucji Ukrainy) w powiązaniu z innymi przepisami konstytucyjnymi, w szczególności z postanowieniami art. 1 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym Ukraina jest „suwerennym i niepodległym, demokratycznym, socjalnym, prawnym państwem” oraz z częścią siódmą art. 17 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którą „na terytorium Ukrainy nie mogą znajdować się żadne obce bazy wojskowe”. W tej sytuacji na uwagę zasługują podobne doświadczenia organów sądownictwa konstytucyjnego niektórych państw obcych – byłych republik radzieckich, w szczególności Republiki Litewskiej<sup>17</sup>. Ponadto w celu prawidłowej realizacji europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy należy wprowadzić szereg odpowiednich zmian i uzupełnień do niektórych przepisów tak zwanej grupy bezpieczeństwa. Na przykład część pierwsza artykułu 2 Ustawy Ukrainy „O Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy” mogłaby zostać uzupełniona o zapis „nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy” i brzmieć następująco: „Artykuł 2. Zadanie Służby Bezpieczeństwa Ukrainy. Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy powierzono ochronę suwerenności państwa, porządku konstytucyjnego, integralności terytorialnej, potencjału naukowego, technicznego i obronnego Ukrainy, uzasadnionych interesów państwa i praw obywateli przed wywiadowczą i wywrotową działalnością zagranicznych służb specjalnych, ingerencją poszczególnych organizacji, grup i osób, a także zapewnienie ochrony tajemnic państwowych i nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy<sup>18</sup>. Natomiast część pierwsza artykułu 3 Ustawy Ukrainy „O Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy” mogłaby zostać uzupełniona o zapis „zapewnienia nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy” i mieć następujące brzmienie: „Artykuł 3. Funkcje Rady Bezpieczeństwa Narodowego

---

<sup>17</sup> Dainius Žalimas, prezes Sądu Konstytucyjnego Litwy. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2727774-dajnus-zalimas-golova-konstitucijnogo-sudulitvi.html>.

<sup>18</sup> Ustawa Ukrainy z 25 marca 1992 r. O Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy nr 2229-XII (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

i Obrony Ukrainy. Funkcje Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy są następujące: 1) składanie wniosków do Prezydenta Ukrainy w sprawie realizacji zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i obrony, zapewnienie nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy (...)"<sup>19</sup>. Właściwe zapewnienie systemu bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, biorąc pod uwagę jej europejski i euroatlantycki kierunek rozwoju, będzie również wymagało pewnej rewizji obecnych przepisów konstytucyjnych dotyczących instytucji stanów wyjątkowego i wojennego. W tym przypadku doświadczenie konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych w obowiązującej Konstytucji RP (1997) może być przydatne dla Ukrainy<sup>20</sup>.

**3.2. Najważniejszą rzeczą jest konstytucyjny rozwój Ukrainy po wojnie.** Obecna Konstytucja Ukrainy, faktycznie spełniwszy swoją historyczną misję (zapisując fakt przywrócenia niezależności państwowej narodu ukraińskiego i tworząc podstawę prawną do przekształcenia postradzieckiej Ukrainy w nowoczesne państwo konstytucyjne), nie tylko nie pozbyła się tak zwanych nieodłącznych wad i niedociągnięć, ale z czasem nabyła szereg nowych. Ponadto ustawa zasadnicza państwa pod wieloma względami nie była przygotowana do prawidłowego funkcjonowania w stanie wojennym oraz w innych sytuacjach związanych z nowymi wyzwaniami i zagrożeniami, które pojawiły się w XXI wieku. Dlatego po zakończeniu wojny Ukraina prawdopodobnie przygotuje i przyjmie nową konstytucję, która będzie oczywiście jakościowo nową ustawą zasadniczą państwa.

Nowa (powojenna) Konstytucja Ukrainy powinna być przede wszystkim dokumentem przyszłości (konstytucją XXI wieku). Powinna stać się podstawowym prawem zrównoważonego rozwoju

---

<sup>19</sup> Ustawa Ukrainy z 5 marca 1998 r. O Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy nr 183/98-BP (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98#Text>.

<sup>20</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

państwa, konstytucją rzeczywistej ochrony praw i wolności każdego człowieka w Ukrainie. Nowa Konstytucja Ukrainy, jako najważniejszy narodowy dokument polityczny i prawny, powinna również stać się wyrazem nadziei całego narodu ukraińskiego na godną przyszłość polityczną, społeczną i gospodarczą w zjednoczonej Europie.

Jednocześnie z punktu widzenia obecnej Konstytucji Ukrainy i podstawowych zasad współczesnego europejskiego konstytucjonalizmu przyszłe zwycięstwo Ukrainy w obecnej wojnie rosyjsko-ukraińskiej powinno oznaczać przede wszystkim zwrot Ukrainie wszystkich jej terytoriów, zarówno nielegalnie zaanektowanych, jak i tymczasowo okupowanych przez Federację Rosyjską. Ponadto Ukraina powinna stworzyć odpowiednie warunki do szybkiego powrotu do ojczyzny wszystkich swoich obywateli, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia kraju z powodu wojny. Dla przyszłego rozwoju konstytucyjnego Ukrainy (po zwycięstwie w wojnie rosyjsko-ukraińskiej) niezwykle ważne będzie nie tylko zwrócenie wszystkich nielegalnie zaanektowanych i tymczasowo okupowanych terytoriów ukraińskich, ale także zapewnienie odpowiednich praw człowieka w Ukrainie, zachowanie innych wartości demokratycznych i wzmocnienie narodowej państwowości narodu ukraińskiego. W końcu, jak pokazuje historia, obecność tych ostatnich była i pozostaje jedyną realną gwarancją istnienia narodu ukraińskiego jako takiego, zachowania jego kultury, tradycji i tożsamości. Pełne członkostwo Ukrainy w UE będzie logiczną i społecznie uzasadnioną konsekwencją jej obecnego etapu rozwoju konstytucyjnego.

**DMYTRO TERLECKIJ**

Doktor nauk prawnych, profesor nadzwyczajny  
Uniwersytet Narodowy „Odeska Akademia Prawa”

**Sąd Konstytucyjny Ukrainy:  
kto określi granice, których nie można  
przekroczyć nawet w warunkach nadzwyczajnych?**

**Constitutional court of Ukraine: Who will determine  
the limits of what is acceptable under  
the states of emergency?**

**Streszczenie.** Dla Ukrainy zbrojny opór wobec rosyjskiej agresji jest jedynym sposobem na przetrwanie. Jest też niemożliwy bez systematycznego i zróżnicowanego wsparcia ze strony państw partnerskich i organizacji międzynarodowych, przynajmniej w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Krytycznie niebezpieczne dla Ukrainy jest jednak sprowadzenie sprzeciwu wobec rosyjskiej agresji jedynie do oporu zbrojnego. W konstytucyjnym wymiarze istnienia wojna rosyjsko-ukraińska jest konfrontacją różnych sposobów myślenia i światopoglądu oraz różnych samoświadomości. Jestem przekonany, że najważniejszymi sprawami w tej konfrontacji są ustanowienie „prawdziwego zaangażowania na rzecz konstytucjonalizmu” oraz skuteczna obrona wartości i zasad, w których on pośredniczy.

Obecnie znaczenie i rola Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w takiej efektywnej ochronie znacznie wzrosły, choćby dlatego, że prawdziwym zagrożeniem dla bezpieczeństwa konstytucyjnego nie jest odchylenie od zwykłych procedur, ale stopniowe przekształcanie tego, co wyjątkowe i tymczasowe, w to, co normalne

i trwałe, jako jedna z konsekwencji życia w sytuacji nadzwyczajnej i jej przewyciężania.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo konstytucyjne, Sąd Konstytucyjny Ukrainy, stany nadzwyczajne, kryzys konstytucyjny.

**Keywords:** constitutional security; states of emergency, Constitutional Court of Ukraine, constitutional erosion.

Bezpieczeństwo konstytucyjne jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego<sup>1</sup>. Jest to rozsądne i racjonalne stwierdzenie, które w szczególności zostało zawarte w ustawodawstwie krajowym<sup>2</sup>, ale jednocześnie nie wyklucza ich konkurencji i sprzeciwu. Innymi słowy, bezpieczeństwo konstytucyjne, które można zdefiniować jako deklarowany cel i pożądany wynik ustanowienia wartości i zasad określających porządek konstytucyjny państwa, które są obiektywnie (w niektórych przypadkach w sposób dorozumiany) zapisane w Konstytucji, w rzeczywistości bywa często oceniane jako czynnik, który co najmniej komplikuje realizację i ochronę interesów narodowych.

Takie postrzeganie związku między konstytucją a bezpieczeństwem narodowym ma miejsce w normalnych warunkach, ale jest najbardziej widoczne w warunkach nadzwyczajnych. W tym kontekście warto zapoznać się ze stanowiskiem J. Locka<sup>3</sup>, który wychwalał zalety „ograniczonego i legalnego rządu”, był jednak przekonany, że władza wykonawcza ma i powinna mieć, w warunkach nadzwyczajnych, prerogatywę do „działania według własnego uznania dla dobra publicznego, bez polegania na przepisach prawa, a czasem nawet wbrew nim”.

---

<sup>1</sup> Езеров А. Конституційна безпека як складник національної безпеки України. „Український часопис конституційного права” 2017. № 2. С. 60–67.

<sup>2</sup> Ustawa Ukrainy z 21 czerwca 2018 r. W sprawie bezpieczeństwa narodowego Ukrainy nr 2469-VIII (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>; zob. art. 1–3.

<sup>3</sup> Лок Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. К.: „Nasz Format” 2020, s. 256–257.

Decydującym argumentem na rzecz podejścia, zgodnie z którym odstępstwo od normalnych procedur organizacji i wykonywania władzy państwowej jest *condicio sine qua non* reakcji państwa na warunki nadzwyczajne, jest idea, że istnieje podstawowa różnica ontologiczna między tym, co normalne, a tym, co nadzwyczajne. To właśnie ten postulat od samego początku i po dziś stanowi podstawę analizy roli i znaczenia prawa w sytuacji kryzysowej.

Warto zauważyć, że refleksja akademicka po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone w 2001 r. wykazała chęć ponownego przemyślenia teoretycznych rozważań K. Schmitta, który jest być może najbardziej znanym, ale bynajmniej nie jedynym, zwolennikiem zaprzeczenia prawa jako takiego w sytuacjach nadzwyczajnych. Sprowadzając rozróżnienie między tym, co normalne, a tym, co wyjątkowe, do absolutu, K. Schmitt argumentował, że prawo ucieleśnia ogólne zasady mające na celu rozwiązanie normalnej sytuacji, która jest codzienna i przewidywalna. Nie można jednak przewidzieć nieuniknionych sytuacji nadzwyczajnych, a zatem nie można ich przewidzieć z wyprzedzeniem. „Wyjątkowy przypadek, taki, który nie jest zdefiniowany w obowiązującym prawie, można przynajmniej opisać jako przypadek skrajnego niebezpieczeństwa, zagrożenia dla istnienia państwa itp., ale nie jest możliwy do opisanego zgodnie ze stanem faktycznym”<sup>4</sup>. Ponieważ sytuacja nadzwyczajna nie jest normalną sytuacją, zasady prawa nie mają zastosowania. Niemożność przewidzenia każdej sytuacji, która może się pojawić, oznacza, że rządy prawa muszą ustąpić miejsca stosowaniu pozaprawnych środków *ad hoc*. Jedynym podmiotem zdolnym do skutecznego i szybkiego reagowania na zagrożenia dla istnienia państwa jest władza wykonawcza – argumentował K. Schmitt, ponieważ nie jest z góry uzależniona od żadnego przepisu prawa. Ścisłe przestrzeganie ograniczeń prawnych, w tym wymogu uprzedniej zgody prawnej na każde działanie, jest nie tylko naiwne, ale także niebezpieczne, ponieważ

---

<sup>4</sup> Schmitt Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (University of Chicago Press; 1st edition, 2006), P. 6.

utrudni rządowi reakcję na nadzwyczajne okoliczności, które wymagają maksymalnej elastyczności<sup>5</sup>.

Sformułowanie i rozwiązanie tego pytania przez Schmitta, które było częścią jego krytyki demokracji liberalnej, ostatecznie doprowadziło do zaprzeczenia ograniczającego celu prawa i jego absolutyzacji w kontekście antagonistycznej konfrontacji, która wyklucza możliwość dyskusji i kompromisu, rozwiązania politycznego. Jednak nawet zdecydowani przeciwnicy tego podejścia nie osiągnęli całościowego porozumienia w swoich wysiłkach na rzecz pogodzenia dychotomii normalny-wyjątkowy z wartościami, które definiują treść ograniczonego rządu, przede wszystkim z rządami prawa.

Podsumowując dotychczasowe stanowiska, J. Waldron w tym kontekście sugeruje trzy możliwe podejścia. Tak więc, zgodnie z pierwszym podejściem, dla dobra praworządności istniejące gwarancje prawne, przede wszystkim konstytucyjne, powinny z pewnością pozostać w mocy, ponieważ po to zostały stworzone i właśnie w takich sytuacjach są najbardziej potrzebne. Można również polegać na ogólnym duchu elastyczności i wrażliwości sytuacyjnej w działaniach państwa, do czego zachęca się nawet w normalnych czasach. Zgodnie z tym podejściem rządy prawa nie są głównym ograniczeniem elastyczności działań państwa w obliczu aktualnego zagrożenia. Wreszcie, zgodnie z trzecim podejściem, można z wyprzedzeniem ustanowić specjalne zasady prawne regulujące sytuacje nadzwyczajne – zasady, które na przykład zawieszają normalne gwarancje swobód obywatelskich lub pozwalają urzędnikom państwowym na dużą swobodę w podejmowaniu działań, które normalnie podlegałyby ogólnym zasadom prawa<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Schmitt Carl. *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle* (Polity; 1st edition, 2015), P. 148–179.

<sup>6</sup> Waldron Jeremy. *The Rule of Law*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2020 Edition), Edward N. Zalta (red.). URL: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/rule-of-law>.



Ogólnie rzecz biorąc, jestem przekonany, że dychotomia normalna-wyjątkowa nie bierze pod uwagę, że sytuacja normalna jako taka już przewiduje wyjątkowe uprawnienia, a także zaprzecza, że sposoby reagowania na wyjątkowe okoliczności są w rzeczywistości pełne treści prawnych. Istnieje istotna ciągłość między stanem wyjątkowym a stanem normalności, która determinuje nie wybór między porządkiem zobiektywizowanym w prawie a arbitralną uznaniowością, ale wybór między różnymi stopniami praworządności a różnymi stopniami uznaniowości<sup>7</sup>. Nawet w najspokojniejszych okresach normalności zawsze jest miejsce na dyskrecję i podejmowanie decyzji, a nawet w najbardziej wyjątkowych sytuacjach kryzysowych zasady prawa nadal porządkują życie. Przynajmniej prawo nadal kształtuje ideę tego, co jest dopuszczalne w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednocześnie prawo określa definicję sytuacji nadzwyczajnych, przypadki, w których można je ogłosić, a także to, jakie uprawnienia państwo może wykorzystać i kiedy się one kończą<sup>8</sup>.

Opierając się na analizie porównawczej porządków konstytucyjnych różnych państw, D. Dyzenhaus wskazuje, że wybierają one między ustaleniem zasad reagowania na sytuacje nadzwyczajne w konstytucji a określeniem takich zasad, jeśli wystąpi sytuacja nadzwyczajna<sup>9</sup>.

W pierwszym przypadku istnieje wybór między dwoma modelami: modelem wykonawczym, w którym władza wykonawcza jest uprawniona do określenia istnienia sytuacji nadzwyczajnej i podjęcia odpowiednich środków reagowania, oraz modelem legislacyjnym, który wymaga od ustawodawcy określenia reżimu prawnego dla realizacji tych zadań. Pomimo dokonanego wyboru, należy również ustalić granice kontroli sądowej w reżimie organizacji

---

<sup>7</sup> N. C. Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies* (Stany wyjątkowe w liberalnych demokracjach) (Cambridge University Press, 2009), P. 4.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 44–45.

<sup>9</sup> D. Dyzenhaus, *Stany nadzwyczajne* [w:] *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. Michel Rosenfeld i Andras Sajó (Oxford University Press, 2012), s. 442.

i wykonywania władzy publicznej w warunkach nadzwyczajnych. Jeśli kontrola sądowa odgrywa bardzo ważną rolę, to istnieją podstawy do wyróżnienia trzeciego modelu konstytucyjnego – modelu sądowego. Zadania te powinny zostać rozwiązane, nawet jeśli porządek prawny nie ma konstytucyjnie zapisanego stanu nadzwyczajnego, albo dlatego, że poziom definicji konstytucyjnej jest minimalny lub nie istnieje, albo dlatego, że nie ma pisemnej konstytucji<sup>10</sup>.

Popierając wnioski D. Dyzenhausa o drugorzędym znaczeniu formy konstytucji dla identyfikacji porządku prawnego jako konstytucyjnego, zdolności sądów do konstytuowania zasad regulowania sytuacji nadzwyczajnych poprzez kontrolę i interpretację, pomimo ich wyraźnej niepewności, poprzez można również stwierdzić, że wybór modelu jest zdeterminowany „prawdziwym zaangażowaniem w konstytucjonalizm”, a zatem konstytucyjna regulacja sytuacji nadzwyczajnych przyjmie określoną formę niezależnie od tego, co jest zapisane w obowiązującej konstytucji<sup>11</sup>.

Z pewnością nie jest to wyłącznie formalny aspekt dystrybucji uprawnień nadzwyczajnych, ale raczej przestrzeganie przez państwo, nawet w warunkach nadzwyczajnych, zasad, które umożliwiają i zabezpieczają ograniczony i skuteczny rząd – rząd, który reprezentuje pragnienie ludzi do ustanowienia instytucji, które pozwalają im koordynować swoje wysiłki i współpracować w celu osiągnięcia tych zadań, których nie mogą osiągnąć samodzielnie.

Równy nacisk, wraz z ograniczeniem skuteczności konstytucjonalizmu, stanowi podstawę argumentu, że ucieleśnia on pewien sposób, który strukturyzuje i reguluje osiągnięcie wspólnych i indywidualnie istotnych celów przez ukonstytuowane instytucje władzy. Konstytucjonalizm odrzuca zatem absolutną i arbitralną władzę, uzależniając legitymizację jej sprawowania od zdolności skutecznego osiągnięcia wspólnych i indywidualnie istotnych celów, a także pośredniczy w podejmowaniu decyzji politycznych

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 442–443.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 443.

i rozwiązywaniu konfliktów politycznych w społeczeństwie w taki sposób, że ustanawia pewne wzajemne powiązania między tymi celami z jednej strony oraz między tymi celami a określonymi środkami ich osiągnięcia z drugiej strony.

Konstytucjonalizm, niezależnie od danej tradycji – prawnej lub politycznej<sup>12</sup> – i pomimo różnic między nimi, zawsze pośredniczy w przekazywaniu pewnych zasad i wartości, uniemożliwiając zastąpienie określonego wyniku rzeczywistym w określonych okolicznościach. Z tego powodu konstytucjonalizm, w tym jego tradycja polityczna, w przeciwieństwie do konstytucyjnej teorii politycznej, podkreśla ograniczenia politycznego samostanowienia i ostatecznie wyklucza z politycznego procesu decyzyjnego przynajmniej najważniejsze wartości i zasady, w których pośredniczy. Podobnie konstytucjonalizm wyklucza dopuszczalność wyjątkowych naruszeń tych zasad i wartości, nawet jeśli istnieje zagrożenie dla bytu politycznego, który mają one reprezentować<sup>13</sup>.

Zaprzeczenie temu wnioskowi, którego znaczenie wykracza daleko poza wybór konstytucyjnej konstrukcji uprawnień nadzwyczajnych, nieuchronnie oznacza zaprzeczenie istoty konstytucjonalizmu jako takiego, a tym samym zobowiązania danego państwa do jego przestrzegania. Sytuacja nadzwyczajna jest zatem testem nie tylko zdolności państwa do terminowego i właściwego zidentyfikowania i wdrożenia środków w celu wyeliminowania zagrożenia i jego konsekwencji, testując siłę wszystkich systemów i infrastruktur, ale także jego zdolności do zapewnienia prawa i porządku poprzez monopolistyczne i legalne użycie przymusu.

Oficjalnie zadeklarowany system organizacji i sprawowania władzy publicznej jest również testowany. Powinno się tutaj zauważyć, że każda sytuacja nadzwyczajna jest nie tyle przyczyną

---

<sup>12</sup> B. Richard, *Constitutionalism in International Encyclopedia of Political Science*, Vol. 1, wyd. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser i Leonardo Morlino (SAGE Publications, 2011), s. 416–421.

<sup>13</sup> Minkinen Panu, Political constitutionalism versus political constitutional theory: law, power, and politics, *International Journal of Constitutional Law*, 11(3), 2013, s. 608.

źródłową, co katalizatorem istniejących trendów. Dlatego też, jeśli środki nadzwyczajne wskazują na odstępstwo od zwykłych procedur organizacji i wykonywania władzy państwowej, punktem wyjścia jest założenie, że takie zwykłe procedury są zgodne z zasadami demokracji, praworządności i praw człowieka. W przeciwnym razie nie jest to odwrót, ale raczej wzmocnienie i rozprzestrzenianie się deformacji zarządzania publicznego.

Warto podkreślić, że ograniczony rząd nie jest czymś oczywistym, ale raczej wynegocjowanym wynikiem rozwoju politycznej organizacji społeczeństwa i interakcji między ludźmi, którzy sprawują władzę polityczną, a ludźmi, którzy są tej władzy posłuszni. I tylko wtedy, gdy wprowadzenie rządu ograniczonego zasadami demokracji, rządów prawa i praw człowieka jest kluczowe dla zachowania i uznania władzy, takie ograniczenie zostanie wprowadzone. W przeciwnym razie będzie oczywiste, że „ustanowienie filaru demokracji (...) jest znacznie łatwiejsze niż stworzenie nowoczesnego państwa oraz wprowadzenie prawdziwych rządów prawa”<sup>14</sup>.

Są to przeważnie ogólne uwagi, które w żaden sposób nie wyczerpują tematu analizy roli i znaczenia prawa w sytuacjach nadzwyczajnych, ale wydają się całkiem odpowiednie do dalszej dyskusji.

Nierozsądne i niebezpieczne byłoby postrzeganie aktów agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, w tym inwazji zbrojnej na pełną skalę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r., jako ograniczonych wyłącznie do zniszczenia politycznej państwowości i narodu ukraińskiego, pozbawiając go prawa i zdolności do niezależnego politycznego istnienia i rozwoju. Ta sama matryca decyzyjna została zaadaptowana i zastosowana w odniesieniu do innych państw, które są postrzegane w Rosji jako strefa „naturalnych” wpływów, i może zostać zastosowana w przyszłości, jeśli pozostanie niekontrolowana.

---

<sup>14</sup> Ф. Фукуяма, Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. К.: Наш формат, 2019, s. 9.

Poszukiwanie i afirmacja tego, co narodowe jako wyjątkowe i niepowtarzalne, zostało ostatecznie zadekretowane przez Federację Rosyjską w koncepcji „suwerennej demokracji”<sup>15</sup> deklarowanej jako „konstytucyjna idea współczesnej Rosji”<sup>16</sup>. Jej potwierdzenie nastąpiło poprzez agresję zbrojną, obecnie przeciwko Ukrainie, która jest wyrazem narodowego, kulturowego i religijnego etosu „mesjanistycznej” Rosji. Żadne konstytucyjnie określone normatywne i instytucjonalne zabezpieczenia przed arbitralną władzą organów państwowych nie zapobiegły legalizacji i, co należy podkreślić, wewnętrznej legitymizacji „specjalnej operacji wojskowej”, która biorąc pod uwagę publiczną retorykę<sup>17</sup>, jest środkiem realizacji tej „idei konstytucyjnej”.

Jednak ta „idea konstytucyjna” jest niczym więcej niż antytezą konstytucjonalizmu, a zbrojna agresja jest bezpośrednim atakiem na wartości i zasady, w których pośredniczy. Znajduje to ciągle potwierdzenie w specyficznym rozumieniu rzeczywistości determinowanym przez tę ideę oraz w praktycznie znaczącym zachowaniu urzędników państwowych wszystkich szczebli i rang, a także zdecydowanej większości aktywnych społecznie obywateli Rosji, których celem jest opozycja i nienawiść do ludzi.

Dla Ukrainy zbrojny opór wobec rosyjskiej agresji jest jedynym sposobem na przetrwanie w tej konfrontacji, która była i będzie, przynajmniej w perspektywie krótko- i średnioterminowej, niemożliwa bez systematycznego i zróżnicowanego wsparcia ze strony państw partnerskich i organizacji międzynarodowych. Krytycznie niebezpieczne dla Ukrainy jest jednak sprowadzenie sprzeciwu wobec rosyjskiej agresji jedynie do oporu zbrojnego. Wojna rosyjsko-ukraińska każdego dnia udowadnia, że postrzeganie Ukrainy jako „podzielonego państwa”, jak nazwał to S. Hun-

---

<sup>15</sup> В. Зорькин, Апология Вестфальской системы. *Российская газета*. 2006, 22 sierpnia.

<sup>16</sup> В.А. Лебедев, В.В. Киреев, Суверенная демократия как конституционная идея современной России, *Челabińsk* 2007, s. 255.

<sup>17</sup> Т. Сергейцев, Что Россия должна сделать с Украиной. RIA Novosti, 3 kwietnia 2022 r.; URL: <https://ria.ru/20220403/ukraina-1781469605.html>.

tington<sup>18</sup>, jest błędne i każdego dnia potwierdza, że naród ukraiński ma „jasno wyrażone pragnienie dalszego wspólnego życia”, co nie jest oczywiste, ale musi być stale testowane<sup>19</sup>. Mówiąc inaczej, wojna rosyjsko-ukraińska w konstytucyjnym wymiarze istnienia jest konfrontacją różnych sposobów myślenia i światopoglądu oraz różnych samoświadomości. Jestem przekonany, że najważniejszą rzeczą w tej konfrontacji jest ustanowienie „prawdziwego zaangażowania na rzecz konstytucjonalizmu” oraz skuteczna obrona wartości i zasad, w których on pośredniczy.

Zadanie to jest jednocześnie niezwykle trudne, zwłaszcza biorąc pod uwagę hybrydowy charakter agresji Federacji Rosyjskiej – obejmuje ona na przykład stowarzyszenia publiczne, partie polityczne, w tym do niedawna reprezentowane w ukraińskim parlamencie<sup>20</sup>, media, a nawet niektóre organizacje religijne. W różnym stopniu, bezpośrednio lub pośrednio, są oni zaangażowani w próby zniszczenia ukraińskiej państwowości i narodowości politycznej, promowania opozycji i nienawiści, z wykorzystaniem czasami bardzo skomplikowanych technik i kampanii manipulacyjnych. Zachowanie *status quo* będzie nadal stanowić bezpośrednie i niezaprzeczalne zagrożenie, bez żadnej przesady, dla samego istnienia Ukrainy, jej zdolności do przeciwstawienia się rosyjskiej agresji, a ostatecznie podważy zaufanie do Ukrainy ze strony państw partnerskich i organizacji międzynarodowych.

Zapewnienie równowagi między środkami ochrony porządku konstytucyjnego Ukrainy a wartościami i zasadami zapisanymi w Konstytucji, które faktycznie określają porządek konstytucyjny Ukrainy, wyważona ocena, rozsądne i racjonalne określenie granic

---

<sup>18</sup> Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster, 1996), s. 165–168.

<sup>19</sup> Е. Ренан, *Що таке нація? Націоналізм: Теорії нації та націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера: антологія*. wydanie 2, uporz.: О. Проценко, В. Лісовий. К.: Smoloskyp, 2006, s. 262.

<sup>20</sup> Które prorosyjskie partie zostały zakazane na Ukrainie podczas wojny na pełną skalę, „Słowo i czyn. Portal analityczny” 2022, 11 listopada. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/11/11/infografika/polityka/yaki-prorosyjski-partiyi-zaboronyly-ukrayini-povnomashtabnoyi-vijny>.

i konsekwencji środków przewidzianych w celu utrzymania tej równowagi, ma wyłącznie praktyczne znaczenie w przeciwdziałaniu rosyjskiej agresji.

Czy zwycięstwo Ukrainy w tej wojnie wywoła „moment konstytucyjny”<sup>21</sup>, który najwyraźniej nigdy nie miał miejsca w historii współczesnej Ukrainy, o ile oczywiście nie jest rozumiany jako coś zasadniczo innego niż pragnienie pewnej – spójnej, merytorycznie odmiennej – konstrukcji normatywnej ucieleśnionej w zmianach tekstowych? W końcu koncepcja B. Ackermana nie przedstawia argumentów naruszenia formalnych procedur konstytucyjnych przez ustanowione władze w nadzwyczajnych warunkach, ale za nadzwyczajnym wykonaniem przez wspólnotę polityczną jej konstytucyjnej władzy w celu ukonstytuowania pożądanego porządku politycznej interakcji obywateli jako politycznie wolnych i równych jednostek. Z tego punktu widzenia „moment konstytucyjny” ma na celu nie tekst prawny, niezależnie od jego doskonałości, ale transformacje praktycznych i ideologicznych znaczeń wewnętrznych kwestii krajowej konstytucji i tradycji konstytucyjnych, nie wspominając o niezliczonych zmianach implementacyjnych w polityce<sup>22</sup>.

Nikt nie wie, jaka będzie odpowiedź na dane pytanie, ale biorąc pod uwagę kontekst historyczny i zagrożenia stojące przed Ukrainą, wszystkie opcje są realistyczne. Jednocześnie Sąd Konstytucyjny Ukrainy, jako organ gwarantujący najwyższą moc prawną Konstytucji, może i niewątpliwie powinien stać się organem, który gwarantuje ogólne podporządkowanie wartościom i zasadom zbiektywizowanym przez Konstytucję, a także każdej władzy politycznej, w tym każdej ustanowionej. Jednocześnie wszyscy na Ukrainie doskonale zdają sobie sprawę z daleko idących konsekwencji decyzji Sądu Konstytucyjnego o anulowaniu reformy kon-

---

<sup>21</sup> B. Ackerman, *We the People*. Vol. 1. Foundations (Harvard University Press, 1991), s. 3–33.

<sup>22</sup> Walter Dean Burnham, *Constitutional Moments and Punctuated Equilibria: A Political Scientist Confronts Bruce Ackerman's We the People*, *Yale Law Journal* (108, 1999), s. 2239–2240.

stytucyjnej z 2004 r.<sup>23</sup>, która pokazała, że organ sądownictwa konstytucyjnego został wykorzystany jako instrument walki politycznej.

Oczywiście podmiotowości Sądu Konstytucyjnego Ukrainy nie można osiągnąć i zapewnić wyłącznie środkami prawnymi, ale reforma konstytucyjna z 2016 r. dotycząca wymiaru sprawiedliwości<sup>24</sup> oraz odpowiednie prawo Ukrainy<sup>25</sup> stanowiły ważny krok naprzód w tym kierunku, przede wszystkim poprzez wprowadzenie konkurencyjnego wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Mając pewne wady<sup>26</sup>, ważne innowacje nie zostały doprowadzone do ich logicznego zakończenia, pomimo bardzo wyraźnej pozycji instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Rewizja procedury tworzenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy została wprowadzona do porządku dziennego tylko ze względu na decyzję Sądu Konstytucyjnego Ukrainy pod koniec 2020 r. w sprawie reformy antykorupcyjnej<sup>27</sup>. Jednak pomimo głośnych oświadczeń i szeregu

---

<sup>23</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 września 2010 r. nr. 20-rp/2010 w sprawie zgodności z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjność) Ustawy Ukrainy „O wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy” z 8 grudnia 2004 r. nr 2222-IV (sprawa dotycząca zgodności z procedurą zmiany Konstytucji Ukrainy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>.

<sup>24</sup> Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. W sprawie poprawek do Konstytucji Ukrainy nr 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>.

<sup>25</sup> Ustawa Ukrainy z 13 lipca 2017 r. W sprawie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy nr 2136-VIII (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

<sup>26</sup> Ustawa Ukrainy nr 1861-VI z 10 lutego 2010 r. W sprawie Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy (zmieniona ustawą Ukrainy nr 2136-VIII z 13 lipca 2017 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>; zob. art. 208-4.

<sup>27</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 27 października 2020 r. nr 13-p/2020 w sprawie zgodności z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjność) niektórych przepisów Ustawy Ukrainy „O zapobieganiu korupcji”, „Kodeksu karnego Ukrainy” (sprawa dotycząca zgodności z procedurą wprowadzenia zmian do Konstytucji Ukrainy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20/conv#Text>.



pospiesznych i wątpliwych kroków, procedura selekcji nigdy nie została zmieniona przed inwazją zbrojną na pełną skalę.

Nie trzeba dodawać, że po tym wydarzeniu znaczenie i rola Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w gwarantowaniu konstytucyjności władzy państwowej wzrosły wielokrotnie, choćby dlatego, że prawdziwym zagrożeniem dla bezpieczeństwa konstytucyjnego nie jest odchylenie od zwykłych procedur organizacji i wykonywania władzy państwowej, ale stopniowe przekształcanie tego, co wyjątkowe i tymczasowe, w to, co normalne i trwałe, jako jedna z konsekwencji życia i przewycięzania sytuacji nadzwyczajnych.

Bardzo istotne jest to, że wśród wszystkich reform instytucjonalnych, od których Komisja Europejska uzależniła swoją rekomendację przyznania Ukrainie statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, reforma wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy zajęła pierwsze miejsce. Bardzo wyraźnie podkreślono, że reforma powinna zostać przeprowadzona zgodnie z zaleceniami Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo<sup>28</sup>.

Jednak ostatecznie ustawa przyjęta przez parlament w sprawie usprawnienia procedury wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy na zasadzie konkursu<sup>29</sup> nie uwzględniła tych zaleceń. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo zareagowała na to bardziej niż jednoznacznie,

---

<sup>28</sup> CDL-PI(2022)046-e, Urgent Opinion on the draft law „On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis”, issued on 23 November 2022, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)046-e).

<sup>29</sup> Ustawa Ukrainy z 13 grudnia 2022 r. O zmianach w niektórych aktach ustawodawczych Ukrainy dotyczących usprawnienia procedury wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy na zasadzie konkursu nr 2846-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>.

podkreślając zignorowane zalecenia w ostatecznej wersji opinii zatwierdzonej na sesji plenarnej 16–17 grudnia 2022 r.<sup>30</sup>

W szczególności stwierdzono, że chociaż Grupa Doradcza Ekspertów będzie funkcjonować zgodnie z założeniami ustawy z udziałem ekspertów międzynarodowych, to liczba jej członków powinna zostać zwiększona do siedmiu, a ten siódmy członek powinien zostać powołany na podstawie propozycji organizacji międzynarodowych i zagranicznych. Inny komentarz stanowił, że kandydaci na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, którzy zgodnie z decyzją Doradczej Grupy Ekspertów nie spełniają konstytucyjnych wymogów dotyczących wysokich cech moralnych i kompetencji w dziedzinie prawa, muszą zostać wykluczeni z dalszego procesu selekcji i nie powinni być powoływani jako osoby wchodzące w skład Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Co więcej, tuż przed 24. szczytem UE–Ukraina, który odbył się pod koniec stycznia 2023 r., Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo oficjalnie ogłosiła odmowę powołania członków Doradczej Grupy Ekspertów do czasu właściwego wdrożenia kluczowych zaleceń<sup>31</sup>.

Zgodnie z oczekiwaniami odpowiednie kwestie zostały przedstawione podczas szczytu, w szczególności podczas prezentacji krótkiego raportu analitycznego na temat wdrażania przez Ukrainę prawa UE, który w rzeczywistości nie zawierał żadnych ocen w kluczowym rozdziale – „Sądownictwo i prawa podstawowe”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> CDL-AD(2022)054-e, Opinion on the draft law „On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis”, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary session (Venice, 16–17 December 2022). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)054-e).

<sup>31</sup> CDL-PI(2023)002-e, Follow-up to the Opinion CDL-AD (2022)054. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)002-e).

<sup>32</sup> SWD(2023) 30 final, Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the

W wyniku szczytu Ukraina otrzymała możliwość i dodatkowy czas, aby udowodnić – przede wszystkim swoim obywatelom – że sytuacja w sądownictwie i sektorze praw człowieka rzeczywiście zmienia się we właściwym kierunku, w szczególności, że rząd nie ma ambicji, aby uzależnić Sąd Konstytucyjny Ukrainy, a konkurencyjny proces selekcji nie stanowi zagrożenia dla kontroli politycznej. Szereg możliwości przyspieszonego przystąpienia do Unii Europejskiej może zamknąć się na zawsze bez sumiennego wdrożenia tej i innych reform instytucjonalnych. Zamiast tego wymagana jest wyraźna i konsekwentna wola polityczna, aby tego uniknąć, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że na przykład projekt ustawy<sup>33</sup>, który eliminuje nieodłączne zagrożenia dla utworzenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, został przygotowany kilka dni po opublikowaniu ostatecznej wersji opinii Komisji Europejskiej na rzecz Demokracji przez Prawo.

---

European Union. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_30\\_Ukraine.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf).

<sup>33</sup> Projekt ustawy o wprowadzeniu zmian do ustawy Ukrainy „O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy” w sprawie procedury tworzenia Doradczej Grupy Ekspertów z 23 grudnia 2022 r. nr 8302. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41056>.

**TARAS TSYMBALISTY**

Kandydat nauk prawnych, profesor nadzwyczajny  
Biuro Prokuratora Generalnego

**Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji  
i funkcjonowania prokuratury na obecnym  
etapie tworzenia państwa i w warunkach  
zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę**

**Features of the constitutional and legal regulation  
and functioning of the prosecution bodies at the current stage  
of state creation and in the conditions of the armed  
aggression of the Russian federation against Ukraine**

**Streszczenie.** W artykule zwrócono uwagę na fakt, że prokuratura jest unikatową instytucją konstytucyjnoprawną Ukrainy, co wynika z ciągłych zmian w jej funkcjach i odpowiednich regulacjach konstytucyjnych. Ustalono, że konstytucyjny status prokuratury uległ znaczącym zmianom w trakcie reformy konstytucyjnej z 2016 r., a zatem w ramach nowego ukraińskiego prawnego porządku konstytucyjnego prokuratura jest strukturalnie zintegrowana z ogólnym systemem wymiaru sprawiedliwości.

Szczególną uwagę poświęcono analizie misji prokuratury w kontekście agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę, a tym samym problematyce funkcjonowania prokuratury w warunkach stanu wojennego. Stwierdzono, że działania prokuratury w kontekście agresji zbrojnej mają na celu zapewnienie koordynacji organów ścigania, reprezentowanie interesów państwa w sądach i dokumentowanie

zbrodni wojennych związanych z rosyjską inwazją. Autor koncentruje uwagę na udziale prokuratorów w krajowym i międzynarodowym mechanizmie odpowiedzialności karnej za przestępstwa agresji Federacji Rosyjskiej.

**Słowa kluczowe:** prokuratura, wymiar sprawiedliwości, stan wojenny, zbrodnie agresji.

**Keywords:** prosecutor's office, justice, martial law, crimes of aggression.

Prokuratura jest wyjątkową instytucją konstytucyjnoprawną na Ukrainie. Cecha ta wynika z permanentnych zmian jej funkcji, odpowiedniej regulacji konstytucyjnej, a także aktywnej dyskusji nad problemami i perspektywami określenia miejsca prokuratury w systemie organów władzy publicznej.

Konstytucja Ukrainy, przyjęta przez Radę Najwyższą Ukrainy 28 czerwca 1996 r., określiła Prokuraturę Ukrainy jako jedyny system, na którym można polegać w zakresie: utrzymania oskarżenia publicznego w sądzie; reprezentowania interesów obywatela lub państwa w sądzie w przypadkach określonych przez prawo; nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy prowadzące działalność operacyjno-śledczą, śledczą i postępowania przygotowawcze; nadzoru nad przestrzeganiem prawa przy wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach karnych, a także przy stosowaniu innych środków przymusu związanych z ograniczeniem wolności osobistej obywateli.

Ponadto, po przyjęciu Konstytucji Ukrainy, zgodnie z klauzulą 9 rozdziału XV przepisów przejściowych prokuratura nadal pełniła, zgodnie z obowiązującymi przepisami, funkcję nadzoru nad przestrzeganiem i stosowaniem prawa (nadzór ogólny) oraz funkcję postępowania przygotowawczego – do czasu uchwalenia ustaw regulujących działalność organów państwowych w zakresie kontroli przestrzegania prawa oraz do czasu utworzenia systemu postępowania przygotowawczego i uchwalenia ustaw regulujących jego funkcjonowanie.

Zgodnie z koncepcją regulacji konstytucyjnej i prawnej określonej w Konstytucji Ukrainy, prokuratura nie należała do żadnej z gałęzi władzy, ale była autonomiczną częścią mechanizmu państwowego z funkcjami określonymi przez prawo.

Status konstytucyjny prokuratury uległ znaczącym zmianom w trakcie reformy konstytucyjnej z 2016 r., która dotyczyła wymiaru sprawiedliwości, ale także znacząco wpłynęła na prokuraturę. Wymowne stało się usunięcie z Konstytucji Ukrainy rozdziału VII „Prokuratura” i dodanie art. 131<sup>1</sup> do rozdziału VIII zatytułowanego „Wymiar sprawiedliwości”, zgodnie z którym w Ukrainie działa prokuratura, która: 1) sprawuje funkcję oskarżyciela publicznego w sądzie, 2) organizuje i proceduralnie kieruje dochodzeniem przedprocesowym, rozstrzyga zgodnie z prawem inne kwestie w toku postępowania karnego, sprawuje nadzór nad niejawnymi i innymi działaniami dochodzeniowo-śledczymi organów ścigania, reprezentuje interesy państwa przed sądem w wyjątkowych przypadkach i zgodnie z procedurą ustanowioną przez prawo.

W zakresie reformy prokuratury reforma konstytucyjna miała kompleksowy wpływ na zewnętrzne i wewnętrzne procesy funkcjonowania właściwego systemu. Po ogólnych przekształceniach instytucjonalnych i funkcjonalnych oraz zmianach w jej konstytucyjnych uprawnieniach, Prokuratura Ukrainy, zgodnie z międzynarodowymi standardami prawnymi działalności prokuratorskiej, została pozbawiona funkcji nadzorowania przestrzegania i stosowania prawa, a wraz z uruchomieniem Państwowego Biura Śledczego – funkcji dochodzenia przedprocesowego.

Należy zauważyć, że zgodnie z nowym ukraińskim konstytucyjnym porządkiem prawnym prokuratura, jako instytucja pełniąca funkcję ścigania karnego, jest strukturalnie zintegrowana z ogólnym systemem wymiaru sprawiedliwości.

Tak więc Konstytucja Ukrainy umieściła prokuratorów w sądownictwie, zmieniła charakter ich pracy z ogólnego nadzoru na główną funkcję ścigania karnego i wprowadziła nowe zasady oceny zarówno sędziów, jak i prokuratorów.

Jednocześnie, jak stwierdzono w decyzji Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 18 czerwca 2020 r. nr 5-p(II)/2020, nie tylko przepis strukturalny art. 131-1 Konstytucji Ukrainy określa nowe miejsce prokuratury w systemie władzy państwowej Ukrainy. Przynależność prokuratury do ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości wynika również pośrednio z przepisu Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym to w wymiarze sprawiedliwości powoływane są i działają zgodnie z prawem organy i instytucje, które wykonują równoważne czynności w stosunku do sędziów i prokuratorów – ich selekcję, szkolenie zawodowe, ocena i rozpatrywanie spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej (część dziesiąta art. 131).

Faktem jest, że prokurator, działający w imieniu społeczeństwa jako całości, a także sędzia, działający w imieniu państwa, muszą działać uczciwie i bezstronnie podczas wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Prokurator, podobnie jak sędzia, nie powinien wykonywać swoich obowiązków zawodowych w przypadku obecności interesu prywatnego. Prokurator, podobnie jak sędzia, podlega pewnym ograniczeniom wynikającym z konieczności zapewnienia jego bezstronności i uczciwości.

Obowiązki zawodowe prokuratora wymagają wyboru osób spełniających szczególne wymagania kwalifikacyjne. Wymagania stawiane osobom zamierzającym zajmować stanowisko prokuratora powinny być zbliżone do wymagań stawianych kandydatom na stanowisko sędziego zawodowego.

Podobieństwo zawodu prokuratora do zasad mających zastosowanie do zawodu sędziego powinno również obejmować wprowadzenie mechanizmów i procedur dotyczących szkolenia, oceny, powoływania, rozwoju kariery, odpowiedzialności dyscyplinarnej, zwalniania prokuratorów itp.

W tym względzie Komisja Wenecka odnotowała: „Oczywiste jest, że system, w którym prokuratorzy wraz z sędziami działają zgodnie z najwyższymi standardami uczciwości i bezstronności, zapewnia lepszą ochronę praw człowieka niż system, który opiera się wyłącznie na sędziach”.

Badanie treści Ustawy Ukrainy „O zmianach w Konstytucji Ukrainy (dotyczących wymiaru sprawiedliwości)” z 2.06.2016 r. nr 1401-VIII, a także noty wyjaśniającej do odpowiedniego projektu ustawy, wskazuje, że jej celem jest poprawa konstytucyjnych podstaw wymiaru sprawiedliwości prowadząca do praktycznej realizacji rządów prawa, co powinno być zapewnione między innymi poprzez prawidłowe funkcjonowanie prokuratury jako organu uprawnionego do wykonywania funkcji wspierania oskarżenia publicznego w sądzie; proceduralne wytyczne dotyczące postępowania przygotowawczego; oraz rozstrzyganie zgodnie z prawem innych kwestii w toku postępowania karnego; nadzorowanie niejawnych i innych czynności dochodzeniowo-śledczych organów ścigania.

Zgodnie z częścią drugą artykułu 131-1 Konstytucji Ukrainy organizację i tryb działania Prokuratury określa się przez ustawę, którą obecnie jest Ustawa Ukrainy „O prokuraturze” z 14.10.2014 r. nr 1697-VII. Jednocześnie Artykuł 4 tej samej ustawy stanowi, że organizacja i działalność Prokuratury Ukrainy, status prokuratorów są określone przez Konstytucję Ukrainy oraz inne ustawy Ukrainy, a także obowiązujące traktaty międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Kolejnym i logicznym etapem w procesie tworzenia instytucji prokuratury na Ukrainie po reformie konstytucyjnej z 2016 roku był reset organów prokuratury. Podstawą legislacyjną tego procesu było przyjęcie przez Radę Najwyższą Ukrainy, w ramach jej uprawnień konstytucyjnych, Ustawy Ukrainy „O zmianie niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy w sprawie priorytetowych środków reformy prokuratury” z 19.09.2019 r. nr 113-IX, która weszła w życie 25.09.2019 r. (dalej – ustawa nr 113-IX).

Ustawa ta wprowadziła zmiany w kodeksach i ustawach Ukrainy nie tyle co do formy czy treści działania prokuratury, ile raczej do reformy prokuratury pod względem personalnym.

W szczególności, zgodnie z p. 6 rozdz. II „Przepisy końcowe i przejściowe” ustawy nr 113-IX, od dnia wejścia w życie tej ustawy



wszyscy prokuratorzy Prokuratury Generalnej Ukrainy, prokuratur regionalnych, prokuratur lokalnych i prokuratur wojskowych podlegali certyfikacji. W związku z tym uznano, że zostali oni osobiście ostrzeżeni w odpowiednim czasie o możliwym przyszłym zwolnieniu z ich stanowisk na podstawie klauzuli 3. 9 cz. ust. 51 Ukrainy „O prokuraturze”.

Zgodnie z postanowieniami p. 7 rozdz. II „Przepisy końcowe i przejściowe” ustawy nr 113-IX, prokuratorzy i śledczy organów prokuratury, którzy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy zajmują stanowiska prokuratorów i śledczych w Prokuraturze Generalnej Ukrainy, prokuraturach regionalnych, prokuraturach lokalnych, prokuraturach wojskowych, mogą zostać przeniesieni na stanowisko prokuratora w Biurze Prokuratora Generalnego, prokuraturach obwodowych, prokuraturach okręgowych tylko wtedy, gdy pomyślnie przejdą certyfikację przeprowadzoną zgodnie z procedurą przewidzianą w niniejszym rozdziale.

Certyfikacja prokuratorów obejmowała trzy etapy:

- 1) złożenie egzaminu w formie anonimowego testu z wykorzystaniem techniki komputerowej w celu określenia poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania prawa oraz umiejętności wykonywania uprawnień prokuratora;
- 2) zdanie egzaminu w formie anonimowego testu ogólnych zdolności i umiejętności z wykorzystaniem technologii komputerowej (etap określa Procedura);
- 3) przeprowadzenie wywiadu w celu ustalenia, czy prokurator spełnia wymogi w zakresie kompetencji zawodowych, etyki zawodowej i uczciwości. Aby ocenić poziom umiejętności praktycznych, uczestnicy wykonali pisemne zadanie praktyczne.

Najbardziej znaczący był reset najwyższego organu w systemie prokuratury – Prokuratury Generalnej Ukrainy, gdzie 629 z 1083 prokuratorów, którzy ubiegali się o certyfikację, czyli 58%, przeszło ją pomyślnie. W związku z tym 2 stycznia 2020 r. zamiast Prokuratury Generalnej Ukrainy rozpoczęło działalność Biuro Prokuratora Generalnego.

W trakcie reformy, która została przeprowadzona w latach 2019–2021, łącznie 7 947 prokuratorów Prokuratury Generalnej Ukrainy, prokuratur regionalnych i lokalnych pomyślnie przeszło certyfikację. Jednocześnie ponad 2 000 prokuratorów, którzy nie przeszli certyfikacji, zostało zwolnionych z prokuratury.

Przetasowaniom w prokuraturze towarzyszyło zmniejszenie liczby prokuratorów. Tak więc, zgodnie z ustawą nr 113-IX, całkowita liczba prokuratorów została ograniczona do 10 000.

Także stanowiska zwolnione w trakcie oceny pracy prokuratorów zostały obsadzone nowymi pracownikami, którzy objęli swoje stanowiska w wyniku naboru na wolne i czasowo wolne stanowiska prokuratorskie w Biurze Prokuratora Generalnego, prokuraturach obwodowych i okręgowych, a także prokuraturach wyspecjalizowanych w sektorze wojskowym i obronnym (jako prokuratury okręgowe). W ten sposób nowa kadra ma stać się „nową krwią” prokuratury i zapewnić powodzenie reformy po oczyszczeniu szeregów prokuratury z nieuczciwych i niekompetentnych prokuratorów.

Należy zauważyć, że ponowna certyfikacja przewidziana ustawą nr 113-IX nie miała charakteru systematycznego, miała miejsce jednorazowo na podstawie odrębnej ustawy, a zatem miała charakter wyjątkowy. W nocie wyjaśniającej do projektu niniejszej ustawy stwierdza się, że ma ona na celu wprowadzenie priorytetowych i pod wieloma względami tymczasowych środków związanych przede wszystkim z obsadą kadrową organów prokuratury poprzez certyfikację obecnych prokuratorów, a także zapewnienie wszystkim uczciwym kandydatom posiadającym odpowiednią wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne możliwość objęcia stanowiska prokuratora w dowolnym organie prokuratury na zasadach konkurencyjnych. Głównym celem tej ustawy było stworzenie warunków wstępnych do budowy systemu prokuratury opartej na zasadach skuteczności, profesjonalizmu, niezależności i odpowiedzialności.

W związku z tym certyfikacja prokuratorów stała się obowiązkowym elementem ustawy nr 113-IX i była w istocie specjalną procedurą mającą na celu potwierdzenie zdolności prokuratorów do wykonywania swoich obowiązków na odpowiednim poziomie zgodnie z ustawą poprzez ocenę ich kompetencji zawodowych, etyki zawodowej i uczciwości, która miała zastosowanie w szczególności do wszystkich prokuratorów bez wyjątku, którzy chcieli kontynuować pracę w prokuraturze.

Zmiany instytucjonalne w systemie funkcjonowania prokuratury stworzyły warunki do wdrożenia zasad skuteczności, profesjonalizmu, niezależności i odpowiedzialności w jej działaniach.

Szczególne znaczenie nabiera misja prokuratury w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, a tym samym problematyka funkcjonowania prokuratury w stanie wojennym.

Oczywiście przede wszystkim Ukraina potrzebuje broni, aby powstrzymać agresora i przywrócić suwerenność na okupowanych terytoriach. Jednak aby zwycięstwo było pełne, wszyscy zbrodniarze wojenni muszą zostać ukarani. A karać jest za co. Tym samym od 24 lutego 2022 r. zarejestrowano ponad 68 000 zbrodni wojennych. Udokumentowano 952 przypadki użycia zakazanych środków prowadzenia wojny. Obejmują one amunicję kasetową, miny, amunicję chemiczną i zapalającą.

Wszystkie te zbrodnie spowodowały śmierć 9 655 cywilów, w tym 461 dzieci. 12 829 osób zostało rannych, w tym 926 dzieci. Jednocześnie oczywiste jest, że rzeczywista liczba ofiar jest znacznie wyższa, ponieważ nadal nie ma dostępu do terytoriów okupowanych.

W sumie zarejestrowano ponad 2 600 zbrodni wojennych przeciwko dzieciom, w tym śmierć lub obrażenia dzieci, ataki zbrojne na instytucje i placówki dla dzieci oraz przypadki przymusowej deportacji lub uprowadzenia. Najbardziej systemowym rodzajem przestępstw przeciwko dzieciom jest przymusowa deportacja do Rosji i na Białoruś. Do tej pory odnotowano ponad 16 000 przymu-

sowo wysiedlonych ukraińskich dzieci. Są to jednak tylko osoby zaangażowane w postępowanie karne. Pełne liczby mogą być wielokrotnie większe.

Obecnie toczy się śledztwo w sprawie ponad 16 tysięcy przestępstw przeciwko podstawom bezpieczeństwa narodowego. Obejmują one zdradę stanu, kolaborację, wprowadzenie ognia wroga i inne rodzaje pomocy agresorowi. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa doręczono 2 932 osobom, do sądu skierowano akty oskarżenia przeciwko 2 037 osobom, a 489 osób zostało skazanych.

Wróg celowo niszczy krytyczną infrastrukturę cywilną, w tym infrastrukturę energetyczną. Od początku inwazji na pełną skalę zniszczono lub uszkodzono ponad 81 000 obiektów cywilnych. Obejmuje to ponad 62 000 budynków mieszkalnych, ponad 2 300 instytucji edukacyjnych i szkoleniowych oraz ponad 450 placówek medycznych. 4 040 sieci infrastruktury, w tym gazociągi, wodociągi i sieci energetyczne, zostało uszkodzonych lub zniszczonych.

Istnieją wszelkie powody, aby uznać te ataki za celowe stworzenie warunków niezdatnych do zamieszkania, co spełnia jeden z elementów ludobójstwa określonych w Konwencji ONZ w sprawie zapobiegania zbrodniom ludobójstwa i karania ich.

Agresja Rosji spowodowała długoterminowe szkody środowiskowe, które cały świat będzie odczuwał przez dziesięciolecia. Według rządu szkody wyrządzone ukraińskiemu środowisku w wyniku wojny przekroczyły już 46 miliardów dolarów.

Prokuratura udziela wskazówek proceduralnych w 11 postępowaniach karnych dotyczących działań rosyjskich sił zbrojnych, które mogą spowodować katastrofę ekologiczną. Obejmują one ukierunkowane ataki na magazyny ropy naftowej, ataki na elektrownie jądrowe i obiekty nuklearne. Dowody w tym postępowaniu zostaną wykorzystane do podjęcia decyzji o uzyskaniu od Rosji odszkodowania za wyrządzone szkody.

Aby zapewnić systematyczną współpracę z partnerami międzynarodowymi, w 2022 r. Biuro Prokuratora Generalnego przystąpiło

do Europejskiej Sieci Prokuratorów ds. Środowiska. Grupa międzynarodowych ekspertów stale pracuje nad zapewnieniem wysokiej jakości postępowań i dowodów w sprawie tych przestępstw.

Reakcją na nowe okoliczności funkcjonowania organów ścigania stanu wojennego była optymalizacja ukraińskiego ustawodawstwa karno-procesowego. W związku z tym 3 marca 2022 r. Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę o dodatkowej regulacji organów ścigania w warunkach stanu wojennego.

W szczególności ustawa ta wprowadziła specjalny reżim postępowania przygotowawczego i przedłużenia aresztu podczas postępowania sądowego w warunkach stanu wojennego, stanu nadzwyczajnego lub wydarzeń mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i obrony narodowej, odparcie i powstrzymanie agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej i/lub innych państw przeciwko Ukrainie.

Zatem w tych warunkach, gdy nie ma obiektywnej możliwości skorzystania przez sędziego śledczego z uprawnień przewidzianych w ustawie karnej procesowej w terminach określonych ustawą, prokurator (szef odpowiedniej prokuratury) jest uprawniony do zastosowania środka zapobiegawczego w postaci zatrzymania na okres do 30 dni wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstw z art. 109–115, 121, 127, 146, 147, 152, 153, 185–187, 189–191, 201, 258–258–5, 260–263–1, 294, 348, 349, 365, 377–379, 402–444 Kodeksu karnego Ukrainy, a w wyjątkowych przypadkach także w przypadku popełnienia innych ciężkich lub szczególnie ciężkich przestępstw, jeżeli zwłoka w wyborze środka zapobiegawczego może doprowadzić do zatarcia śladów przestępstwa lub ucieczki osoby podejrzanej o popełnienie takich przestępstw.

Ponadto, jeśli nie ma obiektywnej możliwości wniesienia aktu oskarżenia do sądu, prawo przewiduje, że okres postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym ulega zawieszeniu i podlega wznowieniu w przypadku ustania podstaw zawieszenia. Przed zawieszeniem postępowania przygotowawczego prawo zobowiązuje prokuratora do podjęcia decyzji o przedłużeniu okresu zatrzymania.

Później Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła jeszcze szereg poprawek do obowiązujących przepisów, w tym:

- wyjaśnienie przepisów procedury karnej w zakresie odtworzenia utraconych materiałów postępowania karnego, zniesienie środka zapobiegawczego w postaci służby wojskowej w warunkach stanu wojennego;
- zmiany w kodeksie postępowania karnego Ukrainy w celu ochrony praw i uzasadnionych interesów dzieci w przypadku zatrzymania lub aresztowania ich rodziców lub innych przedstawicieli prawnych;
- zwolnienie przez sąd z odbywania kary skazanych, wobec których w czasie odbywania kary pracy poprawczej, aresztu, ograniczenia wolności, osadzenia w oddziale dyscyplinarnym o charakterze wojskowym, kary pozbawienia wolności na czas określony lub kary dożywotniego pozbawienia wolności uprawniony organ podjął decyzję o przekazaniu ich do wymiany na jeńców wojennych;
- specyfiki postępowania karnego w odniesieniu do czynu, którego bezprawność karna została stwierdzona ustawą, która utraciła moc obowiązującą.

Ukraina jest pierwszym krajem, który prowadzi śledztwo w sprawie zbrodni wojennych podczas trwającej agresji na pełną skalę. Jest to bezprecedensowe wyzwanie dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Działania prokuratury w warunkach agresji zbrojnej mają na celu zapewnienie koordynacji organów ścigania, reprezentowanie interesów państwa w sądach oraz, oczywiście, dokumentowanie zbrodni wojennych związanych z inwazją Rosji i identyfikację osób zaangażowanych w haniebne zbrodnie. Biuro posiada Departament ds. Zwalczania Przestępstw Popołnianych w Kontekście Konfliktów Zbrojnych. Prokuratorzy dokumentują odpowiednie przestępstwa wraz ze śledczymi ze Służby Bezpieczeństwa, Policji Krajowej i ekspertami wojskowymi, w tym ekspertami międzynarodowymi, których zespół pracuje w Biurze Prokuratora Generalnego.

Obecnie aktywnie dyskutowana jest możliwość wdrożenia skutecznego rozwiązania informatycznego do przechowywania, analizowania i wymiany danych z postępowań karnych dotyczących przestępstw międzynarodowych. Biuro Prokuratora Generalnego zainicjowało projekt stworzenia jednolitego elektronicznego systemu prowadzenia postępowań karnych, z którego mogliby korzystać prokuratorzy i śledczy wszystkich organów ścigania.

Warto zauważyć, że gromadzenie dowodów na terytoriach okupowanych jest znacznie trudniejsze, ponieważ nie ma do nich fizycznego dostępu. W takich okolicznościach prokuratorzy pracują z otwartymi źródłami, organizacjami pozarządowymi i przeprowadzają wywiady z osobami powracającymi na okupowane terytoria. Ponadto aktywnie współpracujemy z naszymi zachodnimi partnerami, a także z ukraińskimi służbami specjalnymi, które mają własne możliwości aktywnego działania, w tym na terytoriach okupowanych.

Jednak pomyślnie zakończenie dochodzeń przedprocesowych i postawienie sprawców przed wymiarem sprawiedliwości jest z pewnością związane z odparciem agresji i wyzwoleniem okupowanych terytoriów.

Pociągnięcie do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za rosyjskie zbrodnie wojenne i inne zbrodnie międzynarodowe jest ważne zarówno w sądach krajowych, jak i na szczeblu międzynarodowym. W związku z tym odrębnym obszarem pracy Biura Prokuratury Generalnej jest wykorzystanie mechanizmu odpowiedzialności karnej, w szczególności poprzez stworzenie Specjalnego Międzynarodowego Trybunału ds. Zbrodni Agresji Federacji Rosyjskiej. Należy jednak zauważyć, że międzynarodowe aspekty prawne rozwiązania tego problemu są ważne i decydujące.

Międzynarodowe wysiłki na rzecz zbadania zbrodni wojennych popełnionych w Ukrainie podczas rosyjskiej agresji wojskowej są koordynowane na szczeblu ministrów sprawiedliwości G7, których pierwsze spotkanie odbyło się 29 listopada 2022 r. w Berlinie. Obecnie ten format współpracy międzynarodowej nazywany jest „Legal Rammstein”.

Od czasu Zgromadzenia Ogólnego ONZ i masowych ataków rakietowych, które miały miejsce w październiku, wzrosła determinacja naszych partnerów, by powołać specjalny międzynarodowy trybunał. Obecnie trwają negocjacje w sprawie składu prawnego specjalnego trybunału. W szczególności CoreGroup pracuje nad opracowaniem odpowiednich mechanizmów. Obejmuje ona ponad 20 krajów, w tym głównych partnerów Ukrainy.

Ponadto na bazie Eurojust w Hadze zostanie utworzone Międzynarodowe Centrum Badania Zbrodni Agresji na Ukrainie. Będą tam pracować zarówno ukraińscy prokuratorzy, jak i prokuratorzy z JointInvestigationTeam (JIT).

Proces otwierania oddziału Biura Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego w Kijowie dobiega końca. Ukraina planuje również otwarcie biur w miastach położonych bliżej linii frontu.

Warto również zauważyć, że sprawując jurysdykcję krajową, 18 państw wszczęło już krajowe śledztwa w sprawie rosyjskich zbrodni wojennych. Jest to solidna podstawa do budowania prawdziwego partnerstwa w zwalczaniu agresji i powiązanych z nią przestępstw.

W ten sposób Ukraina i świat zjednoczyły się w obliczu wspólnego zagrożenia, a prokuratura odgrywa aktywną rolę w przeciwdziałaniu agresji. W tych okolicznościach skuteczność ich funkcji jest warunkiem wstępnym realizacji konstytucyjnego i prawnego statusu prokuratury oraz ustanowienia Ukrainy jako suwerennego i rządzonego przez prawo państwa.



**PAULA WIŚNIEWSKA**

Słuchaczka Seminarium Doktoranckiego  
WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej  
ORCID: 0009-0001-8770-0290

## **Wpływ wojny na zmiany prawne, polityczne i organizacyjne w Ukrainie i w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej**

**The impact of war about to a legal, political  
and organizational changes in Ukraine and other  
Central and Eastern European countries**

**Streszczenie.** Artykuł przedstawia wpływ wojny w Ukrainie na sposób sprawowania w niej władzy, a także zmiany prawne, polityczne i organizacyjne. Porusza problematykę zmian, jakie dotknęły tamtejszą ludność i metody wsparcia, jakiego udzieliły inne państwa. Dodatkowo poruszone zostały także kwestie zmian prawnych w innych krajach. Zaprezentowano propozycje rozwiązań, mających na celu wygaśnięcie wojny lub zniechęcenie do jej dalszego prowadzenia. Ukazano sytuację wielu państw, które dotknęły skutki wojny w Ukrainie oraz przedstawiono ich stanowiska wobec ataku zbrojnego. W artykule przytoczono przepisy prawne, które uległy zmianom wskutek rosyjskiej napaści oraz prognozowany sposób, w jaki wpłyną one na życie społeczności.

**Słowa kluczowe:** wojna, atak zbrojny, prawo międzynarodowe, reakcje na wojnę, Unia Europejska, pomoc humanitarna, sankcje, system prawny, stan wojenny, odbudowa państwa, zniszczenia wojenne.

**Keywords:** war, armed attack, international law, responses to war, European Union, humanitarian aid, sanctions, legal system, martial law, state reconstruction, war damage.

## **Wstęp**

Próby ustalenia jednolitej definicji wojny sięgają starożytności. Bez wątpienia brzmienie tego słowa kojarzy się z konfliktem, rozstrzygnięciem sporu przy użyciu siły, która w konsekwencji prowadzi do licznych nieszczęść. Nie zawsze jednak zjawisko wojny związane jest z działaniami wyłącznie militarnymi, jej elementy można dostrzec w polityce wewnętrznej i zagranicznej czy też w gospodarce.

Rosyjska agresja zbrojna na Ukrainę rozpoczęła się już w 2014 r., choć początkowo miała postać wojny hybrydowej. Z końcem roku 2021 konflikt przybierał na mocy, co doprowadziło do przyjęcia rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na granicy ukraińskiej i na terytoriach Ukrainy okupowanych przez Rosję<sup>1</sup>. Eskalacja wojny trwającej od 2014 r. nastąpiła 24 lutego 2022 r. Zgromadzone wzdłuż granic Ukrainy rosyjskie wojska ruszyły do natarcia, co spotkało się z szybką reakcją i napiętnowaniem ze strony większości państw świata. Na Rosję nałożono dotkliwe sankcje, zaś Ukraina spotkała się z ogromnym wsparciem humanitarnym i militarnym. Mimo prób m.in. ze strony przywódcy Francji Emanuela Macrona nawiązania porozumienia i zakończenia wojny, nie udało się wprowadzić pokoju pomiędzy Rosją a Ukrainą.

Celem artykułu jest ocena, jaki wpływ na konstytucyjny system sprawowania władzy w Ukrainie i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej ma obecna wojna. W analizie zostanie poruszona ocena prawna rosyjskiego ataku na Ukrainę, kwestie istnienia konstytucyjnych uwarunkowań reakcji na rosyjską inwazję wobec Ukrainy oraz zmian systemu prawnego Ukrainy po wprowa-

---

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515_PL.html) [dostęp: 16.12.2021].

dzeniu stanu wojennego w wyniku agresji rosyjskiej i roli parlamentu w warunkach wojennych. Poza omówieniem powyższych zagadnień poruszona zostanie również kwestia konieczności odbudowy państwa ze zniszczeń wskutek napaści rosyjskiej.

### **1. Atak Rosji na Ukrainę w świetle prawa**

Znaczenie prawa międzynarodowego w obecnych czasach bardzo wzrasta, bowiem jest ono podstawą współczesnego porządku i bezpieczeństwa międzynarodowego z zapewnieniem sprawiedliwości i poszanowania praw człowieka. Prawo to miało być gwarantem pokoju i stabilności narodów. Dokonana napaść ze strony rosyjskiej na Ukrainę stanowi bezsprzecznie naruszenie prawa międzynarodowego powstałego po II wojnie światowej i dotkliwie narusza promowane przez nie wartości. Nie jest to wprawdzie pierwsza wojna od zawązania się Organizacji Narodów Zjednoczonych i ustanowienia międzynarodowych trybunałów, mimo to trudno jest wskazać efektywność międzynarodowego prawa karnego oraz wyciąganie konsekwencji wobec sprawców zbrodni wojennych. Zważywszy na szczególny charakter normy, która wprost zakazuje groźby i użycia siły zbrojnej, należy uznać, że naruszenie jej przez Rosję spowodowało zakwestionowanie gwarancji prawnych nie tylko w stosunku do Ukrainy, ale również w odniesieniu do całej społeczności międzynarodowej<sup>2</sup>.

Rosyjskiego ataku na Ukrainę dokonano przy wsparciu Białorusi, co dodatkowo budzi wątpliwości do prawnych aspektów uzasadnienia do przeprowadzonego ataku, przedstawionego przez rosyjskiego prezydenta Władimira Putina. Zmagania wojenne dotkliwie naruszają prawo humanitarne, szczególnie dotyczące ochrony ludności cywilnej. Dodatkowo napaść zbrojna Rosji była naruszeniem integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa, co stanowi podstawę, by uznać, że doszło do naruszenia

---

<sup>2</sup> <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21275> [dostęp 8.03.2022].

art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych (dalej: KNZ). Na mocy postanowień KNZ Ukraina ma prawo do samoobrony<sup>3</sup>.

Rosyjskie działania wojenne zalicza się do naruszających zakaz użycia siły zbrojnej, ponieważ nie mieszczą się one w żadnym z przewidzianych wyjątków od tej zasady<sup>4</sup>. Z uwagi na powyższe napaść zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę należy uznać za agresję w rozumieniu prawa zwyczajowego oraz Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 (XXIX) z 1974 r. Zgodnie z definicją art. 1 ZO ONZ: „Agresja polega na użyciu siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych, jak określono w niniejszej definicji”<sup>5</sup>. Zakaz agresji jest normą bezwzględnie wiążącą, wobec czego wszystkie państwa mają obowiązek podjąć działania nakierowane na powstrzymanie przekroczenia tej normy, nie powinny również akceptować skutków naruszenia tej normy.

Wspomniana wyżej Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego do aktu agresji zalicza także umożliwianie dokonania agresji z własnego terytorium przez państwo trzecie. W związku z tym Białoruś, z terytorium której również nastąpił częściowy atak ze strony rosyjskiej

---

<sup>3</sup> Art. 51 KNZ: „Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbywalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

<sup>4</sup> KNZ przewiduje następujące wyjątki:

- 1) art. 42 użycie siły zbrojnej na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa,
- 2) art. 51 użycie siły zbrojnej w samoobronie,
- 3) art. 107 użycie siły zbrojnej w stosunku do byłych państw nieprzyjacielskich.

<sup>5</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. nr 3314 w sprawie definicji agresji.

na Ukrainę, ponosi odpowiedzialność za agresję. Z tej racji wobec Białorusi również mogą i powinny być podjęte odpowiednie środki.

W świetle prawa zbrojne starcie między Rosją a Ukrainą jest międzynarodowym konfliktem zbrojnym, wobec którego mają zastosowanie przepisy czterech konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r.<sup>6</sup> (naruszeniem postanowień konwencji jest m.in. atak na ukraińskie szpitale, używanie przez rosyjską armię min motylkowych zakazanych przez konwencję<sup>7</sup>) oraz pierwszy protokół dodatkowy do tych konwencji<sup>8</sup>, a także normy zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego<sup>9</sup>.

Nawet jeśli Rosja nie jest stroną konwencji, w myśl której obiekty, takie jak szkoły, szpitale oraz wszelkiego rodzaju placówki pomocy medycznej, podlegają ochronie, to jawny zamierzony atak na te obiekty ze strony Federacji Rosyjskiej uznawany jest za szczególnie niehumanitarny. Za niezgodne z głównymi zasadami humanitarnymi Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał również publiczne groźby prezydenta Rosji o użyciu broni nuklearnej. Użycie takiej broni ma swoje uzasadnienie wyłącznie w sytuacji zagrożenia egzystencji państwa, a w chwili obecnej takie zagrożenie wobec Rosji nie istnieje.

W starciach wojennych oprócz międzynarodowego prawa humanitarnego zastosowanie mają również normy, które gwarantują podstawowe prawa człowieka, do których zalicza się prawo do życia oraz zakaz tortur<sup>10</sup>. W czasie działań zbrojnych może dojść do bezwzględnych działań, które naruszają podstawowe prawa człowieka. Tego typu przekroczenie może stać się przedmiotem postę-

<sup>6</sup> Konwencje Genewskie z 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

<sup>7</sup> <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37790211-rosja-powoluje-sie-na-konwencje-genewska-i-chce-uwolnienia-rannych-zolnierzy> [dostęp: 17.01.2023].

<sup>8</sup> Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r., poz. 175.

<sup>9</sup> <https://www.rp.pl/prawnicy/art35817271-prawnicy-kazde-panstwo-ma-obowiazek-powstrzymac-rosje> [dostęp: 7.03.2022].

<sup>10</sup> <https://monitor Konstytucyjny.eu/archiwa/21275> [dostęp: 8.03.2022].

powań wszczynanych za sprawą skargi indywidualnej lub między- państwowej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka lub przed innymi międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka, np. Komitetem Praw Człowieka.

Pomimo iż wszyscy jesteśmy świadkami napaści i agresji rosyjskiej wobec Ukrainy to z uwagi na fakt, że ani Rosja ani Ukraina (również Białoruś) nie są stronami Statutu Trybunału oraz nie ratyfikowały poprawek do Statutu dotyczących zbrodni agresji i warunków wykonywania jurysdykcji względem tej zbrodni, Trybunał nie powinien wszczynać postępowania odnośnie do toczącego się konfliktu zbrojnego wobec sprawców zbrodni wojennych. Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem nie ma więc możliwości pociągnięcia prezydentów Rosji i Białorusi oraz innych osób tworzących strukturę władz tych państw do odpowiedzialności karnej za zbrodnię agresji przed MTK. Okazuje się jednak, że Trybunał ma do tego prawo na mocy deklaracji tego państwa z 8 września 2015 r. uznającej kompetencję Trybunału w stosunku do wydarzeń mających miejsce w Ukrainie po 20 lutego 2014 r.<sup>11</sup> W tym przypadku jurysdykcja MTK obejmuje osoby, które popełniły zbrodnie oraz zlecają ich popełnienie, namawiają do nich lub biorą udział w ich popełnianiu. Co ważne, do odpowiedzialności karnej może zostać pociągnięty prezydent państwa, szef rządu i minister spraw zagranicznych, ponieważ immunitety tych osób nie stanowią przeszkód w postępowaniu przed MTK.

W ramach czynności Biura Prokuratora MTK było już prowadzone postępowanie wstępne, które dotyczyło zdarzeń na Ukrainie od 2014 r. Zawiadomienie o możliwości dołączenia do tego postępowania aneksji Krymu doprowadziło do tego, że Rosja złożyła oświadczenie o wycofaniu podpisów pod Statutem MTK w 2016 r. Prośbę o natychmiastowe wszczęcie postępowania przez Prokuratora MTK wobec trwających działań wojennych złożyło CCBE. Komentarza w tej sprawie udzielił Prokurator MTK Karim Khan, przekazując, że dalsze wydarzenia będą uważnie monitorowane i wciąż

---

<sup>11</sup> <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art35820211-roman-kwiecien-nielatwo-o-odpowiedzialnosc-karna-za-zbrodnie-agresji>, [dostęp: 7.03.2022].

istnieje realna podstawa do śledztwa w sprawie zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości<sup>12</sup>.

W sytuacji, gdyby uznano, że istnieją faktyczne i dowodowe przesłanki, aby uznać, iż w czasie konfliktu doszło do popełnienia zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości, istnieje duże prawdopodobieństwo przeprowadzenia postępowania przed MTK, ale może to być w dużym stopniu uzależnione od przebiegu wojny. Mimo iż postępowanie wstępne po zakończeniu nie przekształciło się – jak dotąd – we wszczęcie śledztwa, to pomimo to sprawa nie została ostatecznie zakończona<sup>13</sup>. Istnieje szansa, że w wyniku tego postępowania lub po wszczęciu następnego problematyka działań wojennych w Ukrainie zostanie poddana analizie przez Prokuratora MTK. W obliczu tych informacji Prokuratura Ukraińska zapowiedziała gromadzenie dowodów obrazujących sposób postępowania wojsk rosyjskich w Ukrainie. Tego typu działania mogą spełniać wiele funkcji.

Sugestie możliwości wykorzystania w tej sprawie instrumentów prawnych nie sprawi nagle, że konflikt ten zostanie zakończony. Nie zastąpi również działań politycznych. Nie stanowi alternatywy dla sankcji, nie zastąpi przede wszystkim pomocy humanitarnej<sup>14</sup>. Natomiast z całą pewnością są to działania oparte na podstawie prawa i prowadzone w jego granicach. W efekcie, gdy tylko wystąpią podstawy, aby przeprowadzić stosowne postępowanie, polityczna wola, ustępstwa, potężna pozycja państwa, którego przedstawiciele dotyczyć będzie postępowanie, nie będą mogły w skuteczny sposób przeciwdziałać wymierzeniu sprawiedliwości. Jest to niewielkim pocieszeniem w trudnym wojennym czasie. Daje

---

<sup>12</sup> <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8368446,wojna-w-ukrainie-rosjanie-odpowiedzialnosc-przed-miedzynarodowym-trybunalem-karnym.html>, [dostęp: 28.02.2022].

<sup>13</sup> <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art35820211-roman-kwiecien-nielatwo-o-odpowiedzialnosc-karna-za-zbrodnie-agresji>, [dostęp: 7.03.2022].

<sup>14</sup> <https://www.eea.europa.eu/pl/articles/solidarnosc-w-europie-w-czasach-wojny>, [dostęp: 22.04.2022].

jednak nadzieję, że w przyszłości istnienie podstaw odpowiedzialności za agresję i jej nieuchronność może budzić reakcje powstrzymujące.

## **2. Reakcje międzynarodowe na rosyjską inwazję wobec Ukrainy**

Reakcje międzynarodowe na agresję rosyjską wobec Ukrainy były jednoznaczne i polegały na niemal natychmiastowym napiętnowaniu. W zasadzie można stwierdzić, że cały Zachód stanął po stronie Ukrainy. Z bardzo surową reakcją spotkały się również groźby prezydenta W. Putina, w szczególności te dotyczące użycia broni jądrowej. Unia Europejska i jej państwa członkowskie solidarnie wspierają Ukrainę i zdecydowanie piętnują nieuzasadnioną napaść wojskową Rosji na to państwo.

Polska jest jednym z państw, które najbardziej niepokoi się wojną na Ukrainie i jej możliwymi konsekwencjami. Być może wynika to z faktu, że jesteśmy sąsiadami napadniętego kraju, co budzi obawy, że atak zbrojny może za jakiś czas przenieść się na nasze terytorium. Obawy dotyczą różnych płaszczyzn. Według badania, jakie przeprowadził IPSOS<sup>15</sup>, ponad 77% osób w Polsce obawia się, że wojna w Ukrainie może stanowić zagrożenie dla świata i dla naszego kraju. Natomiast jeśli chodzi o strach związany z zagrożeniem dla świata, społeczeństwo polskie wcale nie jest w czołówce. Pierwsze miejsce zajęła bowiem Japonia (92%), następnie Korea Południowa (92%), Peru (91%) i RPA (89%). Niemałym zaskoczeniem jest również wynik czołówki państw obawiających się, że wojna stworzy zagrożenie bezpośrednio dla tych państw – tu poza Polską są również Japonia, Korea Południowa i Szwecja<sup>16</sup>. Należy

---

<sup>15</sup> IPSOS przeprowadziło badanie *The World's Response to the War in Ukraine*, prowadzone w ramach cyklicznych pomiarów na platformie *online* Ipsos Global Advisor metodą CAWI. Badanie realizowano w terminie od 25 marca do 3 kwietnia 2022r., na próbie mieszkańców 27 wybranych państw.

<sup>16</sup> <https://www.ipsos.com/pl-pl/stosunek-polski-i-swiata-do-wojny-w-ukrainie-miesiac-po-jej-wybuchu>, [dostęp: 19.04.2022].



wziąć pod uwagę, że badanie zostało przeprowadzone w pierwszym miesiącu wojny, jest więc bardzo możliwe że w obecnej chwili wyniki byłyby zupełnie inne.

Z uwagi na to, że jest to sytuacja bezprecedensowa, której większość społeczeństwa się absolutnie nie spodziewała w obecnych czasach, temat wojny stał się niezwykle medialny i szeroko omawiany. W takich sytuacjach zazwyczaj wypowiedzanych jest wiele różnych opinii i pojawiają się zróżnicowane reakcje. Jak przekazała Anna Karczmarczyk, prezes Ipsos Polska, „Z perspektywy Polski wydaje się, że inwazja Rosji na Ukrainę jest najważniejszym wydarzeniem od dziesięcioleci. Nic dziwnego – wojna toczy się tuż za naszą granicą, a wielu z nas na różne sposoby pomaga uchodźcom. Jednocześnie są państwa, w których np. większość mieszkańców zgadza się ze stwierdzeniem, że „kwestia Ukrainy to nie nasz problem, nie powinniśmy się wtrącać”, np. Arabia Saudyjska, Malezja, ale też bliższe geograficznie Węgry. Zanim oburzymy się, warto pomyśleć o innych wojnach, które trwają lub toczyły się w ostatnich latach w innych regionach świata – czy i w jakim stopniu przejmowaliśmy się nimi z Polsce...”

Zdecydowaną reakcją na rosyjski atak wobec Ukrainy wykazała Unia Europejska. Przywódcy Unii Europejskiej kilkakrotnie nalegali, aby Rosja zakończyła działania wojskowe, wycofała swoje wojska i sprzęt z Ukrainy oraz respektowała integralność terytorialną Ukrainy, jej suwerenność i niezależność. 24 lutego rano przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen oznajmiła, że zostaną wprowadzone „potężne” sankcje unijne skierowane przeciwko Rosji. Objęte nimi zostały transfery technologiczne, rosyjskie banki i aktywa<sup>17</sup>. Josep Borrell, przedstawiciel UE do spraw zagranicznych, zapowiedział, że państwo rosyjskie stanie w obliczu „bezprecedensowej izolacji”, gdyż sankcje UE będą „najostrzejszym pakietem kiedykolwiek wdrożonym przez Unię”.

---

<sup>17</sup> <https://euobserver.com/world/154423>, [dostęp: 24.02.2022].

Zaledwie następnego dnia po wybuchu wojny, 25 lutego 2022 r., Rosja została zawieszona w prawach członka Rady Europy, co nastąpiło z inicjatywy Polski i Ukrainy<sup>18</sup>, Rosja zaś ku zaskoczeniu nie czekała na wydalenie i wszczęła procedurę wystąpienia z Rady Europy, jednak 15 marca 2022 r. w głosowaniu Zgromadzenia rozstrzygnięto sprawę – Rosja została wykluczona<sup>19</sup>.

Unia Europejska zdecydowanie zareagowała również na problem dotyczący masowych ilości uchodźców wojennych. Już 3 marca 2022 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych stwierdziła przesłanki do istnienia sytuacji masowego napływu wysiedleńców zgodnie z art. 5 dyrektywy o ochronie tymczasowej, która została zastosowana pierwszy raz<sup>20</sup>. Warto tu jednak pamiętać, jak dużą chęcią pomocy wykazali się Polacy już w pierwszych dniach wybuchu wojny. Społeczeństwo polskie nie tylko brało udział w tworzeniu zbiórek na rzecz potrzebujących Ukraińców; część ludzi zdecydowała się przyjąć uchodźców pod własny dach; wolontariusze udzielali pierwszej pomocy nowym przybyszom, a także zapewniali najpotrzebniejsze środki do życia.

Uchodźcy Ukraińscy uzyskali prawo tymczasowego pobytu w każdym państwie członkowskim, do którego przybędą, bez konieczności wszczynania procedur azytowych. Oprócz tego, przysługuje im prawo do dostępu na rynku pracy, do edukacji, opieki medycznej, a także świadczeń socjalnych<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> <https://www.prawo.pl/prawo/rosja-odchodzi-z-rady-europy,513703.html>, [dostęp: 27.02.2022].

<sup>19</sup> <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosci/news-rosja-pozza-rada-europy-wynik-glosowania-przyjety-burza-oklas,nId,5895148>, [dostęp: 15.03.2022].

<sup>20</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

<sup>21</sup> <https://300gospodarka.pl/news/ukraina-polska-uchodzcy-ochrona-tymczasowa-wojna>, [dostęp: 4.03.2022].

Poza ogromną, szczerą pomocą humanitarną Ukraina mogła liczyć również na wsparcie finansowe. W tym celu Unia Europejska przeznaczyła co najmniej 500 mln euro z budżetu UE na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy oraz następne 500 mln euro, pochodzące ze środków Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, na zakup sprzętu dla Ukrainy. W dniach 10–11 marca 2022 r. odbył się szczyt UE w Wersalu w sprawie wojny w Ukrainie, podczas którego zatwierdzono kolejne środki pomocowe w kwocie 500 mln euro na zakup sprzętu wojskowego i broni dla ukraińskiego wojska. W trakcie szczytu zdecydowano także, że nie będzie szybkiej ścieżki przyjęcia Ukrainy do Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Dodatkowo, by zniechęcić rosyjskiego przywódcę, UE przyjęła pakiet nowych sankcji wobec Rosji, które znacząco uderzą w gospodarkę tego kraju i o które apelowała również Ukraina<sup>23</sup>. Jedne z pierwszych restrykcji dotyczyły sektorów bankowych i energetycznych. Sankcje miały za zadanie również ograniczenie dostępu Rosji do pewnych technologii, utrudniły znacząco prowadzenie handlu międzynarodowego rozliczanego w dolarach i funtach, co zatwierdziły Stany Zjednoczone i Wielka Brytania<sup>24</sup>. W odpowiedzi na to utrudnienie Putin podpisał dekret, na mocy którego od kwietnia 2022 r. kupujący rosyjski gaz z państw „nieprzyjaznych” Rosji są zobowiązani do płatności za dostarczany surowiec w rublach, nawet jeśli w kontraktach przewidziano zapłatę w euro czy dolarach. Importerzy, którzy nie dopełnią tego obowiązku, nie otrzymają zakontraktowanego gazu<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2022/03/10-11/>, [dostęp: 21.03.2022].

<sup>23</sup> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-02-24/wojna-rosja-ukraina-raport-dnia-najnowsze-informacje-o-sytuacji-na-ukrainie-czwartek-24-lutego/>, [dostęp: 24.02.2022].

<sup>24</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/wlk-brytania-i-usa-chca-odebrac-rosji-zdolnosc-do-prowadzenia-handlu-ze-swiatem-sa-nowe-sankcje-6742295865670624a.html>, [dostęp: 28.02.2022].

<sup>25</sup> <https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,28287520,dekret-putina-rosyjski-gaz-dla-zachodu-tylko-za-ruble.html?disableRedirects=true>, [dostęp: 31.03.2022].

Sankcje dotyczyły także blokady przestrzeni powietrznej dla rosyjskich samolotów przez niemal całą Europę (w tym Polskę), Kanadę i USA<sup>26</sup>. W ciągu miesiąca od wybuchu wojny Rosja stała się najbardziej obłożonym sankcjami państwem na świecie<sup>27</sup>.

Szybką reakcją na rosyjski atak podjęło również NATO. Na wniosek państw Polski, Rumunii, Litwy, Łotwy i Estonii rozpoczęto konsultacje Rady Północnoatlantyckiej na mocy art. 4 traktatu północnoatlantyckiego<sup>28</sup>, w trakcie których podjęto decyzję o zwiększeniu liczby wojsk w krajach bałtyckich, w Polsce i Rumunii. 24 lutego 2022 r. Stany Zjednoczone zadeklarowały, że rozmieszczą dodatkowe 7 000 żołnierzy, którzy wesprą żołnierzy już przebywających w Europie<sup>29</sup>.

Mimo dynamicznej sytuacji, nie wszystkie reakcje niosły ze sobą współczucie wobec Ukrainy. Rzeczniczka chińskiego MSZ Hua Chunying już kolejnego dnia po wybuchu wojny przedstawiła stanowisko Chin wobec toczącej się wojny, oświadczając, że „Rosja to niepodległy kraj i może sama podejmować decyzje na podstawie własnych interesów”. Wyraziła również sprzeciw, by nazywać rosyjskie działania na Ukrainie „inwazją” oraz oskarżyła USA o podsycanie napięć<sup>30</sup>. Całkowicie neutralną politykę wobec działań wojskowych Rosji przyjęły Indie, które wraz z Chinami wezwały do zawieszenia broni przez obie strony konfliktu<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> <https://podroze.onet.pl/aktualnosci/zamknieta-przestrzen-powietrzna-nie-tylko-ue-blokuje-przestrzen-powietrzna-dla-rosji/zthvdb0>, [dostęp: 17.02.2022].

<sup>27</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/rosja-zostala-krajem-na-ktory-nalozono-najwiecej-sankcji-na-swiecie-6745376372259424a.html>, [dostęp: 9.03.2022].

<sup>28</sup> Traktat Północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r., Dz. U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.

<sup>29</sup> <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art35754651-amerykanie-wyslalo-europy-dodatkowych-siedem-tysiecy-zolnierzy>, [dostęp: 24.02.2022].

<sup>30</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/cichy-partner-czy-skarbonka-rosji-tak-chiny-rozgrywaja-wojne-na-ukrainie-6741211768404960a.html>, [dostęp: 26.02.2022].

<sup>31</sup> <https://web.archive.org/web/20220325120251/https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1131397%2Cministrowie-spraw-zagranicznych-indii-i-chin-wezwali-do-zawieszenia-broni>, [dostęp: 25.03.2022].

Naród polski wykazał się ogromną solidarnością z narodem ukraińskim w tym trudnym dla wszystkich czasie. Społeczeństwo polskie już w pierwszych godzinach po wybuchu wojny ruszyło z pomocą humanitarną, tworząc zbiórki, gromadząc paczki, udzielając pierwszej pomocy dla przybywających uchodźców. Szczególna uwaga była skierowana na matki z dziećmi, bowiem przede wszystkim najmłodszy nie powinni doświadczać takiego ogromu trudu i strachu, maszerując często kilometry, by dotrzeć w bezpieczne miejsce. Oprócz pięknej postawy naszego społeczeństwa, niemal natychmiastowa była również reakcja rządu polskiego. Polska czynnie domagała się nałożenia sankcji na Rosję, by w ten sposób ostudzić zamiary rosyjskiego przywódcy. W marcu 2022 r. wraz z innymi państwami zmniejszyła liczebność personelu ambasad rosyjskich na swoich terytoriach<sup>32</sup>.

### 3. Wpływ wojny na system prawny Ukrainy

Wybuch wojny w Ukrainie wpłynął na życie polityczne w krajach niemal całego świata. Z uwagi na to, że Ukraina jest państwem demokratycznym, zaś Rosja autorytarnym, wojnę dość szybko określono powszechnie jako konflikt dwóch ustrojów politycznych – demokracji z dyktaturą. Jak stwierdził S. Sierakowski Zachód nie pomaga Ukrainie dlatego, że tak kocha ten kraj i szanuje jego obywateli (pojawiały się z tym spore problemy już wcześniej), a rząd M. Morawieckiego niemal całkowicie zamroził stosunki z Ukrainą, co zmieniło się dopiero w lutym), lecz dlatego, że ewentualna porażka demokracji może zachęcić pozostałych dyktatorów całego świata do wojennych podbojów<sup>33</sup>.

W obliczu tragicznych wydarzeń, jakie dotknęły Ukrainę, prezydent Wołodymyr Zełenski zdecydował się wprowadzić stan wo-

---

<sup>32</sup> <https://web.archive.org/web/20220323145240/https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1127355%2Crzecznik-msz-polska-podjela-decyzje-o-redukcji-personelu-ambasady-rosji>, [dostęp: 23.03.2022].

<sup>33</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/sierakowski-rosyjska-agresja-oslabia-populizm-trzeba-jednak-uwazac/78g95pk>, [dostęp: 18.01.2023].

jenny na terytorium całego państwa już 24 lutego 2022 r. Początkowo został on ogłoszony na okres 30 dni, jednak był aż czterokrotnie przedłużany<sup>34</sup>; wprowadzono go zgodnie z art. 106 pkt 20 Konstytucji Ukrainy na wniosek Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy<sup>35</sup>. Aby stan wyjątkowy mógł wejść w życie, konieczne było jego zatwierdzenie przez Radę Najwyższą Ukrainy zgodnie z art. 85 pkt 31 Konstytucji Ukrainy. Ustawę w tym celu przyjęto jeszcze tego samego dnia. Za jej uchwaleniem było 300 deputowanych z 310 głosujących<sup>36</sup>.

Dokładne zasady funkcjonowania organów władzy publicznej, dowództwa wojskowego, administracji wojskowej, samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw oraz zakres gwarancji praw człowieka i wolności obywatelskich w czasie trwania stanu wojennego ustala odrębna ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego z 2015 r.

Wprowadzenie stanu wojennego pociąga za sobą ogromne zmiany w systemie politycznym, ale też życiu codziennym zwykłych obywateli. Artykuł 19 wspomnianej ustawy „o prawnym reżimie stanu wojennego” przewiduje, że w stanie wojennym zabronione jest przeprowadzanie wyborów prezydenckich oraz wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy<sup>37</sup>, a jedyną osobą, mogącą zakończyć stan wojenny jest prezydent Ukrainy. Może to więc doprowadzić do skrajnych sytuacji, w których pojawią się prowokacje, by ten stan specjalnie przedłużać. Wprowadzenie stanu wojennego może więc istotnie wpływać nie tylko na sytuację polityczną, ale też prowadzić do innych konsekwencji. Artykuł 8 ustawy mówi wprost o tym, że w przypadku wprowadzenia stanu wojennego mogą zostać wprowadzone „tymczasowe ograniczenia konstytucyjne praw

---

<sup>34</sup> <https://www.wnp.pl/przemysl-obronny/na-ukrainie-przedluzono-stan-wojenny-i-mobilizacje-powszechna,645596.html>, [dostęp: 16.11.2022].

<sup>35</sup> Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej 28 czerwca 1996 r., No 129-130, 13.07.1996.

<sup>36</sup> <https://i.pl/wojna-na-ukrainie-prezydent-ukrainy-wolodymyr-zelenski-wnioskuje-o-przedluzenie-stanu-wojennego/ar/c1-16099377>, [dostęp: 14.03.2022].

<sup>37</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/stan-wojenny-na-ukrainie-co-on-oznacza-dla-ukraincow-i-obcokrajowcow/21l7vx9>, [dostęp: 26.11.2018].

i wolności człowieka i obywatela”. Społeczeństwo musi być przygotowane na częstszy widok wojska na ulicach, możliwe sprawdzanie dokumentów czy przeszukiwanie pojazdów. Co więcej, ustawa „zabrania pokojowych wieców, spotkań, marszów i demonstracji oraz innych masowych zgromadzeń”. Ograniczeniu podlegają również swobody obywatelskie, pojawiło się także prawdopodobieństwo wprowadzenia godziny policyjnej.

Ustawa „O prawnym reżimie stanu wojennego” wywiera wpływa również na funkcjonowanie mediów. Daje ona władzy prawo do „przejęcia kontroli nad działalnością przedsiębiorstw telewizyjno-radiowych, mediów drukowanych, wydawnictw oraz innych kulturalnych i medialnych przedsiębiorstw, instytucji i organizacji”<sup>38</sup>. Jednak czy w obecnej sytuacji władza skupiałaby się na tego typu sprawach?

Wprowadzenie stanu wojennego z pewnością wpływa na przybywanie do kraju obcokrajowców. Zrozumiałe jest, że w obecnej chwili turystyka jest niemożliwa, ale bywają sytuacje rodzinne, delegacje pracownicze, osoby powracające z różnych stron świata do swoich rodzin. Poruszanie się po kraju ogarniętym wojną jest nie tylko utrudnione ze względu na blokady i zniszczenia wojenne, ale przede wszystkim niebezpieczne. Możliwe jest również zakazanie lub ograniczenie wyjazdu z terytorium, na którym obowiązuje stan wojenny.

Ogłoszenie stanu wojennego ma też bardzo duży wpływ na gospodarkę całego kraju. Władza ma prawo, by wprowadzić nakaz pracy, zakaz handlu lub zarekwirować własność prywatną i zarządzić obowiązek nieopuszczania miejsca zamieszkania. Pracownicy nie mają możliwości strajkowania, zaś państwo może zmienić regulacje dotyczące prowadzenia działalności przez przedsiębiorców<sup>39</sup>. Już w pierwszych dniach wybuchu wojny pojawił się

---

<sup>38</sup> <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/stan-wojenny-na-ukrainie-co-on-oznacza-dla-ukraincow-i-obcokrajowcow/2117vx9>, [dostęp: 26.11.2018].

<sup>39</sup> <https://strefabiznesu.pl/stan-wojenny-na-ukrainie-mozliwe-ograniczenia-dla-biznesu-i-pracownikow-czy-wplynie-to-na-wymiane-handlowa-z-polska/ar/c3-16065777>, [dostęp: 24.02.2022].

ogromny problem z przewozem towarów przez granicę ukraińsko-polską. Samochody ciężarowe z towarami czekały na terytorium Ukrainy na wjazd do Polski:

- ponad 6 godzin – na przejściu granicznym Krakowiec – Korczowa,
- 20 godzin – na przejściu granicznym Medyka – Szeginie,
- prawie 24 godziny – na przejściu granicznym Rawa Ruska – Hrebenne<sup>40</sup>.

Niezwykle istotną kwestią dla społeczeństwa jest możliwość korzystania z gotówki i kont bankowych. Ukraiński bank centralny zapewnił w oświadczeniu, że Narodowy Bank Ukraiński dysponuje wystarczającą rezerwą, aby wspierać banki w gotówce<sup>41</sup>. NBU przewiduje, że ogólnie praca banków będzie przebiegać normalnie, lecz wszystko jest uzależnione w dużej mierze od dalszego rozwoju wojny.

18 kwietnia 2022 r. Rada Najwyższa Ukrainy rozpatrzyła projekt ustawy, zobowiązujący do powrotu do kraju obywateli Ukrainy, którzy podlegają mobilizacji, czyli mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat<sup>42</sup>. W proponowanym projekcie ustawy № 7265 postuluje się uzupełnienie kodeksu karnego o nowy artykuł 337-1, który zakłada odpowiedzialność „za niezastosowanie się do ustawy o powrocie na Ukrainę bez uzasadnionej przyczyny po wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie lub w określonych miejscowościach przez osobę, od której ustawa wymaga powołania do służby wojskowej podczas mobilizacji lub powrotu na Ukrainę zza granicy”<sup>43</sup>. Artykuł ten dotyczy osób, które mają obowiązek stawić się do

---

<sup>40</sup> <https://kordon.customs.gov.ua/uk/home/countries/pl/o>, [dostęp: 24.02.2022].

<sup>41</sup> <https://strefabiznesu.pl/stan-wojenny-na-ukrainie-mozliwe-ograniczenia-dla-biznesu-i-pracownikow-czy-wplynie-to-na-wymiane-handlowa-z-polska/ar/c3-16065777>, [dostęp: 24.02.2022].

<sup>42</sup> <https://logistyka.rp.pl/praca-w-logistyce/art36120421-wazy-sie-los-ustawy-powrotowej-w-ukrainie-ktora-moze-wymiesc-z-polski-pracownikow>, [dostęp: 21.04.2022].

<sup>43</sup> <https://edialog.media/2022/04/27/poborowi-wracajcie-do-domu/>, [dostęp: 27.04.2022].



służby wojskowej podczas mobilizacji, urzędników państwowych i deputowanych ludowych, samorządowców, funkcjonariuszy organów ścigania, sędziów i prokuratorów. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w kilku przypadkach:

- poborowy ma zakaz opuszczenia kraju, który go przyjął,
- w przypadku klęski żywiołowej, katastrofy, wypadku,
- w trakcie trwania podróży służbowej,
- w czasie leczenia szpitalnego,
- wszystkich innych okoliczności uniemożliwiających wyjazd z kraju przyjmującego.

Osoby wskazane w ustawie mają obowiązek powrócić do Ukrainy nie później niż piętnaście dni po wejściu w życie ustawy. Jeśli nie powrócą bez wystąpienia któregoś z powyższych powodów, grozi im kara pozbawienia wolności od pięciu do dziesięciu lat.

Drugi projekt, który rozpatrzyła Rada Najwyższa Ukrainy, dotyczy zmian kodeksu karnego i proponuje nowy artykuł 332–3, w ramach którego wprowadzona zostanie odpowiedzialność karna dla obywateli, którzy przekroczą granicę w stanie wojennym, nie posiadając odpowiednich dokumentów lub posiadając dokumenty fałszywe lub zatajone przed kontrolą graniczną. Za naruszenie tego przepisu poborowym grozi grzywna w wysokości od 5 000 do 10 000, które nie będą podlegać opodatkowaniu dochodów minimalnych lub kara pozbawienia wolności na okres od 3 do 5 lat<sup>44</sup>. Jeszcze surowsze kary przewidziane są dla żołnierzy i rezerwistów oraz urzędników. Proponowane zmiany są jednak w dalszym ciągu nieuchwalone i czekają na rozpatrzenie. Ukraiński prawnik Dmytro Busanow z Kijowa podkreśla, że zgodnie z konstytucją ograniczenie prawa do opuszczenia Ukrainy może być wprowadzone wyłącznie ustawą, która do tej pory nie została uchwalona<sup>45</sup>. Wobec tego

---

<sup>44</sup> <https://edialog.media/2022/04/27/poborowi-wracajcie-do-domu/>, [dostęp: 27.04.2022].

<sup>45</sup> <https://www.dw.com/pl/ukraina-jak-m%C4%99%C5%BCczy%C5%BAnimimo-zakazu-opuszczaj%C4%85-kraj-nie-jestem-zdrajc%C4%85/a-62532260>, [dostęp: 20.07.2022].

uważa, że w chwili obecnej zakaz jest nielegalny. „Dostaję wiele skarg, ale ludzie nie chcą składać pozwów do sądu” – mówi Dmytro Busanow. Jego zdaniem, z tego powodu można nawet złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Proponowane zmiany w ukraińskim prawie mają duży wpływ także na polski rynek pracy, który może utracić znaczną część pracowników posiadających obywatelstwo Ukrainy. Mimo że rząd ukraiński raczej nie posiada narzędzi, by w pełni wyegzekwować ten przepis prawny, to należy założyć, że w razie deeskalacji działań militarnych dojdzie do masowych powrotów na Ukrainę. Szacuje się, że w Polsce pod koniec 2021 roku pracowało milion obywateli Ukrainy, z czego 330 tys. posiadało pozwolenie na pracę. Jak podaje GITD, na koniec 2021 roku ważnych było blisko 104 tys. świadectw kierowcy, zaś pracownicy z Ukrainy wysyłali swoim rodzinom w kraju 12–15 mld zł rocznie<sup>46</sup>.

Rosyjska inwazja miała zatem ogromny wpływ na zmiany, jakie zaszły w ukraińskim państwie, ale także sąsiedniej Polsce, ale nie tylko. Konsekwencje ataku na Ukrainę odcisnęły się na wiele innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Bolesną konsekwencją inwazji był nagły wzrost ceny ropy Brent powyżej 100 dolarów za baryłkę, po raz pierwszy od 2014 roku<sup>47</sup>. Wyraźnie podrożała również pszenica, zyskując najwyższą od 2008 r. cenę, bowiem zarówno Rosja, jak i Ukraina importują ogromne ilości tego towaru (30% światowej podaży).

Pierwszy od dekad tak poważny atak zbrojny wywołał duże zamieszanie, którego skutki będą zauważalne niemal na całym świecie. Oprócz napływu fali uchodźców, kryzysu żywnościowego, światu zagraża poważny kryzys energetyczny. Rosyjski rynek zapewnia największy na świecie eksport gazu ziemnego, jest drugim

---

<sup>46</sup> <https://logistyka.rp.pl/praca-w-logistyce/art36120421-wazy-sie-los-ustawy-powrotowej-w-ukrainie-ktora-moze-wymiesc-z-polski-pracownikow>, [dostęp: 21.04.2022].

<sup>47</sup> <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/ropa-kosztuje-ponad-100-usd-za-barylke-po-ataku-rosyjskich-wojsk-na-ukrainie>, [dostęp: 24.02.2022].

co do wielkości dostawcą ropy naftowej i trzecim co do wielkości eksporterem węgla. Zanim wybuchła wojna trzy czwarte rosyjskiego gazu i prawie połowa ropy transportowana była do Europy. Jeszcze w 2020 r. rosyjskie ropa, gaz i węgiel stanowiły jedną czwartą unijnego zużycia energii<sup>48</sup>.

Po rosyjskiej napaści na Ukrainę UE postanowiła jednak zakończyć swoją zależność od rosyjskiej energii. „Po prostu nie możemy polegać na dostawcy, który jest dla nas bezpośrednim zagrożeniem” – twierdziła w marcu przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen<sup>49</sup>. Jeszcze tego samego miesiąca Komisja zaproponowała plan całkowitego uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych do 2030 r. oraz perspektywy szybszego ograniczenia zużycia rosyjskiego gazu o dwie trzecie do końca bieżącego roku.

W obliczu wszystkich zmian, jakie zaszły w wyniku wybuchu wojny w Ukrainie, dostrzec można, że jesteśmy świadkami kompletnej zmiany modelu politycznego. Biorąc pod uwagę powyższe, Unia Europejska będzie zapewne dążyć do zmian w kwestii uzależnienia ekonomicznego od Rosji. Europa, zamiast skupić się na pełnej transformacji, nowych alternatywnych źródłach energii, które zapewniłyby jej suwerenność oraz większe bezpieczeństwo klimatyczne w przyszłości, wybiera rozwiązania szybsze i krótsze, zwracając się o pomoc do Arabii Saudyjskiej, którą przecież też można posądzić o okrutne zbrodnie w Jemenie<sup>50</sup>. Takie stanowisko władz Europy podaje nieco w wątpliwość znaczenie wartości w polityce międzynarodowej.

---

<sup>48</sup> <https://www.dw.com/pl/jak-wojna-w-ukrainie-zmieni%C5%82a-%C5%9Bwiat-pi%C4%99%C4%87-przyk%C5%82ad%C3%B3w/a-62016680>, [dostęp: 3.06.2022].

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> <https://tvn24.pl/swiat/usa-rosja-chiny-polityka-mocarstw-w-2022-roku-jaki-wplyw-miala-na-nia-wojna-w-ukrainie-agnieszka-lichnerowicz-jerzy-marek-nowakowski-i-lukasz-pawlowski-komentuja-6576763>, [dostęp: 1.01.2023].

#### **4. Konieczność odbudowy państwa ze zniszczeń wojennych**

Rosyjska agresja wobec Ukrainy w bardzo krótkim czasie spowodowała ogromne zniszczenia tego państwa. Uległa im nie tylko infrastruktura, ale doszło również do wewnętrznych rozproszeń wskutek masowych emigracji uchodźców, ucierpiały na tym gospodarka, rolnictwo oraz energetyka. Wydaje się więc słuszne, aby w obliczu tych tragedii, wyciągnąć pomocną dłoń w kierunku osłabionego kraju.

W maju 2022 r. zakomunikowano, że zostanie utworzona Platforma na rzecz Odbudowy Ukrainy, kierowana wspólnie przez Ukrainę i Komisję Europejską. Platforma ta ma być skierowana na połączenie inwestycji i reform, które będą zarazem wspierać proces przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. Najważniejsze w tej drodze mają być dwa czynniki: rozwiązania zielone i cyfrowe. Tym samym główne założenia powojennej odbudowy Ukrainy mają się pokrywać z kierunkiem transformacji, w którym zmierza sama UE<sup>51</sup>. Już po pierwszych 3 miesiącach wojny szacowano straty na kwotę 97 mld dolarów, lecz odbudowa zniszczeń może kosztować niemal 350 mld poinformowali we wspólnym raporcie Bank Światowy, Komisja Europejska i rząd Ukrainy<sup>52</sup>. Przy tak wstępnych prognozach można śmiało przyjąć, że koszty odbudowy będą znacznie wyższe przy założeniu, że Ukraina faktycznie tę walkę wygra. Szacuje się, że powojenna rekonstrukcja Ukrainy może sięgnąć kosztów w kwocie nawet 750 mld euro<sup>53</sup> i będzie to proces bardzo długi. Według wstępnych ustaleń projektu Komisji Europejskiej, dotyczącego programu pomocy do odbudowy zniszczeń wojennych Ukrainy, odbudowa może zająć nawet ponad dekadę<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> K. Bocian, D. Jędrzejczak, K. Kobyłka, O. Stohnushenko, *Zielona odbudowa. Powojenna zielona transformacja Ukrainy*, Warszawa 2022, s. 5.

<sup>52</sup> <https://www.rp.pl/gospodarka/art37032071-wojna-w-ukrainie-wstepny-koszt-odbudowy-zniszczen>, [dostęp: 11.09.2022].

<sup>53</sup> <https://www.kongresobywatelski.pl/idee-dla-polski-kategoria/odbudowa-ukrainy-jak-ja-wesprzec/>, [dostęp: 22.08.2022].

<sup>54</sup> <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8420147,komisja-europejska-ukraina-rosja-wojna-odbudowa-unia-europejska.html>, [dostęp: 18.03.2022].

1 listopada na odwiedziny Ukrainy zdecydowała się komisarz ds. energii Kadri Simson, aby omówić z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim, ministrem energii Hermanem Haluszczenką i partnerami międzynarodowymi niezwłoczne, konkretne wsparcie dla zniszczonego sektora energetycznego. Nieustanne i celowe ataki rosyjskich wojsk na ukraińską infrastrukturę energetyczną w ostatnich tygodniach i miesiącach dotknęły ponad 30 proc. krajowego systemu energetycznego<sup>55</sup>.

Z informacji podanych na stronie Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu wynika, że aktualne szacunki na odbudowę zniszczonego przez Rosjan kraju szacowane są na minimum 900 mld dol., zaś największe straty rejestrowane są w obszarach przemysłu, infrastruktury i biznesu<sup>56</sup>. Pomoc w odbudowie kraju mogą zapewnić także polskie przedsiębiorstwa, które na skutek wspólnej inicjatywy Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz PAIH<sup>57</sup> już wyraziły chęć uczestnictwa w tym procesie, który nawet przy zaangażowaniu społeczności międzynarodowej może być dość długi i kosztowny. Prezes Zarządu PAIH Krzysztof Drynda zapewnia, że istnieje duże zainteresowanie polskich firm programem odbudowy Ukrainy<sup>58</sup>. Najwięcej zainteresowanych firm jest z branży budowlanej. Wynikać to może z kilku kwestii: po pierwsze korzystne położenie geograficzne, po drugie wielu polskich przedsiębiorców zatrudnia ukraińskich obywateli (może to być bardzo pomocne), po trzecie i najistotniejsze – część przedsiębiorców chce w ten sposób wesprzeć Ukrainę zgodnie ze swoim sumieniem lub taką potrzebą.

---

<sup>55</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/odbudowa-ukrainy-2022-11-03\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/odbudowa-ukrainy-2022-11-03_pl), [dostęp: 3.11.2022].

<sup>56</sup> <https://www.rp.pl/perspektywy-dla-polski/art37887261-polska-chce-pomoc-ukrainie-w-odbudowie>, [dostęp: 1.02.2023].

<sup>57</sup> Polska Agencja Inwestycji i Handlu, spółka akcyjna należąca do Skarbu Państwa z siedzibą przy ul. Kruczej 50 w Warszawie, wchodząca w skład Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

<sup>58</sup> [https://www.paih.gov.pl/20220706/odbudowa\\_ukrainy\\_ponad\\_400\\_zgloszen\\_polskich\\_firm\\_do\\_paih#](https://www.paih.gov.pl/20220706/odbudowa_ukrainy_ponad_400_zgloszen_polskich_firm_do_paih#), [dostęp: 6.07.2022].

Ukraina powinna być również wspierana w swoich staraniach o przyjęcie do Unii Europejskiej. Jest to o tyle ważne z punktu widzenia wspólnego rynku i wspólnoty interesów, że stanowi dla potencjalnych inwestorów dodatkowe argumenty, by lokować tam pieniądze.

Polska wraz z innymi krajami powinna również zabiegać, aby odbudowa Ukrainy w dużej mierze była finansowana za rosyjskie pieniądze. Liczy się, że instytucje finansowe zamroziły ok. 350 mld dolarów rosyjskich aktywów, mogłyby zatem zostać przejęte i przeznaczone na odbudowę infrastruktury naszego sąsiada. Byłoby to bardzo sprawiedliwe rozwiązanie – najeźdźca zapłaci ofierze za wyrządzone szkody<sup>59</sup>.

Zaangażowanie Polski w odbudowę Ukrainy po zniszczeniach wojennych wydaje się konieczne ze względu na realizację gospodarczych i politycznych interesów naszego kraju. Natomiast skala tego zaangażowania powinna być przy tym adekwatna do potrzeb Ukrainy i możliwości finansowych Polski<sup>60</sup>, dlatego też tak bardzo ważna jest współpraca nie tylko UE i Polski, ale również innych państw świata, co wielokrotnie podkreślał premier Mateusz Morawiecki.

## **Podsumowanie**

Wojna w Ukrainie ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski ze względu na sąsiedztwo obu państw. Zagrożenia ze strony Rosji dotyczą głównie sektora gospodarczego, ale również energetycznego. Cel rosyjskiego dyktatora wobec Europy Środkowo-Wschodniej od wielu lat opiera się na dążeniu do destabilizacji regionu, rozbicia spójności UE i NATO oraz w szerszym wymiarze – zmiany architektury bezpieczeństwa świata.

Wprowadzone przez niemal większość państw Europy (także spoza Europy) programy pomocowe dla Ukrainy, wspierające ją

---

<sup>59</sup> <https://pfr.pl/blog/odbudowa-ukrainy-juz-sie-zaczyna-polska-ma-tu-nie-posle-dnia-role.html>, [dostęp: 15.12.2022].

<sup>60</sup> Ł. Bernaciński, T. Woźniak, *Rola Polski w procesie powojennej odbudowy Ukrainy. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 13–14.

w tej nierównej walce, przesiedlenie mieszkańców w bezpieczne miejsce i natychmiastowe ogłoszenie pakietów sankcyjnych wobec Rosji, miało na celu osłabienie dyktatorskich zapędów, ale spowodowało również zachwianie polityki poszczególnych państw.

Oczywiste jest, że największe zmiany dotknęły Ukrainę. Zmianie uległy przepisy dotyczące funkcjonowania kraju w czasie wojny, padły propozycje przymusowych powrotów poborowych oraz wprowadzenia kar za nieprzestrzeganie przepisów. Choć część z tych propozycji Parlamentu spotkała się z krytyką i nie do końca są one prawnie zasadne, to trudno się też dziwić władzy, która stoi teraz przed ogromnym wyzwaniem, jakim jest obrona własnej ojczyzny i jej społeczeństwa. Mimo pewności, z jaką prezentował się prezydent Rosji, Ukraińcy zaskoczyli świat nie tylko siłą oporu, ale także umiejętnością zarządzania obroną i sytuacją kryzysową.

W dobie możliwych braków podstawowych surowców, kryzysu energetycznego i paliwowego, świat stoi przed ogromnym wyzwaniem, jakim jest konieczna transformacja. Wskutek działań rosyjskiego przywódcy zaczęto odrzucać możliwość dalszej współpracy z Rosją, pragnąc coraz bardziej uniezależnić się od rosyjskich surowców. Ta droga wydaje się jak najbardziej słuszna i konieczna do zaprowadzenia pokoju. Większość państw nie jest jednak nadal gotowa na tak radykalne zmiany w swoich gospodarkach, wymagane transformacje są drogie i czasochłonne. Nie sprzyja temu szalejąca inflacja, społeczeństwo nie może z dnia na dzień zostać postawione „pod ścianą”. To wszystko może wpływać na zachwianie się polityki światowej i totalny upadek zaufania społeczeństwa wobec władzy. Jest to dokładnie to, do czego dążył rosyjski przywódca, osłabienie jedności UE i tworzenie napięć społecznych tych państw.

## Literatura

K. Bocian, D. Jędrzejczak, K. Kobyłka, O. Stohnushenko, *Zielona odbudowa. Powojenna zielona transformacja Ukrainy*, Warszawa 2022, s. 5.

Ł. Bernaciński, T. Woźniak, *Rola Polski w procesie powojennej odbudowy Ukrainy. Aspekty prawne*, Warszawa 2022.

### **Akty prawne**

Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U.1947.23.90.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. nr 3314 w sprawie definicji agresji.

Konwencje Genewskie z 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171.

Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r., poz. 175.

Traktat Północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r., Dz. U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.

Traktat Północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r., Dz. U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.

Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej 28 czerwca 1996 r., No 129–130, 13.07.1996.

Komitet Praw Człowieka – organ kontrolny, który został powołany na podstawie art. 28 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku, jego zadaniem jest monitorowanie przestrzegania postanowień Paktu oraz jego dwóch Protokołów Fakultatywnych, P. Sobański, *Roszczenia Polski wobec RFN w świetle doktryny niemieckiej*, Poznań 2019, s. 341.

### **Inne źródła**

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515_PL.html) [dostęp: 16.12.2021].



- <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37790211-rosja-powoluje-sie-na-konwencje-genevska-i-chce-uwolnienia-rannych-zolnierzy>, [dostęp: 17.01.2023].
- <https://www.rp.pl/prawnicy/art35817271-prawnicy-kazde-panstwo-ma-obowiazek-powstrzymac-rosje> [dostęp: 7.03.2022].
- <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21275> [dostęp: 8.03.2022].
- <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art35820211-roman-kwiecien-nielatwo-o-odpowiedzialnosc-karna-za-zbrodnie-agresji>, [dostęp: 7.03.2022].
- <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8368446,wojna-w-ukrainie-rosjanie-odpowiedzialnosc-przed-miedzynarodowym-trybuna-lem-karnym.html>, [dostęp: 28.02.2022].
- <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art35820211-roman-kwiecien-nielatwo-o-odpowiedzialnosc-karna-za-zbrodnie-agresji>, [dostęp: 7.03.2022].
- <https://www.eea.europa.eu/pl/articles/solidarnosc-w-europie-w-czasach-wojny>, [dostęp: 22.04.2022].
- <https://www.ipsos.com/pl-pl/stosunek-polski-i-swiata-do-wojny-w-ukrainie-miesiac-po-jej-wybuchu>, [dostęp: 19.04.2022].
- <https://euobserver.com/world/154423>, [dostęp: 24.02.2022].
- <https://www.prawo.pl/prawo/rosja-odchodzi-z-rady-europy,513703.html>, [dostęp: 27.02.2022].
- <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosci/news-rosja-pozza-rada-europy-wynik-glosowania-przyjety-burza-oklas,nId,5895148>, [dostęp: 15.03.2022].
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2022/03/10-11/>, [dostęp: 21.03.2022].
- <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-02-24/wojna-rosja-ukraina-raport-dnia-najnowsze-informacje-o-sytuacji-na-ukrainie-czwartek-24-lutego/>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://www.money.pl/gospodarka/wlk-brytania-i-usa-chca-odebrac-rosji-zdolnosc-do-prowadzenia-handlu-ze-swiatem-sa-nowe-sankcje-6742295865670624a.html>, [dostęp: 28.02.2022].

<https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,28287520,dekret-putina-rosyjski-gaz-dla-zachodu-tylko-za-ruble.html?disableRedirects=true>, [dostęp: 31.03.2022].

<https://podroze.onet.pl/aktualnosci/zamknieta-przestrzen-powietrzna-nie-tylko-ue-blokuje-przestrzen-powietrzna-dla-rosji/zthvdb0>, [dostęp: 17.02.2022].

<https://www.money.pl/gospodarka/rosja-zostala-krajem-na-ktory-nalozono-najwiecej-sankcji-na-swiecie-6745376372259424a.html>, [dostęp: 9.03.2022].

<https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art35754651-amerykanie-wysla-do-europy-dodatkowych-siedem-tysiecy-zolnierzy>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://300gospodarka.pl/news/ukraina-polska-uchodzcy-ochrona-tym-czasowa-wojna>, [dostęp: 4.03.2022].

<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2022/03/10-11/>, [dostęp: 21.03.2022].

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-02-24/wojna-rosja-ukraina-raport-dnia-najnowsze-informacje-o-sytuacji-na-ukrainie-czwartek-24-lutego/>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://www.money.pl/gospodarka/wlk-brytania-i-usa-chca-odebrac-rosji-zdolnosc-do-prowadzenia-handlu-ze-swiatem-sa-nowe-sankcje-6742295865670624a.html>, [dostęp: 28.02.2022].

<https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,28287520,dekret-putina-rosyjski-gaz-dla-zachodu-tylko-za-ruble.html?disableRedirects=true>, [dostęp: 31.03.2022].

<https://podroze.onet.pl/aktualnosci/zamknieta-przestrzen-powietrzna-nie-tylko-ue-blokuje-przestrzen-powietrzna-dla-rosji/zthvdb0> [dostęp: 17.02.2022].

<https://www.money.pl/gospodarka/rosja-zostala-krajem-na-ktory-nalozono-najwiecej-sankcji-na-swiecie-6745376372259424a.html>, [dostęp: 9.03.2022].

<https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art35754651-amerykanie-wysla-do-europy-dodatkowych-siedem-tysiecy-zolnierzy>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://www.money.pl/gospodarka/cichy-partner-czy-skarbonka-rosji-tak-chiny-rozgrywaja-wojne-na-ukrainie-6741211768404960a.html>, [dostęp: 26.02.2022].

<https://web.archive.org/web/20220325120251/https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1131397%2Cministrowie-spraw-zagranicznych-indii-i-chin-wezwali-do-zawieszenia-broni>, [dostęp: 25.03.2022].

<https://web.archive.org/web/20220323145240/https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1127355%2Crzecznik-msz-polska-podjela-decyzje-o-redukcji-personelu-ambasady-rosji>, [dostęp: 23.03.2022].

<https://wiadomosci.onet.pl/opinie/sierakowski-rosyjska-agresja-oslabia-populizm-trzeba-jednak-uwazac/78g95pk>, [dostęp: 18.01.2023].

<https://www.wnp.pl/przemysl-obronny/na-ukrainie-przedluzono-stan-wojenny-i-mobilizacje-powszechna,645596.html>, [dostęp: 16.11.2022].

<https://i.pl/wojna-na-ukrainie-prezydent-ukrainy-wolodymyr-zelen-ski-wnioskuje-o-przedluzenie-stanu-wojennego/ar/c1-16099377>, [dostęp: 14.03.2022].

<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/stan-wojenny-na-ukrainie-co-on-oznacza-dla-ukraincow-i-obcokrajowcow/2117vx9>, [dostęp: 26.11.2018].

<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/stan-wojenny-na-ukrainie-co-on-oznacza-dla-ukraincow-i-obcokrajowcow/2117vx9>, [dostęp: 26.11.2018].

<https://strefabiznesu.pl/stan-wojenny-na-ukrainie-mozliwe-ograniczenia-dla-biznesu-i-pracownikow-czy-wplynie-to-na-wymiane-handlowa-z-polska/ar/c3-16065777>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://kordon.customs.gov.ua/uk/home/countries/pl/o>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://strefabiznesu.pl/stan-wojenny-na-ukrainie-mozliwe-ograniczenia-dla-biznesu-i-pracownikow-czy-wplynie-to-na-wymiane-handlowa-z-polska/ar/c3-16065777>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://logistyka.rp.pl/praca-w-logistyce/art36120421-wazy-sielos-ustawy-powrotowej-w-ukrainie-ktora-moze-wymiesc-z-polski-pracownikow>, [dostęp: 21.04.2022].

<https://edialog.media/2022/04/27/poborowi-wracajcie-do-domu/>, [dostęp: 27.04.2022].

<https://edialog.media/2022/04/27/poborowi-wracajcie-do-domu/>, [dostęp: 27.04.2022].

<https://www.dw.com/pl/ukraina-jak-m%C4%99%C5%BCczy%C5%BA-ni-mimo-zakazu-opuszczaj%C4%85-kraj-nie-jestem-zdrajc%C4%85/a-62532260>, [dostęp: 20.07.2022].

<https://logistyka.rp.pl/praca-w-logistyce/art36120421-wazy-sielos-ustawy-powrotowej-w-ukrainie-ktora-moze-wymiesc-z-polski-pracownikow>, [dostęp: 21.04.2022].

<https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/ropa-kosztuje-ponad-100-usd-za-barylke-po-ataku-rosyjskich-wojsk-na-ukrainie>, [dostęp: 24.02.2022].

<https://www.dw.com/pl/jak-wojna-w-ukrainie-zmieni%C5%82a-%C5%9Bwiat-pi%C4%99%C4%87-przyk%C5%82ad%C3%B3w/a-62016680>, [dostęp: 3.06.2022].

<https://tvn24.pl/swiat/usa-rosja-chiny-polityka-mocarstw-w-2022-roku-jaki-wplyw-miala-na-nia-wojna-w-ukrainie-agnieszka-lichnerowicz-jerzy-marek-nowakowski-i-lukasz-pawlowski-komentuja-6576763>, [dostęp: 1.01.2023].

<https://www.rp.pl/gospodarka/art37032071-wojna-w-ukrainie-wstepny-koszt-odbudowy-zniszczen>, [dostęp: 11.09.2022].

<https://www.kongresobywatelski.pl/idee-dla-polski-kategoria/odbudowa-ukrainy-jak-ja-wesprzec/>, [dostęp: 22.08.2022].

<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8420147,komisja-europejska-ukraina-rosja-wojna-odbudowa-unia-europejska.html>, [dostęp: 18.03.2022].

[https://poland.representation.ec.europa.eu/news/odbudowa-ukrainy-2022-11-03\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/odbudowa-ukrainy-2022-11-03_pl), [dostęp: 3.11.2022].

<https://www.rp.pl/perspektywy-dla-polski/art37887261-polska-chce-pomoc-ukrainie-w-odbudowie>, [dostęp: 1.02.2023].

[https://www.paih.gov.pl/20220706/odbudowa\\_ukrainy\\_ponad\\_400\\_zgloszen\\_polskich\\_firm\\_do\\_paih#](https://www.paih.gov.pl/20220706/odbudowa_ukrainy_ponad_400_zgloszen_polskich_firm_do_paih#), [dostęp: 6.07.2022].

<https://pfr.pl/blog/odbudowa-ukrainy-juz-sie-zaczyna-polska-ma-tu-nieposlednia-role.html>, [dostęp: 15.12.2022].

**II. Wpływ wojny  
w Ukrainie na system  
prawny Polski i innych  
państw Europy  
Środkowo-Wschodniej**

**MAŁGORZATA BABULA**

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
ORCID: 0000-0001-5570-1814

## **Wojna na Ukrainie a polityka państwowa Finlandii – wybrane zagadnienia**

### **The war in Ukraine and the national politics of Finland – selected issues**

**Streszczenie.** Finlandia przez wiele dekad pozostawała w partnerskich stosunkach z Rosją<sup>1</sup>. Więzy te przypominały zaaranżowane małżeństwo, które wypracowało swoje relacje i zoptymalizowało wzajemne oczekiwania. Układ ten sprawdzał się do początku 2022 roku. W sytuacji rosyjskiej agresji na Ukrainę Finlandia musiała skonfrontować się z koniecznością zmiany swojej polityki względem Kremla. Zdecydowane zerwanie relacji fińsko-rosyjskiej nie tyle pozwoliło Finlandii na otwarcie się na nowe możliwości, co stało się koniecznością, dającą Finlandii – póki co potencjalną – korzyść w postaci wsparcia ze strony NATO. Celem artykułu jest ukazanie zmian w stosunkach fińsko-rosyjskich na kanwie zbrojnej napaści Rosji na Ukrainę. Zastosowana metoda: przegląd źródeł.

**Słowa kluczowe:** wojna w Ukrainie, Finlandia w NATO, stosunki fińsko-rosyjskie.

---

<sup>1</sup> Zob.: O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, Kraków 2001 za: K. Szwed, *Stanowisko autonomii nordyckich wobec integracji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2013, nr 77, s. 140.

**Keywords:** war in Ukraine, Finland in NATO, Finnish-Russian relations.

## Wprowadzenie

W reakcji na ogłoszenie mobilizacji w Rosji fińskie władze podjęły decyzję o wstrzymaniu ruchu turystycznego z Rosji. Niektóre państwa (m.in. Niemcy, Hiszpania) były przeciwne takiej formie sankcji, argumentując, że zamiast w reżim W. Putina uderzy ona głównie w Rosjan sprzeciwiających się wojnie i szukających azylu poza granicami kraju. Finalnie UE nie wprowadziła całkowitej blokady<sup>2</sup>, ale sięgnęła po inne rozwiązania, tj. m.in. koszt wizy turystycznej do strefy Schengen dla Rosjan wzrósł z 35 do 80 euro, a czas oczekiwania z 10 dni wydłużył się do 15. Kraje bałtyckie, uznając działania UE za zbyt liberalne, sięgnęły po inne rozwiązania i wprowadziły całkowity zakaz wjazdu Rosjan na swoje terytoria, niezależnie od faktu posiadania wizy. Tylko nieliczne kategorie podmiotów zachowały możliwość przekroczenia granicy. Należą do nich m.in. osoby prześladowane politycznie, niezależni dziennikarze, dyplomaci, zakaz nie objął również tranzytu do obwodu kaliningradzkiego<sup>3</sup>. To bardzo duża zmiana w działaniach rządu fińskiego, który – ze względów gospodarczo-ekonomiczno-politycznych był, po pierwsze, zależny od Rosji, a po drugie, bardzo długo pozostawał otwarty na dialog z Kremlem.

## Finlandia wobec rosyjskiej agresji

Finlandia graniczy z Rosją na odcinku 1300 km. Przez blisko 50 lat wpływało to na stosunki fińsko-rosyjskie<sup>4</sup>. Były one bliskie, ale

---

<sup>2</sup> Zob.: A. Kozioł, *Perspektywy ograniczenia wjazdu Rosjan do UE*, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-ograniczenia-wjazdu-rosjan-do-ue> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>3</sup> R. Pawłowski, *Finlandia budzi się z postsowieckiego snu Ofiarą padną uciekający przez Putinem*, <https://oko.press/finlandia-budzi-sie-z-postsowieckiego-snu-ale-czy-nowa-zelazna-kurtyna-to-dobry-pomysl-korespondencja> [dostęp: 26.11.2022].

<sup>4</sup> O historii kształtowania się stosunków fińsko-rosyjskich zob. M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 7 i n.



równocześnie okupione przez Finlandię zależnością gospodarczą i polityczną<sup>5</sup>. Obecnie trajektoria kreowania polityki państwa zmienia kurs pod ostrym kątem. Alexander Stubb, premier Finlandii w latach 2014–2015, w obliczu konieczności rewizji polityki państwa względem Rosji przyznał, że „Finowie łączyli idealizm z realizmem, natomiast z perspektywy czasu okazało się, że należało postępować wyłącznie realistycznie”<sup>6</sup>. Punktem zwrotnym w tej korekcie optyki była zmiana nastrojów społecznych, przekładająca się na decyzję o złożeniu przez Finlandię dokumentów akcesyjnych do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jeszcze w 2017 roku głosy społeczeństwa układały się w skali 19% Finów za wstąpieniem – 53% przeciw, natomiast obecnie relacja ta to stosunek 70% do 12%<sup>7</sup>.

Finlandia, jeszcze w 2021 roku wyrażała zaniepokojenie spowodowane kumulacją rosyjskich wojsk przy granicy z Ukrainą. Początkiem 2022 roku prezydent Finlandii sygnalizował wręcz, że próby dialogu z W. Putinem, z którym pozostawał w przyjaznych stosunkach, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów<sup>8</sup>. W lutym 2022 roku Sauli Niinistö (prezydent Finlandii) i Sanna Marin (premier) w otwartym komunikacie nazwali rosyjskie działania „rażącym naruszeniem prawa międzynarodowego”, wzywając Rosję do natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych. Fiński rząd wsparł Ukrainę nie tylko werbalnie, ale również materialnie i militarnie, przekazując 14 mln euro na pomoc humanitarną (8,2 mln) i rozwojową (5,8 mln), wysyłając m.in. sprzęt medyczny, kaski, kamizelki kuloodporne oraz żywność, a także 2 500 karabinów automatycznych, 150 tysięcy sztuk amunicji oraz 1 500 sztuk broni

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> P. Kozłowski, *Cztery główne błędy Finlandii w stosunku do Rosji*. „Powinniśmy być realistami, jak Polska”, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8590511,cztery-glowne-bledy-finlandia-rosja-polska-wojna-ukraina.html> [dostęp: 18.11.2022].

<sup>7</sup> R. Pawłowski, *op. cit.*, <https://oko.press/finlandia-budzi-sie-z-postsowieckiego-snu-ale-czy-nowa-zelazna-kurtyna-to-dobry-pomysl-korespondencja> [dostęp: 26.11.2022].

<sup>8</sup> V. Józwiak, *Finlandia wobec rosyjskiej napaści na Ukrainę*, <https://www.pism.pl/publikacje/finlandia-wobec-rosyjskiej-napasci-na-ukraine> [dostęp: 20.11.2022].

przeciwpancernej. Te działania mają przełomowe znaczenie z perspektywy polityki państwa, bowiem Finlandia przez wiele lat była wierna swojej strategii niedostarczania uzbrojenia do obszarów objętych wojną. Ponadto podjęła decyzję (w lutym 2022 r.) o zamknięciu swojej przestrzeni powietrznej dla rosyjskich samolotów<sup>9</sup>.

Kiedy Rosja wysunęła wobec NATO żądanie nierozszerzania obszaru sojuszu na wschód (grudzień 2021 r.), rząd fiński zareagował, zastrzegając sobie autonomię decyzji o ewentualnym wstąpieniu do NATO. W odpowiedzi, już po wszczęciu wojny w Ukrainie, Rosja wysunęła wobec Finlandii groźbę m.in. rozmieszczenia broni ofensywnej przy granicy rosyjsko-fińskiej. Na reakcję Finlandii nie trzeba było długo czekać. 1 marca odbyło się posiedzenie parlamentu, będące pokłosiem obywatelskiej inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie wstąpienia Finlandii do NATO. Taką kolejność podejmowanych kroków uzasadnia fakt, że politykę zagraniczną Finlandii prowadzi prezydent, a rząd pełni w tym zakresie wyłącznie funkcję doradczą, natomiast to parlament musi zezwolić na złożenie wniosku o członkostwo w NATO<sup>10</sup>. Ratyfikacja tegoż członkostwa napotyka na trudności, inicjowane przez Węgry oraz Turcję, które rozgrywają w ten sposób również swoje prywatne interesy z Finlandią<sup>11</sup>.

---

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

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

<sup>11</sup> D. Uhlig, *Ukraina chce do NATO. Ale problem z ratyfikacją członkostwa mają na razie Finlandia i Szwecja*, <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,28984300,ukraina-chce-do-nato-ale-problem-z-ratyfikacja-czlonkostwa.html> [dostęp: 21.11.2022] oraz: P. Vanttinen (tłum. A. Krzysztofek), *Przełomowa decyzja Finlandii. Kraj pokona ostatnią przeszkodę na drodze do NATO?*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/przelomowa-decyzja-finlandii-kraj-pokona-ostatnia-przeszkode-na-drodze-do-nato/> [dostęp: 30.12.2022].

## **Militarno-infrastrukturalne zaplecze Finlandii**

Fińska armia, wydając na obronę 2% PKB, dysponuje jedną z największych artylerii w Europie oraz pociskami manewrującymi o zasięgu do 370 km<sup>12</sup>. W przeciwieństwie do wielu krajów zachodnich, Finlandia zachowała obowiązkową służbę wojskową dla mężczyzn. Wskutek powyższego 5,5 milionowy naród w momencie agresji Rosji na Ukrainę posiadał 870 tysięcy wyszkolonych rezerwistów, z czego 280 tysięcy to zawodowi żołnierze. Według sondażu z maja 2022 r. 82% Finów deklarowało gotowość obrony kraju<sup>13</sup>. Warto jednak podkreślić, że w ramach służby wojskowej Finowie mogą złożyć wniosek o odbycie szkolenia z zakresu obrony cywilnej, które w praktyce zwalnia rezerwistów z obowiązków wobec armii. Wypisanie następuje automatycznie po akceptacji podania o odbycie szkolenia cywilnego. Od początku agresji Rosji na Ukrainę szkolenie to cieszy się wyjątkową popularnością (w 2022 roku wpłynęło 3,5 tysiąca podań)<sup>14</sup>. Wydaje się zatem, że realnie owa gotowość do obrony nie wygląda aż tak optymistycznie. W praktyce pobór do armii fińskiej regulowany jest z uwzględnieniem następujących zasad:

1. Obywatel fiński płci męskiej mieszkający za granicą podlega obowiązkowi powszechnej służby wojskowej, do której może zostać powołany od początku roku, w którym ukończył 18 lat.
2. Może być on wyłączony z obowiązku świadczenia służby wojskowej, jeżeli posiada podwójne obywatelstwo i nie mieszkał w Finlandii przez ostatnich 7 lat.

---

<sup>12</sup> *Finlandia ogłasza gotowość do ewentualnej wojny z Rosją*, <https://dorzeczy.pl/swiat/316099/finlandia-jestesmy-gotowi-do-ewentualnej-wojny-z-rosja.html> [dostęp: 22.11.2022].

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Polska Agencja Prasowa, Coraz więcej osób rezygnuje ze służby w siłach rezerwy z powodu wojny na Ukrainie*, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/finlandia-coraz-wiecej-osob-rezygnuje-ze-sluzby-w-silach-rezerwy-z-powodu-wojny-na-ukrainie,630304.html> [dostęp: 10.11.2022].

3. Jeżeli posiada obywatelstwo wielu krajów, może podlegać obowiązkowi świadczenia powszechnej służby wojskowej zgodnie z przepisami innego kraju, którego jest obywatelem, nawet jeśli odbył już służbę wojskową w Finlandii. Osobom, które nie odbyły służby wojskowej lub zastępczej, paszporty wydaje się na okres nie dłuższy niż do końca roku, w którym kończą one 28 lat.
4. Na wniosek zainteresowanego, może on uzyskać odroczenie lub całkowite zwolnienie z obowiązku świadczenia służby wojskowej.
5. Kobiety podlegają ochotniczej służbie wojskowej.
6. W przypadku skazania poborowego za poważne przestępstwo, może być on skierowany do świadczenia służby w formacjach nieuzbrojonych bądź do służby zastępczej<sup>15</sup>.

Infrastrukturalne zabezpieczenie Finlandii gwarantują m.in. przepisy prawa budowlanego, zgodnie z którymi wszystkie budynki powyżej określonej wielkości muszą być wyposażone we własne schrony, a w takowe zmieniają się również podziemne parkingi, lodowiska i baseny, które w razie konieczności ulegają przekształceniu w centra ewakuacyjne. Finlandia zabezpiecza się także przed innymi formami ataku, tj. zatruciami źródeł wody, wstrzymaniem funkcjonowania elektrowni oraz cyberatakami<sup>16</sup>.

## Wnioski

Finlandia ostrzegała Rosję, że w razie agresji wobec Ukrainy, zrewiduje ona swoją politykę wobec NATO. Narracja rosyjska rozszerzenie NATO określa jako zamach na jej bezpieczeństwo, argumentując to tym, iż w przeszłości obiecano jej niepowiększanie so-

---

<sup>15</sup> Ambasada Finlandii, *Obowiązkowa służba wojskowa*, <https://finlandia-broad.fi/web/pol/obowiazkowa-sluzba-wojskowa> [dostęp: 20.11.2022].

<sup>16</sup> Polska Agencja Prasowa, *Finlandia jest gotowa na wojnę z Rosją od dziesięcioleci*, <https://forsal.pl/swiat/bezpieczenstwo/artykuly/8393086,ft-finlandia-jest-gotowa-na-wojne-z-rosja-od-dziesiecioleci.html> [dostęp: 25.11.2022].

juszu na wschód. Umyka jej tylko fakt, iż ówczesne deklaracje dotyczyły nieprzemieszczania infrastruktury wojennej NATO z RFN do NRD (z momentu stacjonowania tam wojsk radzieckich). Rosja powołuje się na ustalenia z czasów istnienia ZSRR i Układu Warszawskiego<sup>17</sup>, a dzisiaj stosunki międzynarodowe państw europejskich kształtowane są na podstawie nowych inicjatyw i polityki działań dostosowanej do współczesnych wymagań. Z perspektywy Rosji zwiększenie militarnego potencjału NATO było zawsze przedstawiane jako usprawiedliwienie dla inicjacji konfliktu zbrojnego. Taką też argumentację przyjęły władze rosyjskie w lutym 2022 r., najeżdżając terytorium Ukrainy<sup>18</sup>.

Z przyczyn oczywistych kluczowe dla Rosji jest uniemożliwienie przystąpienia Finlandii do NATO, ponieważ w razie akcesji granica między Rosją a Sojuszem Północnoatlantyckim z 1 300 km zwiększy się o kolejne 1 300 km i będzie wynosić 2 600 km. Kiedy Finlandia głośno wyraziła chęć wstąpienia do NATO, rosyjskie MSZ wydało specjalne oświadczenie skierowane do Finlandii, podkreślając, że chroniąc swoje bezpieczeństwo narodowe, Rosja będzie zmuszona do podjęcia działań „wojskowo-technicznych” względem Finlandii. Pokłosem tych gróźb było spotkanie prezydentów, w rezultacie którego Putin uzależnił swoje działania od tego, jaką infrastrukturę wojskową zainstaluje na swoim terytorium Finlandii<sup>19</sup>. Niemniej jednak Rosja podjęła działania sabotujące akcesję Finlandii do NATO, m.in. odcinając dostawy gazu ziemnego do Finlandii (a uzależnienie Finlandii od rosyjskiego gazu wynosiło 90%). Pozostałe działania Rosji przyjmują formę kampanii dezinformacyjnych oraz ataków cybernetycznych<sup>20</sup>. Pośrednio reperkusją są również utrudnienia czynione przez Węgry i Turcję. Jak pisze Agnieszka Legucka, „Rosja wydaje się szukać usprawiedliwienia, że

---

<sup>17</sup> A. Legucka, *Rosja wobec rozszerzenia NATO o Szwecję i Finlandię*, <https://www.pism.pl/publikacje/rosja-wobec-rozszerzenia-nato-o-szwecje-i-finlandie> [dostęp: 20.11.2022].

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

<sup>19</sup> Ale i Szwecja, która stara się o akcesję równoległą z Finlandią. Zob.: *ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

broni swojego terytorium, a nie najeżdża Ukrainę”<sup>21</sup>. „Te same działania, inne określenie” – to bardzo syntetyczne, acz trafne ujęcie narracji rosyjskiej, o którą pokusił się fiński prezydent<sup>22</sup>.

### Literatura

Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.

Jussila O., Hentilä S., Nevakivi J., *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, Kraków 2001.

Szwed K., *Stanowisko autonomii nordyckich wobec integracji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2013, nr 77.

### Netografia

Ambasada Finlandii, *Obowiązkowa służba wojskowa*, <https://finlandabroad.fi/web/pol/obowiazkowa-sluzba-wojskowa> [dostęp: 20.11.2022].

*Finlandia ogłasza gotowość do ewentualnej wojny z Rosją*, <https://dorzeczy.pl/swiat/316099/finlandia-jestesmy-gotowi-do-ewentualnej-wojny-z-rosja.html> [dostęp: 22.11.2022].

Józwiak V., *Finlandia wobec rosyjskiej napaści na Ukrainę*, <https://www.pism.pl/publikacje/finlandia-wobec-rosyjskiej-napasci-na-ukraine> [dostęp: 20.11.2022].

Kozłowski P., *Cztery główne błędy Finlandii w stosunku do Rosji*, „Powinniśmy być realistami, jak Polska”, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8590511,cztery-glowne-bledy-finlandia-rosja-polska-wojna-ukraina.html> [dostęp: 18.11.2022].

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> RP.PL, *Prezydent Finlandii: Wojna to mocne słowo. Rosjan też przeraża*, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37165211-prezydent-finlandii-wojna-to-mocne-slowo-rosjan-tez-przeraza> [dostęp: 24.11.2022].

Kozioł A., *Perspektywy ograniczenia wjazdu Rosjan do UE*, <https://www.pism.pl/publikacje/perspektywy-ograniczenia-wjazdu-rosjan-do-ue> [dostęp: 20.11.2022].

Legucka A., *Rosja wobec rozszerzenia NATO o Szwecję i Finlandię*, <https://www.pism.pl/publikacje/rosja-wobec-rozszerzenia-nato-o-szwecje-i-finlandie> [dostęp: 20.11.2022].

Pawłowski R., *Finlandia budzi się z postsowieckiego snu. Ofiarą padną uciekający przed Putinem*, <https://oko.press/finlandia-budzi-sie-z-postsowieckiego-snu-ale-czy-nowa-zelazna-kurtyna-to-dobry-pomysl-korespondencja> [dostęp: 26.11.2022].

Polska Agencja Prasowa, *Coraz więcej osób rezygnuje ze służby w siłach rezerwy z powodu wojny na Ukrainie*, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/finlandia-coraz-wiecej-osob-rezygnuje-ze-sluzby-w-silach-rezerwy-z-powodu-wojny-na-ukrainie,630304.html> [dostęp: 10.11.2022].

Polska Agencja Prasowa, *Finlandia jest gotowa na wojnę z Rosją od dziesięcioleci*, <https://forsal.pl/swiat/bezpieczenstwo/artykuly/8393086,ft-finlandia-jest-gotowa-na-wojne-z-rosja-od-dziesiecioleci.html> [dostęp: 25.11.2022].

RP.PL, *Prezydent Finlandii: Wojna to mocne słowo. Rosjan też przeraża*, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37165211-prezydent-finlandii-wojna-to-mocne-slowo-rosjan-tez-przeraza> [dostęp: 24.11.2022].

Uhlig D., *Ukraina chce do NATO. Ale problem z ratyfikacją członkostwa mają na razie Finlandia i Szwecja*, <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,28984300,ukraina-chce-do-nato-ale-problem-z-ratyfikacja-czlonkostwa.html> [dostęp: 21.11.2022].

Vänttinen P. (tłum. A. Krzysztofek), *Przełomowa decyzja Finlandii. Kraj pokona ostatnią przeszkodę na drodze do NATO?*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/przelomowa-decyzja-finlandii-kraj-pokona-ostatnia-przeszkoda-na-drodze-do-nato/> [dostęp: 30.12.2022].

**KRZYSZTOF ECKHARDT**

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych  
WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej  
ORCID: 0000-0003-3338-9836

## **Wojna jako przedmiot regulacji konstytucyjnych. Uwagi w świetle postanowień konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej**

**War as a subject of constitutional regulations.**

**Comments in the light of the provisions of the Constitutions  
of Central and Eastern European countries**

**Streszczenie.** Zamierzeniem autora jest schematyczne przedstawienie konstytucyjnych regulacji dotyczących różnych aspektów wojny w wybranych państwach europejskich. Takie zestawienie ma służyć jako asumpt do dyskusji doktrynalnej dotyczącej wniosków, jakie ustrojodawcy powinni wyciągnąć z doświadczeń związanych z czasem napaści Rosji na Ukrainę. Wydaje się, iż obecnie w naukach społecznych, w tym w naukach prawnych, a w szczególności w nauce prawa konstytucyjnego, niestety kolejny już raz, przyszedł czas na szeroką dyskusję doktrynalną na temat wojny. Zweryfikowane wnioski z niej płynące będzie można zapewne sformułować dopiero w jakiś czas po tym, gdy umilkną odgłosy wojny, ale wydaje się, iż trzeba zacząć stawiać pierwsze hipotezy.

**Słowa kluczowe:** wojna, konstytucja, państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

**Keywords:** war, constitution, countries of Central and Eastern Europe.



## **I. Wprowadzenie**

Moim zamierzeniem jest schematyczne przedstawienie konstytucyjnych regulacji dotyczących różnych aspektów wojny w wybranych państwach europejskich. Takie zestawienie może posłużyć za asumpt do dyskusji doktrynalnej dotyczącej wniosków, jakie ustrojodawcy powinni wyciągnąć z doświadczeń związanych z czasem napaści Rosji na Ukrainę.

Przedmiotem analizy będą odpowiednie postanowienia konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej jako tych, które ze względu na położenie geograficzne najbliższe są wydarzeniom zapoczątkowanym agresją z 24 lutego 2022 roku.

Określenie Europa Środkowo-Wschodnia bardzo mocno upowszechniło się po przemianach politycznych z 1989 r., jednak w dalszym ciągu w nauce brakuje jednolitości poglądów na temat jego zasięgu terytorialnego<sup>1</sup>. Na potrzeby tej analizy, kierując się powyższym założeniem, przyjęto najszerszą jego interpretację obejmującą: Finlandię, Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Czechy Słowację, Węgry, Austrię, Rumunię, Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Słowenię, Chorwację, Serbię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Macedonię, Albanie, Bułgarię oraz Grecję i Turcję<sup>2</sup>. Spośród tych wszystkich państw nie będę się zajmował jedynie Białorusią. W obecnej sytuacji politycznej jej konstytucja odpowiada charakterystyce „konstytucji fikcyjnej”, sformułowanej w połowie XIX

---

<sup>1</sup> Zob. np. W. Baluk, *Europa Środkowa i Wschodnia w okresie poszukiwania własnej tożsamości politycznej oraz zmian systemowych*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17 (2019), z. 1, s. 51–78; A. Czarnocki, *Europa Środkowa, Europa Środkowowschodnia – geopolityczne a historyczno-kulturowe rozumienie pojęć*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 1994, nr 1, s. 23–35; Z. J. Winnicki, *Europa Środkowa czy Europa Środkowo-Wschodnia? Europejskie kręgi cywilizacyjne*, „Wschodnioznawstwo” 2017, nr 11, s. 11–20.

<sup>2</sup> Zob. E. Znamierowska-Rak, *Pojęcie i tożsamość Europy Środkowo-Wschodniej w historiografii makroregionu i opinii elit zachodu*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” Tom 45 (2010), s. 8.

wieku przez Ferdynanda Lassalle'a, bowiem „pozostaje w sprzeczności z konstytucją rzeczywistą, z rzeczywistym stosunkiem sił”<sup>3</sup> w tym państwie.

W analizie posłużono się tłumaczeniami konstytucji na język polski (w razie potrzeby weryfikowanymi przy pomocy tekstów autentycznych) z zasobów cyfrowych Biblioteki Sejmowej<sup>4</sup>.

## II. Prawo państwa do istnienia

Podstawowym prawem państwa jest prawo do istnienia<sup>5</sup>, w tym prawo do istnienia w obecnych granicach, „więc prawo zachowania terytorium, a tym samym prawo do tego, aby drugie państwo ani pokojowymi, ani wojennymi środkami nie starało się wyrzucić presji celem wymuszenia cesji całości lub części terytorium”<sup>6</sup>. Wprawdzie państwo może trwać, choć jego terytorium się zwiększa lub zmniejsza<sup>7</sup>, a także wtedy, gdy całkowicie je traci (jeżeli istnieje w dalszym ciągu efektywny rząd, nawet za granicą, wykonujący władzę nad częścią ludności)<sup>8</sup>, ale jest to sytuacja zawsze niepożądana i często kreująca fikcję.

---

<sup>3</sup> F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960, s. 108. Zdaniem Lassalle'a: „A gdzie raz taka sprzeczność zaistnieje, konstytucja pisana zawsze jest wtedy beznadziejnie stracona; ani Bóg, ani wrzask nic już nie pomogą!”.

<sup>4</sup> [https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje\\_swiate/](https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje_swiate/).

<sup>5</sup> Zaliczono je do tzw. praw zasadniczych państwa. Wprawdzie koncepcja praw zasadniczych państw obecnie uważana jest za „ostatecznie upadłą” z powodu braku zgodności co do zakresu tych praw (zob. J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państwa* [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 142), ale trudno zaprzeczyć, że prawo do istnienia, obok prawa do niepodległości, prawa do równości suwerennej, prawa do utrzymania stosunków międzynarodowych oraz prawa do czci, przysługuje każdemu państwu (zob. I. Wierchowicka, *Suwerenność państwa w prawie międzynarodowym* [w:] I. Gawłowicz, I. Wierchowicka (red.), *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, Warszawa 2005, s. 157).

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>7</sup> Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 32.

<sup>8</sup> Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 120.

Poszanowanie suwerenności terytorialnej jest fundamentem stosunków międzynarodowych<sup>9</sup>. Terytorium odgrywało i nadal odgrywa ważną rolę w stosunkach międzynarodowych. Świadczy o tym historia minionych wieków, w ciągu których praktycznie wszystkie konflikty zbrojne, nie wyłączając obu wojen światowych w XX w., miały i nadal mają, podłoże terytorialne<sup>10</sup>. Mimo postępującego procesu globalizacji, we współczesnej Europie wciąż występuje trend do powstawania nowych państw do „wzmacniania poczucia odrębności społeczeństw zamieszkujących określone terytoria”<sup>11</sup>, a także wciąż pojawiają się niestety próby zawłaszczania terytorium, czego najnowszym dowodem jest militarna agresja Rosji na Ukrainę.

Suwerenność państwa nad terytorium polega na „istnieniu domniemania wyłączności praw państwa wynikającej z podmiotowości prawa narodów i odpowiedzialności tego państwa”<sup>12</sup>. Konsekwencją tak pojętej suwerenności jest „nieprzenikliwość” terytorium państwa, to znaczy „niemożność wkroczenia nań w warunkach normalnych innej, niezależnej od niego, władzy państwowej”<sup>13</sup>. Nadzwyczajna sytuacja zdarzyć może się jedynie „w czasach niezwykłych, na przykład w razie wojny”<sup>14</sup>.

Prawdą jest, iż współczesna suwerenność państwa nie wynika tylko z jego siły militarnej, ale z rozwoju gospodarczego, umiejętności szybkiej adaptacji do zmian, właściwego wykorzystywania

---

<sup>9</sup> „Żadna z norm prawa międzynarodowego nie jest wyraźniejsza niż ta, która zakazuje państwom wykonywania suwerenności na terytorium innego podmiotu” – R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 194.

<sup>10</sup> Zob. P. Łaski, *Znaczenie terytorium w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Prawnicze” 12, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 299, Szczecin 2001, s. 6.

<sup>11</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 32.

<sup>12</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 425.

<sup>13</sup> L. Kulczycki, *Nauka o państwie*, Warszawa 1929, s. 15.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 16.

pojawiających się możliwości<sup>15</sup> oraz traktowania problemu bezpieczeństwa państwa w sposób bardziej wszechstronny, z uwzględnieniem czynników pozamilitarnych<sup>16</sup>. Prawdą jest również, że zagrożenie militarne, zagrożenie wojenne, niebezpieczeństwo wybuchu wojny, nawet jeżeli jest niewielkie, zajmuje priorytetowe miejsce we współczesnych strategiach bezpieczeństwa państw<sup>17</sup>. Jak słuszne jest takie podejście, również pokazuje militarny atak Rosji na Ukrainę.

### III. Problem konstytucyjnej definicji wojny

Pojęcie wojny co do zasady jest traktowane przez współczesny konstytucjonalizm jako jedno z pojęć zastanych. Jest ono definiowane przez doktrynę, ale żaden ustrojodawca nie zdecydował się na jego opisanie w ustawie zasadniczej. Taki stan rzeczy nie dziwi, bowiem termin „wojna” jest niedookreślony i nieprecyzyjny, a w ostatnich latach gwałtownemu przyspieszeniu uległ proces jego „zużywania się” poprzez wykorzystywanie go w konkretnych celach politycznych. Stosując retorykę wojenną (np. określenie wojna z terroryzmem), politycy przydają sobie specjalnej władzy (siły), jaka normalnie przysługuje w czasie wojny; „wszak prawa ograniczające rządy są znacznie luźniejsze w czasie wojny niż w czasie pokoju”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Zob. A. Laska, *Suwerenność państwa jako kategoria politologiczna* [w:] Z. Leszczyński, S. Sadowski (red.), *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 236.

<sup>16</sup> Zob. Z. Trejnis, *System bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP* [w:] D. Waniek, M. Gulczyński, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 233.

<sup>17</sup> Zob. B. Balcerowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa. Komentarz* [w:] S. Dąbrowski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 201. Na temat zagrożeń pozamilitarnych zob. np. K. Kubiak, *Pozamilitarne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 1997, nr 3, s. 123–138.

<sup>18</sup> B. Balcerowicz, *Czym jest współczesna wojna?*, „Ethos” 2005, nr 71–72, s. 130.

Współcześnie podział funkcjonowania społeczności świata w kategoriach pokój–wojna jest coraz mniej czytelny, gdyż w ramach permanentnego kryzysu przenikają i zacierają się granice między nimi. Często celowo są one rozmywane, np. poprzez nazywanie wojny „operacją specjalną” – jak to obecnie czyni Rosja czy określanie obecnych konfliktów jako: wojna hybrydowa, wojna cyfrowa, wojna ekonomiczna czy konflikt asymetryczny<sup>19</sup>.

W tej sytuacji uznane definicje wojny podlegają powszechnej i wielostronnej krytyce. Nie jest tak, jak pisał Karol Richet, iż: „Definicja wojny daje się wyrazić krótko: jest to gwałt”<sup>20</sup>. Nie wystarczają już konstatacje, iż wojna jest jednym ze sposobów załatwiania sporów, „sprawiedliwą walką (przy pomocy) publicznych sił zbrojnych”, stanem, w jakim znajdują się podmioty „toczące spór przy użyciu siły”, „dalszym ciągiem polityki przy użyciu innych środków”, „społecznie uznaną formą konfliktu pociągającego za sobą gwałt”, „zbrojną walką prowadzoną przez zorganizowane politycznie jedności”, szczególnym „stosunkiem prawnym uregulowanym przez prawo międzynarodowe”, „walką orężną państw” itp.

Z drugiej jednak strony nie ma współczesnej, powszechnie akceptowanej definicji wojny. Dodatkowo jej sformułowanie utrudnia wzrost znaczenia nowych, odbiegających od tradycyjnych, form uzbrojenia oraz rosnąca rola „operacji specjalnych”<sup>21</sup>. „Sam problem kwalifikacji określonej sytuacji jako danego typu konfliktu zbrojnego lub innego rodzaju przemocy jest niemal zawsze dyskusyjny”<sup>22</sup>.

Konstytucje analizowanych państw co do zasady używają terminu „wojna”. Żadna z nich nie definiuje wojny bezpośrednio, ale

---

<sup>19</sup> M. W. Kowalski, *Nauki społeczne wobec nowej wojny*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11, s. 33.

<sup>20</sup> K. Richet, *Wojny i pokój. Studium nad kwestyą międzynarodowego sądu rozjemczego*, Warszawa 1904, s. 7.

<sup>21</sup> Zob. P. Mickiewicz, D. D. Kasprzycki, *Specyfika współczesnej wojny. Od wojny szóstej generacji do wojny nowego typu*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11, s. 26.

<sup>22</sup> P. Grzebyk, *Si vis pacem, para bellum. O potrzebie badań nad wojną*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11, s. 30.

wielu ustrojodawców czyni to poprzez wskazanie przesłanek wypowiedzenia wojny albo wprowadzenia stanu wojny czy stanu wojennego.

#### **IV. Konstytucyjne przesłanki decyzji o wprowadzeniu stanu wojny w konstytucjach**

Przesłanki wypowiedzenia wojny albo wprowadzenia stanu wojny czy stanu wojennego nie są jednolicie wskazywane w konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej. W Polsce stan wojny i stan wojenny to dwie różne instytucje prawne mające różne podstawy konstytucyjne. „Stan wojenny nie jest traktowany przez normodawcę jako wewnętrzny przejaw stanu wojny lub jako jego substytut, i na odwrót”<sup>23</sup>. W literaturze przedstawiane są różne możliwe relacje pomiędzy nimi<sup>24</sup>. Zwraca się także uwagę, iż w przypadku, gdy mamy do czynienia ze zbrojną napaścią na terytorium Rzeczypospolitej, „stan wojny i stan wojenny (w zakresie możliwości ich wprowadzenia) stają się niebezpiecznie bliskie (...) Konstytucja RP nie precyzuje, kiedy zbrojna napaść na terytorium RP, będąca przesłanką jednego i drugiego stanu, będzie skutkowałą wprowadzeniem odpowiednio stanu wojny, a kiedy stanu wojennego. Stan wojny jest takim stanem prawnym i faktycznym, który wprowadzany jest w celu wywołania określonych skutków na arenie międzynarodowej, a nie wewnątrz państwa. Natomiast stan wojenny jako jeden ze stanów nadzwyczajnych ma przeciwdziałać zagrożeniu ukierunkowanemu na funkcjonowanie państwa”<sup>25</sup>. Z tego powodu „w razie zbrojnej napaści, dla wywołania skutków prawnomiędzynarodowych i zagwarantowania bezpieczeństwa

---

<sup>23</sup> M. Dzimińska-Mosio, *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3, s. 182.

<sup>24</sup> Zob. np. T. J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8, nr 2, s. 152.

<sup>25</sup> M. Czuryk, *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny. Stan kryzysu i wojny – zagadnienia ogólne*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, s. 74–75.

narodowego, należy wprowadzić stan wojenny oraz zdecydować o stanie wojny”<sup>26</sup>.

Rozwiązania stosowane w konstytucjach innych państw Europy Środkowo-Wschodniej nie zawsze prowadzą do takiego dualizmu. Często ustrojodawcy albo uznają, iż wprowadzenie stanu wojny (wypowiedzenie wojny) skutkuje także wewnątrz państwa, albo że wprowadzenie stanu wojennego skutkuje także w sferze międzynarodowej. Na przykład w Konstytucji Austrii nie ma ani określenia „stan wojny” ani „stan wojenny”, w Konstytucji Bułgarii są obydwa, w Konstytucji Czech tylko „stan wojenny”. Biorąc pod uwagę tę niejednorodność konstytucyjnych regulacji, dalsza analiza będzie prowadzona z uwzględnieniem używania przez ustawy zasadnicze obu tych określeń, przy czym, dla uproszczenia, wtedy gdy nie odwołuje się bezpośrednio do sformułowań konstytucyjnych, będzie używane określenie „stan wojny”.

Wracając do przesłanek wypowiedzenia wojny albo wprowadzenia stanu wojny czy stanu wojennego, w Bułgarii stan wojny ogłaszany jest „w razie zbrojnej napaści na kraj lub konieczności natychmiastowego wypełnienia zobowiązań międzynarodowych” (art. 100 ust. 5 Konstytucji); w Czechach stan wojenny wprowadzany jest „w razie napaści na Republikę Czeską lub konieczności wypełniania zobowiązań o wspólnej obronie przeciw napaści, wynikającej z umów międzynarodowych” (art. 43 ust. 1 Konstytucji); w Estonii stan wojenny wprowadza się i ogłasza mobilizację „w razie zbrojnej napaści skierowanej przeciwko Estonii” (art. 78 ust. 18 oraz art. 128 Konstytucji); na Litwie prezydent „w razie zbrojnej napaści zagrażającej suwerenności państwa lub integralności jego terytorium, podejmuje decyzje w sprawach obrony przed zbrojną agresją, wprowadzenia stanu wojennego oraz ogłoszenia mobilizacji” (art. 84 ust. 16 Konstytucji); litewski Seimas wprowadza stan wojenny „w razie konieczności obrony Ojczyzny lub wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Państwa Litewskiego” (art. 142 Konstytucji); na Łotwie „Prezydent Państwa ma prawo do podjęcia

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 76.

niezbędnych kroków obrony wojskowej, jeżeli inne państwo wypowie wojnę Łotwie lub nieprzyjaciel naruszy granice Łotwy” (art. 44 Konstytucji); Prezydent Mołdawii ogłasza stan wojny „w przypadku zbrojnej napaści na kraj” (art. 87 ust. 3 Konstytucji); Rada Narodowa Republiki Słowacji podejmuje uchwałę o wypowiedzeniu wojny, „jeżeli Republika Słowacka zostanie napadnięta albo gdy wynika to z umów międzynarodowych o wspólnej obronie przed napaścią” (art. 86 pkt k Konstytucji).

Z przytoczonych przykładów wynika, iż wojna w rozumieniu konstytucyjnym wiąże się przede wszystkim ze zbrojną napaścią na państwo. Termin „zbrojna napaść” wciąż nie jest zdefiniowany w wiążącym akcie prawa międzynarodowego, chociaż doktryna od wielu lat zajmuje się tym problemem, a wyrażane w niej poglądy ewoluują w ślad za permanentną zmianą charakteru konfliktów zbrojnych<sup>27</sup>. Przede wszystkim nie ma do końca zgody co do tego, czy pojęcia „zbrojna napaść” i „agresja” są synonimami. W rozdziale VII *Karty Narodów Zjednoczonych* użyto ich obu, tyle że nie jest jasne, czy intencją twórców *Karty* było utożsamianie zbrojnej napaści z agresją<sup>28</sup>. „Nie ulega wątpliwości, że definicję agresji sformułowano głównie na potrzeby systemu bezpieczeństwa zbiorowego (art. 39 KNZ), z drugiej strony po racjonalnym prawodawcy należy oczekiwać, że jeżeli wprowadza dwa pojęcia, to zamierza wyrazić w każdym coś innego”<sup>29</sup>. W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego można zauważyć rozbieżne poglądy na ten temat: od jednoznacznego utożsamiania agresji ze zbrojną napaścią<sup>30</sup>, przez podawanie w wątpliwość możliwości zamiennego używania tych

<sup>27</sup> Zob. M. Kołodziejczak, *Zewnętrzne zagrożenie państwa i napaść zbrojna w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego. Aspekty materialne i formalne – zarys metodologiczny*, „Wiedza Obronna” 2021, nr 4, s. 35–49.

<sup>28</sup> Zob. A. Łazowski, A. Zawadzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 291.

<sup>29</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 866.

<sup>30</sup> Zob. np. R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 389–390.



określeń<sup>31</sup>, aż po traktowanie napaści zbrojnej jedynie jako szczególnej formy agresji<sup>32</sup>.

Jeżeli przyjąć, iż zbrojna napaść to tyle, co agresja, za punkt odniesienia dla jej definicji należy uznać *Rezolucję 3314 (XXIX) w sprawie definicji agresji* przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1974 r.<sup>33</sup>

Próby zdefiniowania agresji podejmowane były już w okresie międzywojennym w ramach Ligi Narodów<sup>34</sup>, a po wojnie na forum

---

<sup>31</sup> Zob. np. W. Czaplński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 864–870.

<sup>32</sup> Zob. M. Kowalski, *Napaść zbrojna w prawie międzynarodowym – w poszukiwaniu współczesnej definicji*, „*Studia Prawnicze*” 2008, nr 3, s. 70.

<sup>33</sup> *Resolutions of General Assembly*, Dokument ONZ: GA/4194, s. 307–310 – tekst w języku polskim zob. *Wybór ważniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, opracował i wstępem zaopatrzył, R. Jasica, Katowice 1976, s. 144–148.

<sup>34</sup> Art. 10 Paktu Ligi Narodów głosił: „Członkowie Związku obowiązują się szanować i chronić przed wszelką napaścią z zewnątrz obecną nietykalność terytorialną i niezależność polityczną wszystkich członków Związku. W razie podobnej napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa, Rada wskaże środki, jak zapewnić wykonanie niniejszego zobowiązania” – cyt. za J. Szydłowski, *Liga Narodów i jej prawo*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla” Rok LII, Lwów 1927, s. 376. Pakt nie podawał jednak definicji „napastnika”. W doktrynie ustalano ją drogą pośrednią przeprowadzając analizę prawną artykułów 12, 13 i 15 Paktu dotyczących pokojowego załatwiania sporów – zob. W. Grzanowski, *Zagadnienie sankcyj międzynarodowych Ligi Narodów*, Warszawa 1930, s. 26–32. Sprowadzało się to do stwierdzenia, iż agresją nie jest „wojna prowadzona przez państwo, które uprzednio zastosowało się do przepisów Ligi Narodów o pokojowym załatwieniu zatargów międzynarodowych” – J. Warszawski, *Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1930, s. 163.

ONZ<sup>35</sup>. Dopiero jednak trzydzieści lat od wejścia w życie *Karty Narodów Zjednoczonych* przyjęto stosowną rezolucję<sup>36</sup>. Z formułowanych wcześniej definicji najbardziej znana jest ta<sup>37</sup>, która zawarta została w identycznym brzmieniu w trzech konwencjach londyńskich z 1933 r.<sup>38</sup> Według niej: „w danym zatargu międzynarodowym i z zastrzeżeniem umów obowiązujących pomiędzy stronami w sporze będącymi, będzie uznane za napastnika to państwo, które pierwsze popełni jeden z następujących czynów: 1) wypowiedzenie wojny innemu państwu; 2) najazd przy pomocy swych sił zbrojnych na terytorium innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny; 3) zaatakowanie przy pomocy swych sił lądowych, morskich lub powietrznych, terytorium, okrętów lub samolotów innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny; 4) blokada morską wybrzeża lub portów innego państwa; 5) poparcie udzielone bandom uzbrojonym, które zorganizowawszy się na jego terytorium, dokonają najazdu na terytorium innego Państwa, jak również odmowa, pomimo żądania państwa najechanego, poczynienia na

---

<sup>35</sup> Zob. W. Morawiecki, *Walka o definicję agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1956; J. Balicki, *Pojęcie agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1952; J. Balicki, *O definicji agresji*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 7, s. 48–60; M. Lachs, *Walka o definicję agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1952, nr 3, s. 446–459.

<sup>36</sup> Zob. np. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 866.

<sup>37</sup> Nazywana niekiedy „radziecką definicją agresji” – zob. np. W. Morawiecki, *Środki zwalczania wojny. Prawa i zwyczaje wojenne. Zakończenie i likwidacja skutków wojny*, Warszawa 1957, s. 30–33.

<sup>38</sup> Konwencja z 3 lipca 1933 r. podpisana przez ZSRR oraz Afganistan, Estonię, Łotwę, Persję, Polskę, Rumunię i Turcję; Konwencja z 4 lipca 1933 r. podpisana przez ZSRR, Czechosłowację, Rumunię, Jugosławię i Turcję; Konwencja z 5 lipca 1933 r. między ZSRR a Litwą – zob. J. Balicki, *Pojęcie agresji...*, s. 61. Projekt konwencji o definicji agresji został pierwotnie przedstawiony przez dyplomację radziecką w lutym 1933 r. na konferencji rozbrojeniowej. Na jego podstawie specjalnie w tym celu powołana komisja, składająca się z przedstawicieli 17 państw przyjęła tzw. sprawozdanie Politisa. Konwencje londyńskie po późniejszym przystąpieniu do nich Finlandii ostatecznie wiązały 11 państw – zob. *Prawo międzynarodowe i historia dyplomacji. Wybór dokumentów. Wstęp i opracowanie* Ludwika Gelberga, tom II, Warszawa 1958, s. 350.

swem własnym terytorium wszystkich, będących w jego mocy zarządzeń, w celu pozbawienia powyższych band wszelkiej pomocy lub opieki”<sup>39</sup>. Definicja ta nie miała charakteru uniwersalnego i nie przekształciła się w prawo zwyczajowe<sup>40</sup>. Wiele państw stało na stanowisku, że pojęcie agresji jest w ogóle niedefiniowalne<sup>41</sup>. Mimo to, był to jeden z ważniejszych elementów szerszego procesu, który uważany jest za osiągnięcie okresu międzywojennego, to znaczy zastąpienia stosowanego od starożytności podziału na wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe, rozróżnienia na wojny legalne i nielegalne<sup>42</sup>.

Rezolucja ONZ 3314 formułuje definicję agresji w załączonym do niej aneksie, który w art. 1 określa ją jako „zastosowanie siły zbrojnej przez jedno państwo przeciw integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób sprzeczny z Kartą Narodów Zjednoczonych”, a art. 3 wylicza akty będące agresją<sup>43</sup>. Z wyliczenia tego wynika, iż główną

---

<sup>39</sup> Art. II konwencji o określeniu napaści podpisanej w Londynie dnia 3 lipca 1933 r. (Dz. U. z 1933 r., nr 93, poz. 712).

<sup>40</sup> Mimo to uważano, iż przystąpienie do konwencji przyjmującej definicję agresora „było normatywnym czynnikiem umacniania systemu bezpieczeństwa zbiorowego i bezpieczeństwa Polski” – W. Malendowski, *Podstawy traktatowe bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1983, nr 33, s. 52.

<sup>41</sup> Zob. W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 26.

<sup>42</sup> Zob. P. Grzebyk, *Idea wojny sprawiedliwej – od starożytności po czasy nowożytne*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 2, s. 73.

<sup>43</sup> Są nimi: „a) inwazja lub atak na terytorium państw przez siły zbrojne innego państwa lub wszelka okupacja wojskowa, nawet chwilowa, będąca rezultatem takiej inwazji lub takiego ataku, lub wszelka aneksja terytorium innego państwa dokonana w drodze użycia siły; b) bombardowanie przez siły zbrojne jednego państwa terytorium innego państwa lub użycie jakiegokolwiek rodzaju broni przez jedno państwo przeciw terytorium innego państwa; c) blokada portów lub wybrzeży jednego państwa przez siły zbrojne innego państwa; d) zaatakowanie przez siły zbrojne jednego państwa sił zbrojnych lądowych, morskich lub powietrznych, marynarki handlowej lub lotnictwa cywilnego innego państwa; e) użycie sił zbrojnych jednego państwa stacjonujących na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego sprzeczne z warunkami przewidzianymi w układzie o stacjonowaniu lub przedłużenie ich obecności na danym

postacią agresji jest zamach na suwerenność terytorialną państwa, zamach na terytorium państwa, na jego integralność<sup>44</sup>.

Stosując definicję zawartą w *Rezolucji 3314*, należy pamiętać o trzech kwestiach osłabiających jej przydatność. Po pierwsze, definicja ta, podobnie jak inne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nie ma mocy prawnie wiążącej dla państw<sup>45</sup>, jest jedynie zaleceniem Zgromadzenia Ogólnego dla Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>46</sup>. Po drugie, zgodnie z art. 4 aneksu, zawarte w nim wyliczenie aktów agresji „nie jest wyczerpujące i Rada Bezpieczeństwa może określić inne akty jako akty agresji”. Po trzecie, w świetle preambuły definicji, tylko takie z wymienionych w aneksie działań stanowiąc będzie agresję, „które prowadzone będzie na szeroką skalę i będzie stwarzało poważne zagrożenie dla pokoju światowego”<sup>47</sup>, bowiem „agresja jest najpoważniejszą i najniebezpieczniejszą formą bezprawnego stosowania siły”.

Definicja agresji sformułowana w *Rezolucji 3314* nie spełniła pokładanych w niej nadziei<sup>48</sup>. Rada Bezpieczeństwa ONZ z powodów politycznych wielokrotnie unikała uznania różnych konflik-

---

terytorium po wygaśnięciu układu; f) użycie przez jedno państwo terytorium drugiego państwa oddanego mu do dyspozycji przez to drugie państwo dla dokonania agresji na terytorium tego drugiego państwa; g) wysłanie przez jedno państwo lub w jego imieniu band lub grup zbrojnych, sił nieregularnych lub najemnych, które podejmują ataki zbrojne przeciw innemu państwu poważne na tyle, że są równoznaczne z wymienionymi powyżej aktami lub fakt zaangażowania się ich w istotny sposób w tego rodzaju akcję”.

<sup>44</sup> Zob. M. Flemming, *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2, s. 210.

<sup>45</sup> Zob. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 417.

<sup>46</sup> Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 866.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Zob. W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 33–34.

tów zbrojnych za agresję, mimo iż doktryna prawa międzynarodowego jednoznacznie je tak oceniała<sup>49</sup>. Chaos dodatkowo pogłębiło orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, gdy w związku ze sporem pomiędzy Nikaraguą a Stanami Zjednoczonymi dokonał rozróżnienia działań zbrojnych ze względu na stopień ciężkości na „napaść zbrojną” i inne mniej poważne formy użycia siły zbrojnej „poniżej progu napaści zbrojnej”<sup>50</sup>. Uogólnienie takiego rozumowania, poprzez przyjęcie precyzyjnych kryteriów kwalifikowania działań zbrojnych, jest praktycznie niemożliwe.

W ostatnich kilkudziesięciu latach problem wyjaśnienia znaczenia pojęcia „agresja” pojawił się ze szczególną intensywnością w kontekście powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego i konieczności zdefiniowania „zbrodni agresji” wymienionej w jego *Statucie*<sup>51</sup>. Prace nad przygotowaniem projektu definicji trwały bardzo długo, a podjęcie decyzji wciąż było przesuwane<sup>52</sup>. W efekcie konferencja przeglądowa Międzynarodowego Trybunału Karnego w 2010 r. sformułowała definicję „zbrodni agresji”, odwołując się do takiego rozumienia agresji, jakie przyjęła *Rezolucja 3314*<sup>53</sup>.

Reasumując, do dzisiaj doktryna nie zdołała wypracować w pełni obiektywnych kryteriów pozwalających bez wątpliwości zdefiniować pojęcia „wojna”, „zbrojna napaść” czy „agresja”, stąd też brak definicji konstytucyjnych tych terminów w ustawach zasadniczych omawianych państw.

## **V. Konstytucyjny tryb podejmowania decyzji o stanie wojny**

Prawo międzynarodowe nie zobowiązuje do ogłaszania stanu wojny. Jest to instytucja prawna ustanawiana przez suwerenne

---

<sup>49</sup> Zob. K. Masło, *Zbrodnia agresji w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego* [w:] *Studia z prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, praca zbiorowa pod redakcją Cezarego Mika, Toruń 2005, s. 49–50.

<sup>50</sup> Zob. M. Kowalski, *op. cit.*, s. 65–69.

<sup>51</sup> Zob. W. Czapliński, *op. cit.*, s. 35–36.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 63–64.

<sup>53</sup> Zob. P. Grzebyk, *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 45–58.

państwa<sup>54</sup>. Tryb podejmowania decyzji o stanie wojny, a tym samym wskazanie podmiotu czy podmiotów uprawnionych do podejmowania stosownych decyzji jest pochodną przyjętego w państwie systemu rządów, a także konstytucyjnej tradycji, historycznego doświadczenia i przyzwyczajień nieznajdujących racjonalnych, doktrynalnych wyjaśnień<sup>55</sup>. Wprawdzie w świetle poczynionych wyżej ustaleń w zasadzie jest to decyzja deklaratoryjna stwierdzająca wystąpienie wskazanych w ustawach zasadniczych przesłanek, ale istotne jest także to, jaki organ upoważniony został do takiej wiążącej deklaracji.

Ze względu na różnorodność przyjętych rozwiązań konstytucyjnych jako kryterium porządkujące można przyjąć jedynie to, czy decyzja o stanie wojny, co do zasady, należy do parlamentu czy do prezydenta.

Parlament decyduje o stanie wojny:

- w Albanii – stan wojenny ogłasza Zgromadzenie na wniosek Prezydenta Republiki (art. 171 ust. 2), ale gdy napaść już nastąpi, stan wojenny ogłasza Prezydent na wniosek Rady Ministrów (art. 171 ust. 1);
- w Austrii – Rada Narodowa i Rada Federalna dla podjęcia uchwały o wypowiedzeniu wojny zbierają się jako Zgromadzenie Federalne na wspólnym jawnym posiedzeniu w siedzibie Rady Narodowej (art. 38 Konstytucji). Decyzja ta następnie jest ogłaszana urzędowo przez Kanclerza Federalnego (art. 40 ust. 2 Konstytucji);
- w Bułgarii – „w sprawach wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju” decyduje Zgromadzenie Narodowe (art. 84 ust. 10 Konstytucji). Kiedy Zgromadzenie nie obraduje, stan wojny ogłasza Prezydent, ale Zgromadzenie Narodowe zwołuje się

---

<sup>54</sup> Zob. W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 28.

<sup>55</sup> W pełni adekwatne są w tym względzie konstatacje M. Brzezińskiego dotyczące stanów nadzwyczajnych. Zob. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 28–29.

- niezwłocznie w celu wypowiedzenia się w sprawie tej decyzji (art. 100 ust. 5 Konstytucji);
- w Czechach – decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmuje Parlament (art. 43 Konstytucji) składający się z Izby Poselskiej i Senatu (art. 15 ust. 2 Konstytucji), przy czym wymagana jest zgoda większości wszystkich posłów i większości wszystkich senatorów (art. 39 ust. 3 Konstytucji);
  - w Czarnogórze – o podjęcie przez Parlament decyzji o stanie wojny wnioskują Rada Obrony i Bezpieczeństwa (art. 131 Konstytucji). Jeżeli Parlament nie może się zebrać na posiedzenie, decyzję o stanie wojny podejmuje sama Rada, a następnie przedstawia ją do zatwierdzenia jak tylko Parlament będzie mógł się zebrać (art. 132);
  - w Estonii – Riigikogu stan wojenny wprowadza na wniosek Prezydenta Republiki (art. 65 pkt 15 i art. 78 pkt 18 Konstytucji), ale w przypadku agresji skierowanej przeciwko Republice Estońskiej Prezydent wprowadza stan wojenny, „nie czekając na uchwałę Riigikogu” (art. 128 Konstytucji);
  - na Litwie stan wojenny wprowadza Seimas (art. 67 Konstytucji), ale „w razie zbrojnej napaści zagrażającej suwerenności państwa lub integralności jego terytorium decyzję w sprawie wprowadzenia stanu wojennego niezwłocznie podejmuje Prezydent Republiki i przedstawia ją do zatwierdzenia Seimasowi na najbliższym posiedzeniu, a między sesjami – niezwłocznie zwołuje nadzwyczajną sesję Seimasu (art. 84 ust. 16 i art. 142 Konstytucji);
  - w Mołdawii – ogłaszanie stanu wojny należy do „podstawowych” uprawnień Parlamentu Mołdawii (art. 66 pkt m Konstytucji), jednakże w przypadku zbrojnej napaści na kraj, Prezydent Republiki Mołdawii podejmuje środki celem jej odparcia, ogłasza stan wojny i bezzwłocznie powiadamia o tym Parlament. Jeżeli Parlament nie obraduje, zostaje on zwołany z mocy prawa, w ciągu 24 godzin od chwili napaści (art. 87 ust. 3 Konstytucji);

- w Polsce – „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju” (art. 116 ust. 1). „Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 116 ust. 2);
- w Rumunii dla ogłoszenia stanu wojny Izba Deputowanych i Senat zbierają się na wspólnym posiedzeniu (art. 65 ust. 2 pkt d Konstytucji);
- w Serbii o wojnie i o ogłoszeniu stanu wojennego decyduje Zgromadzenie Narodowe (art. 99 pkt 5 Konstytucji). Kiedy Zgromadzenie Narodowe nie ma możliwości zebrania się na posiedzeniu, decyzję o ogłoszeniu stanu wojennego podejmują wspólnie Prezydent Republiki, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Premier (art. 201 Konstytucji). Po ogłoszeniu stanu wojennego Zgromadzenie Narodowe zbiera się bez wezwania (art. 106 Konstytucji) w celu zatwierdzenia „wszelkich środków wprowadzonych na okres stanu wojennego” (art. 201 Konstytucji);
- w Słowenii rząd wnioskuje do Zgromadzenia Państwowego o wprowadzenie stanu wojny (art. 92 Konstytucji);
- w Turcji – wypowiedzenie wojny należy do Wielkiego Tureckiego Zgromadzenia Narodowego (art. 87 Konstytucji). W przypadku nagłej zbrojnej agresji na kraj w okresie, gdy Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe nie jest zwołane i gdy konieczne jest natychmiastowe podjęcie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych, decyzję tę wraz z zarządzeniem mobilizacji może wydać Prezydent Republiki (art. 92 Konstytucji);
- w Ukrainie – Rada Najwyższa na wniosek Prezydenta ogłasza stan wojny (art. 85 ust. 9 Konstytucji) i zatwierdza dekrety Prezydenta o wprowadzaniu stanu wojennego (art. 85 ust. 31 Konstytucji);
- na Węgrzech Zgromadzenie Krajowe ogłasza stan wojenny (art. 1 Konstytucji). Jeżeli Zgromadzenie Krajowe nie ma możliwości podjęcia takiej decyzji, Prezydent Republiki jest uprawniony do ogłoszenia stanu wojennego. Zgromadzenie



Krajowe „nie ma możliwości” podjęcia takiej decyzji, „jeśli nie obraduje i jeśli jego zwołanie napotyka nieprzewidywalne trudności wskutek braku czasu lub z powodu okoliczności, które doprowadzają do stanu wojennego, zagrożenia kraju bądź stanu wyjątkowego. Fakt niemożności podjęcia decyzji przez Zgromadzenie Krajowe, a także fakt zasadności ogłoszenia stanu wojennego, ogłaszania stanu zagrożenia kraju i stanu wyjątkowego stwierdzają – jednomyślnie – Przewodniczący Zgromadzenia Krajowego, Prezes Trybunału Konstytucyjnego i Premier” (art. 48 ust. 3, 4, 5 Konstytucji). Zgromadzenie Krajowe rozpatruje zasadność ogłoszenia stanu wojny na swoim pierwszym posiedzeniu po ustaniu stanu niemożności i podejmuje decyzję w sprawie legalności podejmowanych działań. Do podjęcia decyzji w tej sprawie wymagana jest większość 2/3 głosów członków Zgromadzenia (art. 48 ust. 6 Konstytucji).

Decyzją prezydenta stan wojenny wprowadzany jest w:

- Chorwacji – wojnę wypowieda Prezydent na podstawie uchwały Chorwackiego Saboru (art. 99 Konstytucji);
- Finlandii – „o sprawach wojny i pokoju rozstrzyga Prezydent za zgodą Eduskunty” (art. 93 Konstytucji);
- Łotwie – stan wojny ogłasza Prezydent na podstawie uchwały Saeimy (art. 43 Konstytucji), która to niezwłocznie jest zwoływana przez Prezydenta, „jeżeli inne państwo wypowie wojnę Łotwie lub nieprzyjaciół naruszy granice Łotwy” (art. 44 Konstytucji).

Powyższe wyliczenie potwierdza tezę, że w analizowanych państwach prawo decydowania o ogłoszeniu stanu wojny jako stanu prawnego zasadniczo należy do parlamentu albo głowy państwa ogłaszającej stan wojny na podstawie uchwały parlamentu<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> W parlamentach dwuizbowych uchwały o stanie wojny podejmują albo obie izby (każda osobno), albo jedna z izb, a druga w podejmowaniu decyzji nie uczestniczy, albo obie izby zebrane na wspólnym posiedzeniu.

W polskiej doktrynie zgłaszano wątpliwości co do zasadności przyznania tej kompetencji Sejmowi, bowiem nie jest on „organem, który w sposób ciągły zajmuje się stosunkami międzynarodowymi”<sup>57</sup>. Nie ma więc wyspecjalizowanego aparatu, który pomógłby w ocenie sytuacji i wybraniu optymalnego wariantu decyzji.

Z drugiej strony za powierzeniem parlamentowi uprawnienia, o którym mowa, przemawia jego przedstawicielski i jednocześnie pluralistyczny charakter. Parlament najszerzej reprezentuje suwerena<sup>58</sup>.

Próba pogodzenia tych dwóch punktów widzenia jest uzależnienie możliwości skorzystania przez parlament z kompetencji wprowadzenia stanu wojny od wniosku organu egzekutywy.

W Ukrainie wniosek taki pochodzić musi od Prezydenta, a w Słowenii od rządu. Ciekawe rozwiązanie przyjęto w Czarnogórze, gdzie współdziałanie wszystkich rodzajów władz w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa zapewniać ma Rada Obrony i Bezpieczeństwa, na czele której stoi Prezydent, a w jej skład wchodzi ponadto premier i Przewodniczący Parlamentu i to ona właśnie zgłasza wniosek o wprowadzanie stanu wojny.

W przypadku państw, w których decyzję o stanie wojny podejmuje prezydent na podstawie uchwały parlamentu, zadać trzeba pytanie, czy oznacza to możliwość weryfikacji uchwały parlamentu i niewprowadzenie stanu wojny przez prezydenta wbrew stanowisku parlamentu. Dotyczy to w szczególności Chorwacji<sup>59</sup> i Łotwy.

Co do Chorwacji w polskiej doktrynie wyrażany jest pogląd, iż wprawdzie o wojnie decyduje Sabor, ale „Dla skuteczności tej decyzji parlamentu konieczne jest jednak oficjalne wypowiedzenie

---

<sup>57</sup> W. Wołpiuk, *op. cit.*, s. 35.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Zob. K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 283.

wojny przez Prezydenta”<sup>60</sup>. Tym samym chyba można uznać, iż prezydent nie jest zobowiązany do wypowiedzenia wojny gdy nie podziela stanowiska parlamentu.

Natomiast J. Zieliński, pisząc o omawianej kompetencji Prezydenta Łotwy, używa sformułowania: „Wypełnia decyzje parlamentu w kwestii ogłoszenia wojny”<sup>61</sup>. Jak się wydaje, sugeruje tym samym, iż odmówić wypełnienia tej decyzji prezydent nie może.

Wobec konieczności podejmowania szybkich decyzji niektórzy ustrojodawcy, pozostawiając wprowadzanie wojny w kompetencjach parlamentów, przewidują swoiste procedury awaryjne.

Na przykład w konstytucjach Albanii, Litwy, Mołdawii i Turcji przewiduje się podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wojny przez prezydenta, a nie parlament, gdy zbrojna napaść już nastąpiła, w Bułgarii, gdy parlament nie obraduje, a w Polsce, Czarnogórze, Serbii i na Węgrzech, gdy parlament nie może się zebrać na posiedzenie.

Reguła pozostaje jednak niezmienną w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w których decyzja o stanie wojny należy do parlamentu, w jego zastępstwie, po spełnieniu dodatkowych warunków, podjąć ją może prezydent. Każde inne rozwiązanie uznać należy za wyjątek od tej zasady.

## **VI. Konstytucyjne regulacje dotyczące zapewnienia stabilności rządów po wprowadzeniu stanu wojny**

Jedną z zasadniczych funkcji konstytucji jest funkcja stabilizująca<sup>62</sup>. Zadaniem ustawy zasadniczej jest ukształtowanie stabilnego, prawnie obowiązującego obrazu państwa<sup>63</sup>. Szczególnie

---

<sup>60</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 72.

<sup>61</sup> J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 32.

<sup>62</sup> Szerzej zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 23.

<sup>63</sup> Zob. A. Bałaban, *Funkcje konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 9.

ważne jest podtrzymanie takiego stanu w warunkach wojny. Ustawodawca konstytucyjny stosuje w tym celu specjalne instrumenty ustrojowe. Należą do nich: przedłużenie i zakaz skracania kadencji organów przedstawicielskich powiązane z zakazem przeprowadzania wyborów w czasie trwania wojny (stanu wojny, stanu wojennego) i przez określony czas po jego zakończeniu, zakaz zmiany konstytucji i innych aktów o zasadniczym znaczeniu ustrojowym oraz możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy.

W czasie trwania stanu wojny szczególna ochrona powinna przysługiwać organom przedstawicielskim. Sprowadza się to głównie do zakazu rozwiązywania parlamentu w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz przedłużenia jego kadencji, co najmniej do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego.

Wśród omawianych państw na przykład:

- Konstytucja Bułgarii przewiduje, iż „w razie wojny, stanu wojennego lub innego stanu wyjątkowego, rozpoczętych podczas lub po upływie kadencji Zgromadzenia Narodowego, okres jego pełnomocnictw przedłuża się do czasu ustania tych okoliczności” (art. 64);
- Konstytucja Chorwacji stanowi, że kadencja deputowanych do Chorwackiego Saboru może zostać przedłużona ustawą jedynie w stanie wojny (art. 76);
- Konstytucja Czarnogóry przedłuża mandat deputowanych i prezydenta do 90 dni po zakończeniu stanu wojny, jeżeli ich uprawnienia miałyby wygasnąć w czasie trwania stanu wojny (art. 84 i 97) i zakazuje rozwiązania parlamentu w stanie wojny (art. 92);
- Konstytucja Estonii zabrania przeprowadzania wyborów Parlamentu, Prezydenta i rad samorządowych w czasie stanu wojennego, stwierdzając równocześnie, że ich kadencja nie może ulec zakończeniu (§ 131);
- Konstytucja Grecji przedłuża kadencję Prezydenta i Izby Deputowanych do zakończenia wojny (art. 30 i 53);

- Konstytucja Litwy stanowi: „Jeżeli termin przeprowadzenia wyborów zwyczajnych przypada w czasie działań wojennych, Seimas lub Prezydent Republiki podejmują decyzję o przedłużeniu kadencji Seimasu, Prezydenta Republiki lub rad samorządowych. W takim przypadku wybory muszą zostać zarządzane nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zakończenia wojny” (art. 143);
- Konstytucja Mołdawii zezwala na przedłużenie kadencji Parlamentu i Prezydenta w przypadku wojny w drodze ustawy organicznej (art. 63 i 80) i zakazuje rozwiązywania parlamentu w czasie wojny (art. 85);
- Konstytucja Polski przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, Prezydenta, organów samorządu, a kadencje tych organów ulegają przedłużeniu (art. 228 ust. 7);
- Konstytucja Rumunii przedłuża kadencję Izby Deputowanych i Senatu do zakończenia wojny (art. 63), zezwala na przedłużenie ustawą organiczną kadencji Prezydenta w przypadku wojny (art. 83) oraz zakazuje Prezydentowi rozwiązywania parlamentu w czasie wojny (art. 89);
- Konstytucja Serbii nie tylko zakazuje rozwiązywania Zgromadzenia Narodowego w czasie stanu wojennego, ale także nakazuje przywrócić mu jego wszystkie uprawnienia do zakończenia stanu wojennego, gdyby przed wprowadzeniem tego stanu Zgromadzenie zostało rozwiązane przez Prezydenta (art. 109), także kadencja Prezydenta jest chroniona i ulega przedłużeniu „do momentu upływu 3 miesięcy od dnia zakończenia stanu wojennego” (art. 116);
- Konstytucja Słowacji zakazuje Prezydentowi rozwiązywać Radę Narodową podczas wojny (art. 102 ust. 1 pkt e);

- Konstytucja Słowenii stanowi, że jeżeli kadencja zarówno Zgromadzenia Państwowego, jak i Prezydenta upływa w czasie wojny, ulega ona przedłużeniu na okres sześciu miesięcy po ustaniu działań wojennych (art. 81 i 103);
- według Konstytucji Turcji: „Jeżeli ze względu na wojnę przeprowadzenie wyborów jest niemożliwe, Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe może zdecydować o odroczeniu terminu wyborów na okres jednego roku. Jeżeli przyczyny odroczenia wyborów nie ustaną, Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe może, zgodnie z procedurą, zdecydować o kolejnym odroczeniu” (art. 78);
- według Konstytucji Ukrainy: „W razie zakończenia kadencji Rady Najwyższej Ukrainy w czasie trwania stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, jej kadencję przedłuża się do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej Ukrainy wybranej po zniesieniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego” (art. 83).

Zakaz dokonywania zmian konstytucji w czasie wojny ma charakter gwarancji stabilności porządku konstytucyjnego, ma zapobiegać zmianom dokonywanym w „sytuacjach ekstremalnych”<sup>64</sup> i ma nie dopuścić do wykorzystania stanu wojny w celach niezgodnych z konstytucją.

Zmian w konstytucjach w czasie stanu wojny (wojennego) wprost zabraniają na przykład: Konstytucja Czarnogóry (art. 156), Estonii (§ 161), Mołdawii (art. 142), Polski (art. 228 ust. 6) Rumunii (art. 152), Serbii (art. 204) i Ukrainy (art. 157).

Ustrojodawcy, przewidując, iż wojna może spowodować przeszkody w funkcjonowaniu parlamentu, na czas jej trwania wyposażają inny organ w szczególne, rezerwowe w stosunku do parla-

---

<sup>64</sup> T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń (doświadczenia krajów Europy Zachodniej)* [w:] W. Jarmołowicz (red.), *Pokolenia. Kultura. Polityka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bronisława Gołębiowskiego*, Warszawa 1999, s. 335.

mentu uprawnienia prawodawcze wykonywane w jego zastępstwie. Konstrukcja ta to rodzaj aktu normatywnego nazywana dekretem z upoważnienia konstytucji albo dekretem z konieczności państwowej, czyli akt normatywny o zakresie przedmiotowym ustawy wyposażony we właściwą jej moc prawną, wydawany przez inny organ niż parlament pod warunkami i w granicach wyznaczonych przez konstytucję. Zasadnicze cechy takiego dekretu można ująć następująco: podstawą do wydania dekretu jest bezpośrednio sama norma konstytucyjna; konstytucja oznacza zasięg czasowy dekretu; konstytucja określa zakres przedmiotowy dekretu; warunkiem wydania dekretu jest wystąpienie stanu konieczności państwowej<sup>65</sup>.

Powyższej charakterystyce odpowiadają rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane przez polską Konstytucję w art. 234, ale także na przykład rozwiązania przyjęte w konstytucjach:

- Chorwacji – „W czasie stanu wojny Prezydent Republiki może wydawać dekrety z mocą ustawy na podstawie i w ramach kompetencji otrzymanych od Chorwackiego Saboru. Jeśli Chorwacki Sabor nie obraduje, Prezydent Republiki jest upoważniony do regulowania dekretami z mocą ustawy wszystkich kwestii, jakich wymaga stan wojny” (art. 100);
- Czarnogóry – „W czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego rząd może uchwalić dekrety z mocą ustawy, jeżeli parlament nie może się zebrać. Rząd przedkłada Parlamentowi dekrety z mocą ustawy do zatwierdzenia, gdy tylko Parlament będzie mógł się zebrać” (art. 101);
- Słowenii – „Jeśli Zgromadzenie Państwowe nie może się zebrać z powodu stanu wyjątkowego lub wojny, Prezydent Republiki może, na wniosek Rządu, wydawać dekrety z mocą ustawy. Dekretem z mocą ustawy mogą być wyjątkowo

---

<sup>65</sup> Bliżej na ten temat zob. K. Eckhardt, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] J. Buczkowski, J. Posłuszny (red.), *Prawo-administracja-gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemyśl 2001, s. 126–142.

- ograniczone niektóre prawa i podstawowe wolności, stosownie do art. 16 Konstytucji. Prezydent Republiki przedstawia dekrety z mocą ustawy Zgromadzeniu Państwowemu do zatwierdzenia, gdy tylko się ono zbierze (art. 108);
- Turcji – „W czasie trwania stanu nadzwyczajnego, w zakresie, w jakim wymaga tego stan nadzwyczajny, Prezydent Republiki może wydawać dekrety Prezydenta Republiki, które nie podlegają ograniczeniom określonym w art. 104, w zdaniu drugim ustępu siedemnastego. Dekrety Prezydenta Republiki mają moc ustawy i ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym, i w tym samym dniu zostają przedłożone Wielkiemu Tureckiemu Zgromadzeniu Narodowemu do zatwierdzenia. Z wyjątkiem sytuacji, gdy z powodu wojny lub siły wyższej Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe nie zbierze się. Dekrety Prezydenta Republiki wydane w czasie stanu nadzwyczajnego są rozpatrywane i zatwierdzane przez Wielkie Tureckie Zgromadzenie Narodowe w ciągu trzech miesięcy. Po upływie tego okresu niezatwierdzone Dekrety Prezydenta Republiki przestają obowiązywać z mocy prawa (art. 119)”.

Przedstawione wyżej instrumenty mają zapewnić ciągłość funkcjonowania państwa w warunkach wojny. Sprawdzenie ich efektywności jest oczywiście możliwe jedynie w praktyce.

## **VII. Dopuszczalność nadzwyczajnych ograniczeń praw człowieka**

W procesie tworzenia prawa ustalone zostają granice praw i wolności. Granice prawa wyznacza zakres przyznanego uprawnienia. Granice wolności określa obszar działań zakazanych lub nakazanych. Z tego punktu widzenia wolność jest sferą postępowania wolną od nakazów lub zakazów obowiązującego prawa, tworzącą w konsekwencji obszar swobodnego wyboru postępowania. Stan wojny zmienia te granice, zwiększając sferę nakazów i zakazów; ingeruje w wolności, ograniczając sferę uprawnień; ingeruje



w prawa, dopuszczając ograniczenie praw człowieka w stopniu szerszym niż jest to możliwe wtedy, gdy stan wojny nie jest wprowadzony.

Zadaniem ustrojodawcy jest wyznaczenie zakresu dopuszczalnych ograniczeń. Można to zrobić w dwojaki sposób: po pierwsze – poprzez wskazanie zakresu przedmiotowego dopuszczalnych ograniczeń, po drugie – poprzez wskazanie dopuszczalnego stopnia tych ograniczeń.

Zakres przedmiotowy dopuszczalnych ograniczeń wyznaczyć można, tworząc katalog pozytywny praw i wolności, które mogą być ograniczone, albo katalog negatywny praw i wolności, których ograniczać nie można.

Pierwszy zastosowano na Litwie (art. 145 Konstytucji), drugi sposób w odniesieniu do stanu wojny wybrał ustrojodawca polski (art. 233 ust. 1 Konstytucji), bułgarski (art. 57 Konstytucji), chorwacki (art. 17), czarnogórski (art. 25 Konstytucji), estoński (§ 130 Konstytucji), serbski (art. 202 Konstytucji) i słoweński (art. 16).

Wskazanie dopuszczalnego stopnia ograniczeń polega między innymi na określeniu skutków, których ograniczenia powodować nie mogą. Chodzi przede wszystkim o przesunięcie granicy zakazu dyskryminacji na czas trwania stanu nadzwyczajnego. Takie rozwiązania znajdują się w Konstytucji Czarnogóry (art. 25) i Polski (art. 233 ust. 3).

Z punktu widzenia standardów ochrony praw i wolności pozytywne wyliczenie praw, które można ograniczyć w związku z wojną jest rozwiązaniem lepszym, ale jest też ono trudniejsze do sformułowania. Polscy eksperci pracujący nad projektem konstytucji nie zdołali tego uczynić<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Na posiedzeniu podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję w dniu 16 kwietnia 1996 r. ekspert Komisji Konstytucyjnej prof. L. Wiśniewski stwierdził: „Próba pozytywnego wyliczenia dokonana została przez nas na czterech kolejnych posiedzeniach zespołu ekspertów. Kłóciliśmy się o to, w jakim zakresie każde prawo i każdą wolność można ograniczać. Były wygłaszane tak rozbieżne poglądy, że nie mogliśmy dojść do uzgodnień. W końcu przyjęto wersję, która jest wypośrodkowaniem łatwym do

### VIII. Inne regulacje konstytucyjne dotyczące wojny

Wojna pojawia się w konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej także w kilku innych niż wskazane wyżej kontekstach.

Na przykład w przepisach dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości i dopuszczalności tworzenia sądów wojskowych („Znosi się – z wyjątkiem okresu wojny – sądownictwo wojskowe” art. 84 Konstytucji Austrii; „Wymiar sprawiedliwości na Łotwie jest sprawowany przez sądy rejonowe, okręgowe i Sąd Najwyższy, zaś w razie wojny lub stanu nadzwyczajnego – również przez sądy wojskowe” – art. 82 Konstytucji) bądź sądów wyjątkowych („Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny” – art. 175 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Ponadto ustawy zasadnicze zajmują się kwestiami: odszkodowań wojennych (art. 10 ust. 15 Konstytucji Austrii); opieki nad grobami wojennymi (art. 10 ust. 15 Konstytucji Austrii); zakazu wzywania do wojny albo podżegania do niej (art. 39 Konstytucji Chorwacji, art. 32 Konstytucji Mołdawii, art. 30 Konstytucji Rumunii, art. 50 Konstytucji Serbii, art. 37 Konstytucji Ukrainy, art. 63 Konstytucji Słowenii); zasad rekwizycji na potrzeby sił zbrojnych w razie wojny (art. 18 ust. 3 Konstytucji Grecji); szczególnej opieki państwa nad weteranami, inwalidami wojennymi, ofiarami wojny, wdowami i sierotami wojennymi (art. 102 Konstytucji Austrii, art. 21 ust. 2 Konstytucji Grecji, art. 69 Konstytucji Serbii, art. 61 Konstytucji Turcji, art. 50 Konstytucji Słowenii, art. 19 Konstytucji RP); zasad świadczeń osobistych w czasie wojny (art. 22 ust. 4 Konstytucji Grecji); mianowania na czas wojny naczelnego dowódcy (art. 42 Konstytucji Łotwy, art. 134 Konstytucji RP); zakazu przeprowadzania referendum na temat rozpoczęcia wojny i zawarcia pokoju (art. 73 Konstytucji Łotwy); wyłączenia z pojęcia pracy przymusowej pracy obywateli w czasie wojny (art. 48 Konstytucji Litwy, art. 26 Konstytucji Serbii, art. 43 Konstytucji Ukrainy); zakazu propagandy

---

podważenia” – Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXXIII, Warszawa 1996, s. 54.

wojennej (art. 135 Konstytucji Litwy); nieprzedawnianiu się ścigania zbrodni wojennych (art. 34 Konstytucji Serbii, art. 43 Konstytucji RP); zakazu kierowania do sądu konstytucyjnego zarzutów o niekonstytucyjność w czasie wojny (art. 148 Konstytucji Turcji).

## **IX. Zamiast podsumowania**

Przeprowadzona powyżej analiza ma z natury rzeczy charakter powierzchowny. Dokonanie pogłębionej charakterystyki regulacji konstytucyjnych dotyczących wojny, do tego osadzonej w kontekście ustrojowym każdego z omawianych państw, zasługuje na odrębne opracowanie monograficzne. Wydaje się jednak, iż analiza ta może być wystarczającą podstawą do otwarcia dyskusji na temat adekwatności obowiązujących regulacji do warunków współczesnej wojny.

Agresja Rosji na Ukrainę nie rozpoczęła się 24 lutego 2022 r. Trwa od 2014 roku, czyli od zajęcia przez Rosję Krymu i początku konfliktu w Donbasie. Już wtedy pojawiły się istotne problemy konstytucyjne widoczne chociażby w orzeczeniach Sądów Konstytucyjnych Ukrainy i Rosji<sup>67</sup>.

Wydaje się, iż obecnie w naukach społecznych, w tym w naukach prawnych, a w szczególności w nauce prawa konstytucyjnego, niestety kolejny już raz, przyszedł czas na szeroką dyskusję doktrynalną na temat wojny. Zweryfikowane wnioski z niej płynące będzie można zapewne sformułować dopiero w jakiś czas po tym, gdy umilkną odgłosy wojny, ale wydaje się, iż trzeba zacząć stawiać pierwsze hipotezy.

---

<sup>67</sup> Zob. K. Eckhardt, *Status prawny Krymu w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych Ukrainy i Rosji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 249–258.

## Literatura

- Balcerowicz B., *Czym jest współczesna wojna?*, „Ethos” 2005, nr 71–72.
- Balcerowicz B., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa. Komentarz* [w:] S. Dąbrowski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
- Balicki J., *O definicji agresji*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 7.
- Balicki J., *Pojęcie agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1952.
- Baluk W., *Europa Środkowa i Wschodnia w okresie poszukiwania własnej tożsamości politycznej oraz zmian systemowych*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17 (2019), z. 1.
- Bałaban A., *Funkcje konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Cywichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925.
- Czapliński W., *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009.
- Czapliński W., *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny. Stan kryzysu i wojny – zagadnienia ogólne*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3.
- Dzimińska-Mosio M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3.

Eckhardt K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] J. Buczkowski, J. Połuszny (red.), *Prawo-administracja-gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Przemysł 2001.

Eckhardt K., *Status prawny Krymu w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych Ukrainy i Rosji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.

Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1947.

Flemming M., *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020.

Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.

Grzanowski W., *Zagadnienie sankcyj międzynarodowych Ligii Narodów*, Warszawa 1930.

Grzebyk P., *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1.

Grzebyk P., *Idea wojny sprawiedliwej – od starożytności po czasy nowożytne*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 2.

Grzebyk P., *Si vis pacem, para bellum. O potrzebie badań nad wojną*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11.

Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.

Kęsoń T. J., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8, nr 2.

Kołodziejczak M., *Zewnętrzne zagrożenie państwa i napaść zbrojna w ujęciu prawa międzynarodowego i krajowego. Aspekty materialne i formalne – zarys metodologiczny*, „Wiedza Obronna” 2021, nr 4.

Kowalski M., *Napaść zbrojna w prawie międzynarodowym – w poszukiwaniu współczesnej definicji*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 3.

- Kowalski M. W., *Nauki społeczne wobec nowej wojny*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11.
- Kranz J., *Kilka uwag o suwerenności państwa* [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Kubiak K., *Pozamilitarne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 1997, nr 3.
- Kulczycki L., *Nauka o państwie*, Warszawa 1929.
- Lachs M., *Walka o definicję agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1952, nr 3.
- Laska A., *Suwerenność państwa jako kategoria politologiczna* [w:] Z. Leszczyński, S. Sadowski (red.), *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2005.
- Lassalle F., *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960.
- Łaski P., *Znaczenie terytorium w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Prawnicze” 12, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 299, Szczecin 2001.
- Łazowski A., Zawidzka A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008.
- Malendowski W., *Podstawy traktatowe bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1983, nr 33.
- Masło K., *Zbrodnia agresji w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego* [w:] *Studia z prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, praca zbiorowa pod redakcją Cezarego Mika, Toruń 2005.
- Mickiewicz P., Kasprzycki D. D., *Specyfika współczesnej wojny. Od wojny szóstej generacji do wojny nowego typu*, „Forum Akademickie” 2022, nr 11.
- Mołdawa T., *Naczelne władze państwa w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń (doświadczenia krajów Europy Zachodniej)* [w:] W. Jarmołowicz (red.), *Pokolenia. Kultura. Polityka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bronisława Gołębiowskiego*, Warszawa 1999.
- Morawiecki W., *Środki zwalczania wojny. Prawa i zwyczaje wojenne. Zakończenie i likwidacja skutków wojny*, Warszawa 1957.

Morawiecki W., *Walka o definicję agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1956.

Richet K., *Wojny i pokój. Studium nad kwestyą międzynarodowego sądu rozjemczego*, Warszawa 1904.

Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Szydłowski J., *Liga Narodów i jej prawo*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla” Rok LII, Lwów 1927.

Trejnis Z., *System bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP* [w:] D. Waniek, M. Gulczyński, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Warszawski J., *Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1930.

Wierzchowicka I., *Suwerenność państwa w prawie międzynarodowym* [w:] I. Gawłowicz, I. Wierzchowicka (red.), *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, Warszawa 2005.

Winnicki Z. J., *Europa Środkowa czy Europa Środkowo-Wschodnia? Europejskie kręgi cywilizacyjne*, „Wschodnioznawstwo” 2017, nr 11.

Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Zieliński J., *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997.

Znamierowska-Rak E., *Pojęcie i tożsamość Europy Środkowo-Wschodniej w historiografii makroregionu i opinii elit zachodu*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” tom 45 (2010).

**MACIEJ KOBAK**

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

ORCID: 0000-0002-4481-9240

**Postępowanie w sprawie wpisu na listę osób  
i podmiotów, wobec których stosowane są środki  
przewidziane w ustawie o szczególnych  
rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania  
wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących  
ochronie bezpieczeństwa narodowego<sup>1</sup>**

**Proceedings regarding the entry on the list of persons  
and entities against whom the measures provided for  
in the Act on Special Solutions are applied in the field  
of counteracting the support of aggression against Ukraine  
and serving the protection of national security**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań prawnych, przewidzianych w przepisach ustawy z 13 kwietnia 2022 roku w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki przewidziane w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Uwaga została skierowana wyłącznie na te postanowienia ustawy, na podstawie których wydawana jest decyzja administracyjna

---

<sup>1</sup> Ustawa z 13 kwietnia 2022 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 129 ze zm.



o wpisie na listę osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki ograniczające (sankcje). W opracowaniu wykorzystano formalno-dogmatyczną metodę analizy. Obrona problematyka jest nowa i nie doczekała się żadnych opracowań doktrynalnych czy judykatów sądowych. Sformułowane wnioski końcowe ujawniają, że na gruncie stosowania przepisów analizowanej ustawy mogą pojawić się problemy, których waga nie jest znikoma, zważywszy że mogą one dotyczyć podstawowych uprawnień stron postępowania w sprawie wpisu na listę.

**Słowa kluczowe:** agresja Rosji na Ukrainę, sankcje, decyzja administracyjna, postępowanie administracyjne.

**Keywords:** Russia's aggression against Ukraine, sanctions, administrative decision, administrative proceedings

I. Agresja Rosji na Ukrainę stanowi niewątpliwie bezprecedensowe naruszenie norm prawa międzynarodowego, z jakim współczesny świat nie zetknął się od zakończenia II wojny światowej. Następstwem tej agresji, poza niemierzalną tragedią ludzi bezpośrednio wciągniętych w działania wojenne, stała się konieczność przemodelowania dotychczasowej optyki geopolitycznej i zbudowania nowych ram wzajemnych relacji międzypaństwowych, uwzględniających potrzebę powstrzymania i penalizacji działań, które tę agresję wspierają.

Na taki krok zdecydowała się Unia Europejska, uchwalając na podstawie art. 29 i art. 215 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>: rozporządzenie dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy<sup>3</sup>, rozporządzenie w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażają-

---

<sup>2</sup> Dz.U.UE. C 326/47.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18 maja 2006 r. Dz.U.UE.L. 2006.134; dalej w skrócie: „rozporządzenie 765/2006”.

cych<sup>4</sup> oraz rozporządzenie dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie<sup>5</sup>.

Na mocy postanowień powołanych rozporządzeń Unia Europejska, w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wprowadziła środki ograniczające (sankcje) wobec państw, organizacji, osób prawnych lub osób fizycznych. Rzeczpospolita Polska, jako członek Unii Europejskiej zobowiązana jest do wdrożenia mechanizmów umożliwiających nakładanie tych sankcji do prawa krajowego. Efektem realizacji tego zobowiązania jest ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego<sup>6</sup>. Celem niniejszego artykułu jest omówienie trybu, w jakim nakładane są sankcje na podstawie przepisów u.s.r.U. i problemów, jakie może spowodować ich stosowanie.

**II. Analiza architektury normatywnej mechanizmu nakładania sankcji na osoby i podmioty wspierające agresję na Ukrainę ujawnia jego złożony charakter. Ustawodawca zdecydował bowiem, że nałożenie sankcji<sup>7</sup> odbywa się dwuetapowo. W pierwszej kolejności rozstrzyga się o wpisaniu danej osoby lub podmiotu na listę osób lub podmiotów, wobec których stosowane są sankcje<sup>8</sup>, a następnie o tym, jakie sankcje wobec tych osób lub podmiotów zastosowano. Oba rozstrzygnięcia zapadają w formie decyzji admi-**

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (UE) NR 269/2014 z 17 marca 2014 r., Dz.U.U.E.L. 2014.78.6; dalej w skrócie: „rozporządzenie 269/2014”.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (UE) NR 833/2014 z 31 lipca 2014 r., Dz.U.U.E.L. 2014.229.1.

<sup>6</sup> Powoływana dalej w skrócie jako: „u.s.r.U.”

<sup>7</sup> Przez sankcję na gruncie niniejszego artykułu należy rozumieć formę dolegliwości mającej wymusić deeskalację i zakończenie wojny na Ukrainie. Szerzej na temat pojęcia i form sankcji międzynarodowych zob. J. Ryszka, *Praktyka stosowania sankcji międzynarodowych w ramach ONZ*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 5/3, s. 16; K. Oleksiak, *Sankcje wobec Federacji Rosyjskiej a bezpieczeństwo Polski*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 1, s. 14 i n.

<sup>8</sup> Dalej powoływana jako: „Lista”.

nistracyjnej wydawanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>9</sup>. Wybór decyzji administracyjnej jako formy właściwej dla nakładania sankcji jest zrozumiałą, jeżeli uwzględni się naturę relacji, której one dotyczą. Nałożenie sankcji na podstawie przepisów u.s.r.U. jest wyrazem reakcji państwa na agresję Rosji wobec Ukrainy. W ramach tej reakcji państwo w sposób władczy i jednostronny kształtuje sytuację prawną jednostek wspierających tę agresję, tak aby uniemożliwić, albo przynajmniej utrudnić im takie działania. Aktywność państwa w tym zakresie ma więc niewątpliwy wymiar publicznoprawny. Na poziomie konstytucyjnym stanowi realizację zobowiązań do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego<sup>10</sup> (art. 5 Konstytucji RP) oraz przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Na poziomie ustawowym, w przepisach u.s.r.U., uregulowano tryb i zasady urzeczywistnienia tych zobowiązań poprzez stosowanie wobec jednostek środków ograniczających<sup>11</sup> przysługujące im prawa i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W wymiarze indywidualnym zastosowanie tych środków odbywa się w formie aktu stosowania prawa – decyzji administracyjnej.

**III.** Zadeklarowanym ustawowo celem stosowania sankcji przewidzianych w u.s.r.U jest przeciwdziałanie wspieraniu agresji Rosji na Ukrainę. Zgodnie z postanowieniami art. 1 u.s.r.U. *ab initio*, możliwość stosowania sankcji przewidziano wyłącznie wobec osób i podmiotów wpisanych na Listę. Treść art. 1 u.s.r.U. wskazuje zatem – *prima facie* – na określoną chronologię działań realizujących procedurę nakładania sankcji. W pierwszej kolejności powinno dojść do wpisania danego podmiotu na Listę, a następnie

---

<sup>9</sup> Dalej w skrócie „Minister”.

<sup>10</sup> Do bezpieczeństwa narodowego u.s.r.U. odwołuje się wielokrotnie – tytuł ustawy, art. 3 ust. 4 i ust. 9, art. 6b ust. 1, art. 8.

<sup>11</sup> W przepisach u.s.r.U. pojęcie sankcji w ogóle nie występuje. Ustawodawca posługuje się natomiast pojęciem środków ograniczających, nawiązując w ten sposób bezpośrednio do nomenklatury stosowanej w przepisach rozporządzeń unijnych, powołanych w art. 1 u.s.r.U. Oba pojęcia stanowią synonimy i w tekście są stosowane zamiennie.

do zastosowania wobec niego konkretnych sankcji. Założenie to przestaje być oczywiste, jeżeli uwzględnimy treść art. 3 ust. 6 u.s.r.U., z której wynika, że elementem konstrukcyjnym decyzji administracyjnej w sprawie wpisu na Listę, obok daty wydania, wskazania adresata, oznaczenia organu, podstawy prawnej, uzasadnienia, podpisu i pouczenia o przysługujących środkach zażalenia, jest rozstrzygnięcie, który z przewidzianych środków ograniczających został zastosowany. Jest to rozwiązanie o tyle osobliwe, że rozstrzygnięcie o nałożeniu sankcji nie stanowi elementu konstrukcyjnego, kształtującego w ujęciu formalnym decyzję administracyjną w przedmiocie wpisu na listę. Jest to rozstrzygnięcie merytorycznie samodzielne, podejmowane na innej podstawie faktycznej, a jego przedmiotem nie jest sam wpis na Listę lecz nałożenie sankcji. Co więcej, z treści art. 3 ust. 6 u.s.r.U. nie wynika, aby decyzja w sprawie wpisu na Listę, w sentencji, w ogóle miała zawierać rozstrzygnięcie w tym przedmiocie. Zakładając, że w treści tego przepisu ustawodawca zawarł wszystkie elementy, z jakich powinna składać się decyzja w sprawie wpisu na Listę, można byłoby twierdzić, że rozstrzygnięcie o wpisaniu danej osoby lub podmiotu na Listę jest zbędne i stanowi skutek *per facta concludentia* rozstrzygnięcia o zastosowaniu sankcji. Niepewności interpretacyjnych nie usuwa fakt, że w art. 4 ust. 1 u.s.r.U. odsyła się w zakresie nieuregulowanym do stosowania art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, który na poziomie ogólnosystemowym reguluje elementy konstrukcyjne każdej decyzji administracyjnej. Z zestawienia treściowego art. 3 ust. 6 u.s.r.U. i art. 107 § 1 K.p.a. wynika, że ilość i rodzaj elementów decyzji w sprawie wpisu na Listę, na gruncie obu tych przepisów jest taki sam. Różnice sprowadzają się do detali: na gruncie K.p.a. uszczegółowiono, że uzasadnienie decyzji składa się z części faktycznej i prawnej, że podpis pod decyzją powinien składać się z imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji oraz że w pouczeniu

<sup>12</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej w skrócie: „K.p.a.”.

należy poinformować również o kosztach, jakie powstaną w razie skorzystania z przysługującego środka zaskarżenia.

Niezależnie od sygnalizowanych wątpliwości należy przyjąć, że intencją ustawodawcy było, aby w jednym akcie stosowania prawa – decyzji administracyjnej – sformułować dwa rozstrzygnięcia: pierwsze – o wpisie na Listę i drugie – o zastosowaniu sankcji. Pomimo więc, że *de nomine*, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.r.U. Minister wydaje decyzję „w sprawie wpisu na listę”, to *de facto* w decyzji tej nie rozstrzyga wyłącznie o wpisie na Listę, ale również o zastosowaniu sankcji<sup>13</sup>. Wydanie rozstrzygnięcia o zastosowaniu sankcji ma przy tym charakter pochodny i konieczny wobec rozstrzygnięcia o wpisie na Listę. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne nałożenie sankcji wobec podmiotu, który nie został wpisany na Listę, i nie jest dopuszczalne wpisanie danego podmiotu na Listę bez jednoczesnego nałożenia na niego sankcji. W pierwszym skonfigurowaniu doszłoby do naruszenia prawa materialnego, tj. art. 1 u.s.r.U., poprzez zastosowanie go w układzie faktycznym, który nie w pełni odpowiada hipotezie zrekonstruowanej na jego podstawie normy prawnej. W drugim układzie doszłoby do naruszenia przepisu prawa procesowego, tj. art. 3 ust. 6 u.s.r.U., poprzez wydanie decyzji niezawierającej wszystkich wymaganych prawem elementów.

Przedstawione zagadnienie ma szerszy wymiar, ponieważ bezpośrednio przekłada się na brak możliwości alternatywnego określenia zakresu zaskarżenia decyzji o wpisie na Listę. Jak wynika z art. 3 ust. 10 u.s.r.U., od decyzji w sprawie wpisu na Listę nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>14</sup>. Uzasadnione jest natomiast twierdzenie, że można ją zaskarżyć do

---

<sup>13</sup> Tak też wygląda praktyka stosowania omawianych przepisów przez Ministra – zob. wydane przez Ministra decyzje administracyjne w sprawie wpisu na Listę, opublikowane na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <https://www.gov.pl/web/mswia/decyzje-ministra-swia-w-sprawie-wpisu-na-liste-sankcyjna>.

<sup>14</sup> Ustawodawca tym samym odstąpił od konstytucyjnej i kodeksowej zasady dwuinstancyjności postępowania – art. 78 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost. oraz art. 15 K.p.a.

wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wniosek taki należy wywieść z treści art. 16 § 2 K.p.a.<sup>15</sup>, do którego odsyła art. 4 ust. 1 u.s.r.U. oraz bezpośrednio z treści art. 3 ust. 6 u.s.r.U., w którym zastrzeżono, że w decyzji w sprawie wpisu na Listę zamieszcza się pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Uwzględniając utrwalone w judykaturze oraz doktrynie stanowisko<sup>16</sup>, że decyzję administracyjną można zaskarżyć w części, jeżeli tylko jej rozstrzygnięcie składa się z kilku elementów, z których każdy mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia w osobnej decyzji (elementy te mogą mieć samodzielny byt prawny), a treść wadliwego rozstrzygnięcia nie wywiera wpływu na treść pozostałych rozstrzygnięć zawartych w decyzji, należy dopuścić możliwość zaskarżenia decyzji o wpisie na Listę wyłącznie w całości. Żadne z rozstrzygnięć częściowych, tak o wpisie na Listę, jak i o zastosowaniu sankcji, nie może bowiem funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym.

**IV.** Krąg osób i podmiotów, wobec których można wydać decyzję o wpisie na Listę został zakreślony przy użyciu dwóch kategorii przesłanek: pierwsza dotyczy posiadanych aktywów, druga zaś – wsparcia dla działań antypokojowych. Wymogiem wyjściowym, pozwalającym podjąć decyzję o wpisie danego podmiotu na Listę jest ustalenie, że dysponuje on środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 (art. 3 ust. 2 u.s.r.U.). Pojęcia środków finansowych i funduszy są znaczeniowo tożsame,

---

<sup>15</sup> Zgodnie z treścią powołanego przepisu „Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”.

<sup>16</sup> Zob. J. Drachal, *Orzeczenia sądowe [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane. Materiał na konferencję sędziów NSA*, Popowo 20–22 października 2003, Warszawa 2003, s. 63–66; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, WKP 2021, uwagi do art. 57; wyrok NSA z 16 września 2022 r., sygn. I OSK 2251/21; postanowienie NSA z 25 lutego 2011 r., sygn. II FZ 35/11.

tyle że na gruncie każdego z wymienionych rozporządzeń określono je przy pomocy innego terminu. Oznaczają wszelkie aktywa finansowe i dowolnego rodzaju korzyści<sup>17</sup>. Przez zasoby gospodarcze należy natomiast rozumieć wszelkiego rodzaju rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne, prawne, ruchome i nieruchomości, które nie są środkami finansowymi, ale mogą być użyte do uzyskania środków finansowych, towarów lub usług<sup>18</sup>.

Struktura normatywna art. 3 ust. 2 u.s.r.U. prowadzi do wniosku, że pozytywna weryfikacja tej przesłanki nastąpi wyłącznie wówczas, gdy dany podmiot dysponuje każdym rodzajem wymienionych aktywów. Za taką tezę przemawia posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „oraz”. Nie można mieć pewności, czy taka była jego intencja, jednak obecna treść art. 3 ust. 2 u.s.r.U. nie pozostawia przestrzeni na wariantowość interpretacji.

Kolejnym wymogiem uzasadniającym wydanie decyzji o wpisie na Listę jest ustalenie, że dany podmiot:

- 1) bezpośrednio lub pośrednio wspiera agresję Rosji na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub
- 2) bezpośrednio lub pośrednio wspiera poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej w Rosji lub na Białorusi, lub

---

<sup>17</sup> W tym w szczególności: a) gotówkę, czeki, roszczenia pieniężne, polecenia zapłaty, przekazy pieniężne i inne instrumenty płatnicze; b) depozyty złożone w instytucjach finansowych lub innych podmiotach, salda na rachunkach, długi i zobowiązania dłużne; c) papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, świadectwa papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty pochodne; d) odsetki, dywidendy lub inne przychody z aktywów oraz wartości narosłe z aktywów lub wygenerowane przez te aktywa; e) kredyty, prawa do potrącenia, gwarancje, gwarancje właściwego wykonania umowy lub inne zobowiązania finansowe; f) akredytywy, listy przewozowe (konosamenty), kwity zastawne; g) dokumenty poświadczające posiadanie udziałów w funduszach lub środkach finansowych – art. 1 pkt 1 lit. a)–g) rozporządzenia 756/2006 i art. 1 lit. g rozporządzenia 269/2014.

<sup>18</sup> Art. 1 pkt 3 rozporządzenia 756/2006 i art. 1 lit. d rozporządzenia 269/2014.

- 3) prowadzi działalność stanowiącą inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Rosji lub na Białorusi.

Decyzję o wpisie na Listę można również wydać wobec osób i podmiotów:

- 1) bezpośrednio związanych z podmiotami wymienionymi wyżej w pkt 1–3, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub
- 2) wobec których istnieje prawdopodobieństwo, że wykorzystają pozostające w ich dyspozycji środki finansowe, fundusze lub<sup>19</sup> zasoby gospodarcze do celów, o których mowa wyżej, w pkt 1–3.

Określając kategorie działalności uzasadniającej wpis danego podmiotu na Listę, ustawodawca posłużył się pojęciami niedookreślonymi o charakterze ocennym: „bezpośrednie wsparcie”, „pośrednie wsparcie”, „poważne naruszenia praw człowieka”, „poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności”, „bezpośrednie związanie”, „prawdopodobieństwo”. Niewątpliwie dzięki takiemu rozwiązaniu ustalanie zakresu stosowania art. 3 ust. 2 u.s.r.U. jest interpretacyjnie bardziej elastyczne. Z drugiej strony będzie jednak każdorazowo wymagało od Ministra rzeczowego uzasadnienia przyjętych w tej materii ocen prawnych. Możliwość kwalifikacji danej aktywności jako realizującej podane kryteria ocenne będzie uzależniona od wykazania osiągnięcia przez nią wymaganego stopnia intensywności, mierzonego przez pryzmat cechy właściwej dla danego kryterium (wsparcie, naruszenie, zagrożenie, związanie, prawdopodobieństwo).

V. Decyzję w sprawie wpisu na Listę Minister wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek organów wymienionych w art. 3 ust. 3

---

<sup>19</sup> W odniesieniu tej kategorii osób i podmiotów ustawodawca nie posłużył się już spójnikiem „oraz”, lecz spójnikiem „lub”.



pkt 1–13 u.s.r.U.<sup>20</sup> Jeżeli postępowanie wszczynane jest na wniosek, organ je inicjujący powinien wskazać osobę lub podmiot, który ma zostać wpisany na Listę oraz propozycję stosowanych wobec niego sankcji. Propozycja powinna uwzględniać w szczególności charakter i zakres działalności prowadzonej przez osobę lub podmiot, strukturę kapitałową tego podmiotu oraz względy bezpieczeństwa narodowego (art. 3 ust. 4 u.s.r.U.). Należy przyjąć, że minister nie jest związany zawartą we wniosku propozycją zastosowania sankcji, która z założenia powinna być traktowana wyłącznie jako skierowana do danego podmiotu niewiążąca intencja określonego działania.

Nałożony na inicjatora postępowania obowiązek uzasadnienia wniosku należy wiązać z nakazem wykazania przesłanek warunkujących podjęcie decyzji w przedmiocie wpisu na Listę, a więc tak przesłanki dotyczącej aktywów, jak i przesłanki dotyczącej działalności podmiotu, który ma zostać objęty wpisem. Uchybienie formalne polegające na braku uzasadnienia wniosku będzie podlegało usunięciu w trybie art. 64 § 2 K.p.a. w zw. z art. 4 ust. 1 u.s.r.U. Z kolei nieprzedstawienie w uzasadnieniu przekonujących argumentów do zastosowania art. 3 ust. 2 u.s.r.U. będzie skutkowało wydaniem decyzji negatywnej o odmowie wpisu danego podmiotu na Listę.

Sankcje, jakie organ może nałożyć na podmiot wpisany na Listę, można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, będą to środki ograniczające przewidziane bezpośrednio przepisami u.s.r.U., a po drugie, sankcje, o których mowa w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia 765/2006 oraz w art. 2 i art. 9 rozporządzenia 269/2014.

---

<sup>20</sup> 1) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 2) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 3) Szefa Agencji Wywiadu, 4) Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, 5) Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, 6) Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, 7) Komendanta Głównego Policji, 8) Komisji Nadzoru Finansowego, 9) Prezesa Narodowego Banku Polskiego, 10) Komendanta Głównego Straży Granicznej, 11) Prokuratora Krajowego, 12) Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, 13) Przewodniczącego komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach bezpieczeństwa i obrony państwa.

Do sankcji, które minister może nałożyć, stosując wyłącznie przepisy u.s.r.U. zaliczono wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu prowadzonego na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>21</sup> oraz wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany<sup>22</sup>. Ustawodawca nie przewidział żadnych przesłanek stosowania wymienionych sankcji. W takim układzie trzeba przyjąć, że uzasadnienie ich nałożenia powinno stanowić pochodną podstaw wpisania danego podmiotu na Listę. Minister będzie więc zobowiązany wyjaśnić, jakiego rodzaju działalność prowadzi dany podmiot i dlaczego należy ją sklasyfikować jako aktywność uzasadniającą wpis na Listę, a następnie, dlaczego zastosowanie wobec niego sankcji w postaci wpisania do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany lub wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego uniemożliwi mu dalsze prowadzenie tej działalności. Chodzi więc o ujawnienie logicznych podstaw procesu decyzyjnego, pozwalających na potwierdzenie, że zastosowanie danej formy sankcji wykluczy wspieranie agresji na Ukrainę.

W tym kontekście obie kategorie sankcji różnią się intensywnością dolegliwości. Sankcja w postaci wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma charakter punktowy, dotyczy bowiem wąskiego zakresu działania obejmującego udział w konkretnym postępowaniu. Jej nałożenie nie wyłącza możliwości udziału podmiotu wpisanego na Listę w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – w ogóle nie ogranicza swobody jego działalności na terenie RP w innym zakresie. Przepisy u.s.r.U. nie uprawniają do generalnego wykluczenia podmiotu wpisanego na Listę ze wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wydaje się natomiast, że w jednej decyzji administracyjnej można rozstrzygnąć o wyłączeniu podmiotu wpisanego na Listę z więcej niż jednego postępowania

<sup>21</sup> Ustawa z 11 września 2019 r., Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

<sup>22</sup> Chodzi o wykaz, o którym mowa w art. 434 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.

o udzielenie zamówienia publicznego. Każde z tych rozstrzygnięć będzie samodzielną sankcją nakładaną na podstawie art. 1 pkt 3 i art. 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 u.s.r.U.

Wpisanie do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany pociąga za sobą dużo poważniejsze skutki. Cudzoziemiec objęty tą sankcją nie zostanie wpuszczony na terytorium Polski<sup>23</sup>, nie otrzyma wizy krajowej<sup>24</sup>, zezwolenia na pobyt czasowy<sup>25</sup>, ani zezwolenia na pobyt stały<sup>26</sup>. Jeżeli natomiast przebywa już na terytorium RP, zostanie wobec niego wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu<sup>27</sup>. W decyzji wydanej w takim stanie faktycznym nie określa się terminu dobrowolnego powrotu, co z kolei stanowi przesłankę do umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców<sup>28</sup>.

Unormowania dotyczące sankcji nakładanych na podstawie odesłania do przepisów rozporządzeń 765/2006 i 269/2014 mogą rodzić wątpliwości. Wskazanie konkretnych form środków ograniczających, przewidzianych w przepisach tych rozporządzeń, jest dość precyzyjne. Na mocy odesłań z art. 1 pkt 1 i pkt 2 u.s.r.U. na podmiot wpisany na Listę można nałożyć sankcje w postaci: 1) zamrożenia wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych będących jego własnością, pozostających w jego posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod jego kontrolą<sup>29</sup>; 2) niedostępiania temu podmiotowi ani powiązanym z nim bezpośrednio lub pośrednio innym podmiotom żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych<sup>30</sup>. Nie jest natomiast jasne,

---

<sup>23</sup> Art. 28 ust. 1 pkt 7 i art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>24</sup> Art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>25</sup> Art. 100 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>26</sup> Art. 197 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>27</sup> Art. 302 ust. 1 pkt 7 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>28</sup> Art. 315 ust. 3 pkt 4, art. 398a pkt 1 i 2, art. 399 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>29</sup> Art. 2 pkt 1 rozporządzenia 269/2014 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia 765/2006.

<sup>30</sup> Art. 2 pkt 2 rozporządzenia 269/2014 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia 765/2006.

w jaki sposób należy stosować art. 9 rozporządzenia 269/2014 i art. 2 ust. 3 rozporządzenia 765/2006, do których odsyłają art. 1 pkt 1 i pkt 2 u.s.r.U. Powołane przepisy ustanawiają zakaz świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie nałożonych sankcji. Przedmiotowa regulacja nie tworzy odrębnej kategorii sankcji, wyraża natomiast normatywny skutek ich nałożenia. Decyzyjne nakładanie na podmiot wpisany na Listę zakazu obchodzenia sankcji jako samodzielnego środka ograniczającego jest pozbawione sensu. Wydaje się, że zakaz ten jest skierowany do podmiotów trzecich względem podmiotu wpisanego na Listę i obowiązuje z mocy samego prawa. Potwierdza to zresztą treść art. 6 ust. 1 pkt 3 u.s.r.U., który przewiduje karę do 20 000 000 zł za niestosowanie się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie stosowania środków określonych w art. 2 ust. 1 lub 2 rozporządzenia 765/2006 lub art. 2 rozporządzenia 269/2014.

Brakiem precyzji obarczone są również uczynione w art. 1 pkt 1 i pkt 2 u.s.r.U. zastrzeżenia co do tego, że stosowanie sankcji przewidzianych w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014 odbywa się „na zasadach określonych w tych rozporządzeniach”. Trudno odkodować, co ustawodawca rozumiał pod pojęciem „zasad”. Z pewnością w zakres tego pojęcia nie wchodzi tryb nakładania sankcji, bowiem ten został całościowo uregulowany w przepisach u.s.r.U. Do zasad stosowania sankcji określonych w rozporządzeniach nie należą również merytoryczne przesłanki uzasadniające dokonanie wpisu na Listę. I w tej kwestii ustawodawca wypowiedział się w sposób kompletny w przepisach u.s.r.U. Wydawać by się mogło, że zasady stosowania sankcji ustanowione w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014 odnoszą się do przesłanek ich nałożenia, rozumianych jako określone ramowo dla każdej sankcji okoliczności faktyczne, w których uzasadnione jest jej zastosowanie. Wniosek ten należy jednak odrzucić, gdyż przepisy wzmiankowanych rozporządzeń nie zawierają takich regulacji.

Stosując sankcje przewidziane w rozporządzeniach 765/2006 i 269/2014, Minister powinien mieć na uwadze ustanowiony treścią art. 2 ust. 2 u.s.r.U. zakaz powielania sankcji, jakie zostały już nałożone na dany podmiot na poziomie unijnym. Minister ma również możliwość określenia zakresu środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych sankcjami przewidzianymi w powołanych rozporządzeniach – art. 3 ust. 7 u.s.r.U. Jest to wprawdzie uprawnienie fakultatywne, niemniej będzie ono miało znaczenie przy sporządzaniu uzasadnienia decyzji w sprawie wpisu na Listę. Nieskorzystanie przez ministra z ograniczenia zakresu stosowanych sankcji wobec aktywów podmiotu wpisanego na Listę będzie niosło za sobą konieczność wykazania zasadności takiego działania. W przeciwnym wypadku decyzja w sprawie wpisu na Listę w tym zakresie będzie arbitralna, ponieważ będzie naruszać kodeksową zasadę obowiązku uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 7 K.p.a. w zw. z art. 4 ust. 1 u.s.r.U.).

**VI.** Kompetencja Ministra do wydawania decyzji w sprawie wpisu na Listę jest ściśle skorelowana z obowiązkami o charakterze informacyjnym. Jak wynika z treści art. 2 ust. 1 u.s.r.U. Minister zobowiązany jest publikować Listę w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej. Ujawnieniu podlegają dane identyfikujące podmiot, którego dotyczy wpis na Listę oraz sankcje, które zostały wobec niego zastosowane. Ustawodawca wyszedł zatem z założenia, że przedmiotowe fakty stanowią informację publiczną i podlegają powszechnemu udostępnieniu. Przyjęte rozwiązanie jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę nałożony na mocy postanowień art. 6 ust. 1 pkt 3 u.s.r.U. zakaz udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obejście sankcji. Skuteczność zarzutu naruszenia tego zakazu uzależniona jest od wykazania uprzedniego opublikowania Listy w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministra.

Na gruncie przepisów u.s.r.U. Biuletyn Informacji Publicznej został wykorzystany także do zawiadamiania stron o wydanej decyzji w sprawie wpisu na Listę. Jest to rozwiązanie o tyle swoi-

ste, że w odróżnieniu od regulacji K.p.a. zawiadomienie następuje poprzez publikację samej decyzji, a nie wyłącznie informacji o jej wydaniu<sup>31</sup>. Ustawodawca poszedł dalej, bowiem przyjął, że doręczenie decyzji następuje już w dniu opublikowania jej w Biuletynie Informacji Publicznej, a nie – jak na gruncie art. 49 § 2 w zw. z 49a K.p.a. – po upływie 14 dni od tej publikacji. Wniosek taki należy wywieść z wyartykułowanej w treści art. 4 ust. 3 u.s.r.U. dyrektywy, że termin do wniesienia skargi na decyzję w sprawie wpisu na Listę do sądu administracyjnego rozpoczyna swój bieg z dniem następującym po dniu, w którym decyzja została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej.

Rozwiązaniem dyskusyjnym jest związanie Ministra wydaną przez siebie decyzją w sprawie wpisu na Listę od dnia następnego po dniu, w którym opublikowano decyzję w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 4 ust. 3 u.s.r.U.). Trudno w tym wypadku znaleźć uzasadnienie dla odstąpienia od kodeksowej reguły związania organu wydaną przez siebie decyzją od chwili jej doręczenia<sup>32</sup>. Analogiczne zastrzeżenia należy sformułować wobec nadania mocy rygorowi natychmiastowej wykonalności decyzji o wpisie na Listę dopiero od dnia następnego, po dniu jej opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 4 ust. 3 u.s.r.U.). Podmiotowi, na który nałożono sankcje, daje się tym samym jeden dzień na podjęcie działań pozwalających na zniwelowanie ich negatywnych skutków, na przykład poprzez przetransferowanie środków pieniężnych poza granice RP.

**VII.** Postępowanie w sprawie wpisu na Listę nie zostało unormowane w przepisach u.s.r.U. kompleksowo. W art. 4 ust. 1 u.s.r.U. wskazano konkretne przepisy K.p.a., jakie znajdują zastosowanie wprost, w kwestiach nieuregulowanych w u.s.r.U. Konstrukcja przepisu odsyłającego – art. 4 ust. 1 u.s.r.U. – w powierzchownym odbiorze może świadczyć o tym, że ustawodawca wyszedł z założenia, iż postępowanie w sprawie wpisu na Listę jest zasadniczo

---

<sup>31</sup> Zob. art. 49 i art. 49b K.p.a.

<sup>32</sup> Art. 110 § 1 K.p.a.

typowym postępowaniem administracyjnym. Jako potwierdzenie przyjętego wniosku można by potraktować brak zastrzeżenia, że przepisy stosowane, czyli te, do których kieruje odesłanie, stosuje się odpowiednio, a więc *mutatis mutandis*, z uwzględnieniem odmienności występujących pomiędzy regulacją odsyłającą a regulacją, do której się odsyła<sup>33</sup>. Odesłanie do stosowania przepisów K.p.a. wprost powinno więc świadczyć o tym, że postępowanie w sprawie wpisu na Listę nie cechuje się odmiennosiami względem typowego postępowania administracyjnego. Wniosek taki byłby jednak błędny. O istotnych różnicach pomiędzy oboma postępowaniami świadczy zakres odesłania uczynionego w treści art. 4 ust. 1 u.s.r.U., a konkretnie pominięcie w odesłaniu części przepisów K.p.a., które w „kodeksowym” postępowaniu administracyjnym kształtują jego typowe instytucje.

W postępowaniu w sprawie wpisu na Listę nie znajdują zastosowania: zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (art. 7a K.p.a.), zasada zaufania do władz publicznych i zasada działania w zgodzie z utrwaloną praktyką (art. 8 K.p.a.), zasada informowania (art. 9 K.p.a.), zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 K.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 K.p.a.) i zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 K.p.a.). Konsekwencją ekskluzji wymienionych zasad jest brak możliwości stosowania tych przepisów K.p.a., które je rozwijają. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do przedmiotowego zagadnienia, dlatego też w dalszej części przedstawione zostaną wyłącznie kwestie zasadnicze.

Wstępnie można sformułować ogólną konkluzję, że w postępowaniu o wpis na Listę udział i aktywność stron jest właściwie wyłączona. Minister nie ma obowiązku informowania podmiotu, który ma zostać objęty wpisem o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 K.p.a.). Nie informuje stron o przeprowadzonych dowodach (art. 79 K.p.a.), a oceniając, czy dana okoliczność została udowod-

---

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3, s. 376 i n.; A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 9 i n.

niona nie musi opierać się na całości zebranego materiału dowodowego (art. 80 K.p.a.), podobnie jak nie ma obowiązku umożliwienia stronie wypowiedzenie się w tej kwestii (art. 81 K.p.a.). Decyzją ustawodawcy w postępowaniu w sprawie wpisu na Listę nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące doręczeń. Jest to o tyle zastanawiające, że jednocześnie dopuszczono stosowanie przepisów regulujących wezwania (art. 50, art. 54 K.p.a.) oraz usuwanie braków formalnych podań (art. 64 K.p.a.). Wydaje się, że jedyną dopuszczalną formą kontaktu Ministra ze stronami będzie tryb, o którym mowa w art. 55 K.p.a., do którego odsyła art. 4 ust. 1 u.s.r.U., a więc poprzez wezwanie przy wykorzystaniu telefonu lub innych form komunikacji.

Postępowania w sprawie wpisu na Listę nie można zakończyć umorzeniem z uwagi na jego bezprzedmiotowość (art. 105 § 1 K.p.a.), choć dopuszczono tę formę jego zakończenia, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie zostało ono wszczęte (art. 105 § 2 K.p.a.). W tym wypadku K.p.a. wymaga jednak, aby poinformować o tym pozostałe strony postępowania w celu stworzenia możliwości wyrażenia ewentualnego sprzeciwu. Realizując ów wymóg, Minister *de facto* informuje podmiot, którego dotyczy wnioszek o wpis na Listę, o toczącym się postępowaniu.

Art. 4 ust. 1 u.s.r.U. odsyła do art. 107 § 1 K.p.a., natomiast pomija art. 107 § 3 K.p.a. O ile minister jest więc zobowiązany do sporządzenia uzasadnienia faktycznego i prawnego wydanej decyzji, o tyle nie ma obowiązku do konstruowania go zgodnie z reżimem kodeksowym. Co więcej, jeżeli uzna to za celowe ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, może ograniczyć jego zakres (art. 3 ust. 9 u.s.r.U.). Można się zastanawiać, czy rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno znaleźć się w sentencji decyzji, czy też wystarczające jest sformułowanie go w jej uzasadnieniu. Niezależnie od przyjętej formuły, Minister ma obowiązek podania argumentów pozwalających zweryfikować zasadność ograniczenia zakresu uzasadnienia. Skorzystanie przez Ministra z omawianego uprawnienia i ograniczenie zakresu uzasadnienia faktycznego decyzji poprzez nieujawnienie okoliczności



faktycznych będących podstawą jej wydania właściwie uniemożliwi podmiotowi wpisanemu na Listę jakąkolwiek merytoryczną obronę<sup>34</sup>, w szczególności poprzez sformułowanie adekwatnych zarzutów w skardze do sądu administracyjnego. Tak z treści wydanej decyzji, jak i z akt sprawy, do których dostęp został wyłączony poprzez brak odesłania do art. 74 K.p.a., strona nie dowie się, jakie okoliczności faktyczne stanowiły podstawę do wpisania jej na Listę. Wydaje się, że jedyną gwarancją ochrony praw strony w takim układzie będzie rozpoznanie skargi przez sąd administracyjny niezależnie od podniesionych zarzutów i na podstawie całości akt sprawy<sup>35</sup>, w których powinny znajdować się dowody, na podstawie których wydano decyzję.

Z zakresu odesłania sformułowanego w treści art. 4 ust. 1 u.s.r.U. wynika, że możliwość stosowania trybów nadzwyczajnych wobec decyzji o wpisie na Listę została ograniczona wyłącznie do stwierdzenia jej nieważności. Jest to rozwiązanie wadliwe z trzech powodów. Po pierwsze, dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego została zagwarantowana konstytucyjnie – w razie stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego wydano ostateczną decyzję administracyjną, z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą. Po drugie, możliwość zmiany decyzji w sprawie wpisu na Listę została wprost przewidziana w art. 3 ust. 11 u.s.r.U. Po trzecie wreszcie, art. 4 ust. 1 u.s.r.U. odsyła wprost do art. 16 K.p.a., który w paragrafie pierwszym, zdaniu drugim, przewiduje, że uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych

---

<sup>34</sup> Na temat gwarancyjnej funkcji uzasadnienia decyzji administracyjnej zob. Z. Czarnik, *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 2, s. 25–35; R. Sawuła, *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 113–132.

<sup>35</sup> Odpowiednio art. 134 § 1 i art. 133 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2023 r. poz. 259.

w kodeksie lub ustawach szczególnych. Nie jest wobec tego jednoznaczne, czy poprzez odesłanie wprost do art. 16 § 1 K.p.a. ustawodawca nie dopuścił możliwości stosowania wszystkich trybów nadzwyczajnych wobec decyzji w sprawie wpisu na Listę.

**VIII.** Przedstawione uwagi mają charakter pogładowy i ze względu na swoje ograniczone ramy nie pretendują do całościowego omówienia problematyki wydawania decyzji w sprawie wpisu na Listę. Jak się wydaje, ujawniają jednak, że stosowanie przepisów u.s.r.U. może rodzić problemy. Szczególnie niepokojące wydaje się przyjęcie rozwiązań normatywnych, które właściwie wyłączają wszelkie uprawnienia procesowe podmiotu, który ma zostać wpisany na Listę. Podchodząc ze zrozumieniem do intencji ustawodawcy, którego celem było stworzenie ram prawnych pozwalających szybko rozstrzygać o objęciu sankcjami podmiotów wspierających agresję Rosji na Ukrainę, nie można jednak zapominać o konstytucyjnych standardach działania organów władzy publicznej, których nieprzestrzeganie może prowadzić do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym.

## Literatura

Czarnik Z., *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 2.

Drachal J., *Orzeczenia sądowe* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*. Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003, Warszawa 2003.

Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, uwagi do art. 57.

Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3.

Oleksiak K., *Sankcje wobec Federacji Rosyjskiej a bezpieczeństwo Polski*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” 2017, nr 1.

Ryszka J., *Praktyka stosowania sankcji międzynarodowych w ramach ONZ*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 5/3.

Sawuła R., *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2.

Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001.

### **Akty prawne**

Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. w sprawie wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki przewidziane w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. z 2023 r. poz. 129 ze zm.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2023 r. poz. 259.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.

Ustawa z 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.U.E. C 326/47.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy Dz.U.U.E.L. 2006.134.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań

podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających Dz.U.U.E.L.2014.78.6.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31 lipca 2014 r., dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie Dz.U.U.E.L.2014.229.1.

### **Orzeczenia**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 września 2022 r., sygn. I OSK 2251/21.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2011 r., sygn. II FZ 35/11.

**ADRIAN PERZ**

Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
ORCID: 0000-0003-4183-5664

**Działania pomocowe gminy w ustawie o pomocy  
obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem  
zbrojnym na terytorium tego państwa  
– uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda***

**Aid activities of the commune in the act  
on assistance to Ukrainian citizens in connection  
with the armed conflict in the territory of this state  
– *de lege lata* and *de lege ferenda* postulates**

**Streszczenie.** Agresja Rosji na Ukrainę, skutkująca konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, spowodowała w konsekwencji masowe migracje ludności poszukującej bezpiecznego schronienia. Migracje te w szczególnej mierze skierowały się na obszar Polski, co wymagało przyjęcia pilnej regulacji określającej sposób działania państwa w tej sytuacji. Przyjęta ustawa pomocowa w dużej mierze zakładała, iż kluczową rolę w działaniach pomocowych odgrywać będą jednostki samorządu terytorialnego. Waga problemu i konieczność szybkich działań legislacyjnych uzasadniają pierwotny kształt ustawy. Negatywnie należy ocenić szczątkowość uzasadnienia projektu oraz brak ustaw nowelizujących, które stanowiłyby odpowiedź na praktyczne problemy związane z określeniem m.in. kiedy, w jakich formach, przez kogo i jak kontrolowanych i nadzorowanych samorządy mają czy mogą działać,

a także powiązania działań pomocowych z możliwością ograniczenia czy nawet wyłączenia bezpośredniego sprawowania władzy na szczeblu gminy przez jej mieszkańców poprzez ingerencję w instytucję budżetu obywatelskiego. Autor wskazał także na zagrożenia z tego wynikające oraz zaproponował sposób rozwiązania zdiagnozowanych problemów.

**Słowa kluczowe:** działania pomocowe, Ukraina, gmina, konflikt zbrojny, samorząd

**Keywords:** aid activities, Ukraine, commune, armed conflict, local government.

24 lutego 2022 r. nastąpił atak wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy. Skutkiem tego ataku był proces migracji ludności ukraińskiej, w głównej mierze na obszary krajów Unii Europejskiej, w szczególności natomiast na obszar Polski<sup>1</sup>. Decyzja o otwarciu granic i pomocy obywatelom Ukrainy stanowiła wyraz solidarności państwowej i potępienia agresji oraz prowadzenia działań zbrojnych z brakiem poszanowania dla podstawowych gwarancji humanitarnych. Polska stanęła jednak przed nie lada wyzwaniem. Niekontrolowana migracja mogłaby bowiem doprowadzić do dezorganizacji państwa; konieczna stała się zatem regulacja, która byłaby odpowiedzią na nadzwyczajną sytuację, która zaistniała. Stosowna ustawa winna bowiem była nie tylko określać przepisy skierowane bezpośrednio do przebywających na terytorium Polski obywateli Ukrainy, ale też sposób działania organów państwa, jak również relacje Ukraińców z Polakami. Oczywistym stała się konieczność przyjęcia ustawy szczególnej (tak też projektodawca określił ją w uzasadnieniu druku nr 2069), która przynajmniej ramowo uporządkuje ww. obszary. Sprawny proces legislacyjny był tutaj kluczowy, aby niezwłocznie określić standardy działania. W tym też

---

<sup>1</sup> G. Uścińska, *Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy w obliczu konfliktu zbrojnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 3, s. 3–4.

zakresie szybkość procedowania projektu usprawiedliwiła przyjęte w ustawie pierwotnej rozwiązania, z których część okazała się kontrowersyjna i wymagała stosownej korekty. Ostatecznie 12 marca 2022 r. została uchwalona ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>2</sup>.

W znamienitej części ww. ustawa zakładała, że działania pomocowe przekazane zostaną do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego i ich organom. Osobiście jestem zwolennikiem koncepcji zakładającej, że działalność organów centralnych państwa, jak również organów samorządowych powinna opierać się na szeroko rozumianej współpracy, której skutkiem jest osiągnięcie w sposób efektywny optymalnie najlepszych z możliwych rezultatów danych działań. Tym samym nie uważam, aby założenie centralizacji, które opiera się na działaniach władczych organów centralnych i usługowej roli organów samorządowych, czy też odwrotnie – założenie decentralizacji wyrażającej się w realizacji zadań przez organy samorządowe w oderwaniu od działania organów centralnych było właściwe. Niemniej jednak współpraca tych organów i to niezależnie od układu sił politycznych w danej kadencji powinna opierać się na przepisach prawa, które są jasne, niebudzące wątpliwości, uchwalone w ramach dialogu, w tym także a może szczególnie – społecznego. W mojej ocenie założenie takie nie tylko jest w pełni racjonalne, ale ma swoje zakorzenienie w samorządowych przepisach ustrojowych. I tak np. w ustawie o samorządzie gminnym<sup>3</sup> w art. 7 ust. 2 ustawodawca przyjął, że ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. W ust. 3 natomiast, że przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się

---

<sup>2</sup> Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

odpowiednio. Także w art. 8 tej ustawy odpowiednio w ust. 1, 3 i 4 prawodawca przyjął, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, o których mowa w ust. 3, określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia. Regulacje te wyznaczają swoiste standardy w zakresie współpracy organów centralnych z organami samorządowymi; w tym też zakresie nie budzi wątpliwości, iż nałożeniu na organy samorządowe nowych zadań pomocowych towarzyszyć powinno wsparcie finansowe organów centralnych. Obok ww. przepisów wskazuje się także na możliwość ubiegania się o dotacje celowe poprzez wnioski składane do urzędów wojewódzkich<sup>4</sup>.

W ustawie pomocowej znalazły się jednak kontrowersyjne w moim przekonaniu przepisy dotyczące tej materii, w szczególności art. 12 ust. 3, 4 i 5, art. 111 i art. 112 ww. ustawy. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy pomocowej jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1. Przepis ten mówi o pomocy odbywającej się z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków. Spójnik „i” wskazuje tutaj na koniunkcję, zatem pomoc taka odbywać może się tylko wtedy, gdy organ wyraża chęć jej organizacji, mając ku temu odpowiednie środki<sup>5</sup>. Ustawodawca nie określił jednak, czy chodzi o środki finansowe, osobowe, ruchomości czy nieruchomości. Jednocześnie w ust. 5 prawodawca przyjął, że zakres pomocy określa w uchwale

---

<sup>4</sup> M. Bochenek, *Wsparcie finansowe dla gmin i podmiotów na rzecz uchodźców z Ukrainy*, LEX/el. 2022.

<sup>5</sup> A. Misiejko, *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, LEX/el. 2022.



organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku. W przepisie tym dwukrotnie użyty został imperatyw „określa”. Powstaje zatem pytanie, czy jest to przepis dopełniający ust. 4 czy też regulacja określająca inny rodzaj pomocy niż ta z ust. 4. Z jednej strony można przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy jednostka samorządu terytorialnego postanawia wdrożyć działania pomocowe. Wówczas regulację tę można interpretować jako przepis określający, że działania pomocowe odbywają się poprzez współdziałanie organów gminy w ten sposób, że rada określa zakres pomocy, a wójt, burmistrz lub prezydent miasta formy i tryb jej udzielania. Z drugiej jednak strony w ust. 4 mowa jest o pomocy zapewnianej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego działa przez swoje organy, jednakże kompetencje organu wykonawczego, jak również stanowiącego określają właściwe przepisy. W tym też zakresie powstaje więc pytanie, który z organów jest władny do przyjęcia, że działania pomocowe na podstawie ust. 4 będą prowadzone lub też, co stanie się w przypadku, gdy jeden z nich przejawia brak chęci ich prowadzenia. Czy w takiej sytuacji można w ogóle mówić o działaniach odbywających się z własnej inicjatywy. W tym zakresie ust. 5 rozumieć można dwójako: albo jako przepis upoważniający organ stanowiący do podjęcia decyzji o działaniach pomocowych i w konsekwencji nakładający wówczas obowiązek podjęcia działań wykonawczych przez wójta, albo też jako przepis znajdujący zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy oba organy gminy wyrażają chęć podjęcia określonych działań. Powstaje bowiem pytanie, czy np. wójt, który spotyka się z brakiem aktywności ze strony rady, może działać bezpośrednio na podstawie ust. 4, skoro na mocy art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Uważam, że regulacje te stanowią doskonały przykład przepisów, które w wyniku ich zastosowania w praktyce jasno obrazują, że winny zostać w drodze nowelizacji ustawy

pomocowej doprecyzowane. Po pierwsze, w ust. 5 winno znaleźć się odesłanie do ust. 4, po drugie natomiast uważam, że konstrukcja tych przepisów powinna wyrażać się w upoważnieniu rady do podjęcia decyzji o działaniach pomocowych i następnie nałożyć na organ wykonawczy gminy obowiązek podjęcia działań wykonawczych a podstawie art. 30 ust. 1 ustawy samorządowej, który stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Racjonalność konstrukcji ww. przepisów zostaje w mojej ocenie podważona jeszcze bardziej przez brzmienie ust. 3 w art. 12. Zgodnie z tym przepisem inne organy administracji publicznej, jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, jednostki sektora finansów publicznych oraz inne organy władzy publicznej mogą zapewnić pomoc, o której mowa w ust. 1. W tych celach organy lub jednostki, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą wykorzystywać nabyte lub powierzone tym organom lub jednostkom mienie Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że przepis ten wśród podmiotów uprawnionych wymienia m.in. jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego należą do sektora finansów publicznych. Pojawia się więc pytanie, jak pomoc określona w tym przepisie ma się do działań pomocowych z ust. 4 czy 5. Regulacja ta odsyła do pomocy określonej w ust. 1. Zgodnie z tym przepisem wojewoda może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, polegającą na:

- 1) zakwaterowaniu;
- 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego;
- 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna, albo miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu

- docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna;
- 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1–3;
  - 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów;
  - 6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej;
  - 7) zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, przeznaczonych dla osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2;
  - 8) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy.

Ponownie mamy do czynienia z przepisami, których relacja nie jest jasna. Pomoc, o której mowa w ust. 3, wydaje się przedmiotowo ograniczona wyłącznie do zakresu wskazanego w ust. 1. Oznacza to, że tylko w zakresie opisanym w ust. 1 działania pomocowe mogłyby obejmować wykorzystanie mienia nabytego od Skarbu Państwa lub przez niego powierzonego. Rodzi się jednak pytanie, który z organów gminy jest uprawniony do podjęcia decyzji o wdrożeniu działań pomocowych. Ustawa mówi tutaj o jednostce sektora finansów publicznych, czyli gminie; nie wymienia żadnego z jej organów. Jednocześnie ust. 4 i 5, mówiąc o posiadanych środkach, nie definiują tychże środków. Można jednak przyjąć, że nie mogą być to środki obejmujące mienie nabyte lub powierzone przez Skarb Państwa, bowiem pomoc z udziałem tych środków określona została wyłącznie w ust. 3. Jeżeli jednak uznamy, że ust. 4 i 5 mówią o pomocy jednostek samorządu terytorialnego, wskazując organy władne do działania, to pomoc określona w ust. 3 nie może doty-

czyć tych jednostek, pomimo że zaliczane są one do sektora finansów publicznych. Możliwa jest także taka interpretacja ust. 3, że bezpośrednio na jego podstawie to wójt, z pominięciem rady gminy, może realizować działania pomocowe opierając się o art. 30 ust. 1 w związku z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te są więc przepisami niejasnymi, które pozostawiają dużą swobodę interpretacyjną. Problem ten jest ważny z co najmniej dwóch powodów.

W art. 12 ust. 5 ustawy pomocowej przyjęto, że formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku. W doktrynie pojawia się koncepcja zakładająca, że organ wykonawczy wydaje w tym zakresie zarządzenie, które może spełniać cechy aktu prawa miejscowego<sup>6</sup>. Kwestia ta, obok charakteru podejmowanych przez organy samorządowe aktów pomocowych (o czym później), jest niezwykle istotna z punktu widzenia sprawowanego przez właściwe organy (województw i regionalne izby obrachunkowe) nadzoru nad działalnością samorządową. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94<sup>7</sup> zauważył, że podtrzymuje wypracowany przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie w sprawie K.9/93) pogląd, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego. Organy nadzoru co do zasady sprawują nadzór z uwzględnieniem kryterium zgodności z prawem i działają w tym zakresie z urzędu. Należy zauważyć, że art. 91 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje wprost, że nadzorem objęte są uchwały i zarządzenia. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że nadzorem objęte są wszystkie

---

<sup>6</sup> M. Princ, *Art. 12 [w:] W. A. Klaus (red.), Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022.

<sup>7</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, LEX nr 25336.

zarządzenia organu wykonawczego gminy. Należy jednak zastanowić się, czy termin „zarządzenie” nie powinien obejmować tylko tych aktów, które wydane zostały w procedurze przewidującej wydanie takiego właśnie aktu, np. zarządzenie powołujące, odwołujące, określające liczbę zastępców wójta (art. 26a ustawy o samorządzie gminnym) czy zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego urzędu (art. 33 tej ustawy). W tym ujęciu zarządzenie stanowi formę działania wójta w zakresie wyraźnie określonym przez ustawy. Tym samym nie można domniemywać, że organ wykonawczy gminy działa zawsze poprzez wydawanie zarządzeń. W konsekwencji art. 12 ust. 4 ustawy pomocowej nie określa wprost, w jakiej formie organ wykonawczy określa formę pomocy, a tym samym, czy jest ona w ogóle poddana nadzorowi właściwych organów.

Drugim z powodów jest niejasność co do charakteru aktów podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy pomocowej. W doktrynie można spotkać się zarówno z twierdzeniem, że akty te stanowią typowe regulacje zaliczane do aktów kierownictwa wewnętrznego, a tym samym nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych; nie wymagają one również odpowiedniego 14-dniowego *vacatio legis*, co powoduje, że mogą one wchodzić w życie z dniem ich podjęcia (podpisania). Koncepcja przeciwna zakłada, że akty te są aktami prawa miejscowego, co oznacza, że stosuje się do nich przepisy dotyczące ogłaszania aktów normatywnych; tym samym winny być one ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz zawierać stosowne, co najmniej 14-dniowe *vacatio legis* od dnia ich ogłoszenia. Problem ten w praktyce ma dużą doniosłość prawną.

Należy bowiem zauważyć, że ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup> w art. 3 normuje bardzo szeroki zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, zakładając orzekanie przez te sądy m.in. w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego

---

<sup>8</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 259).

i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (zatem inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej). Ustawa nie konkretyzuje przy tym zakresu aktów podlegających zaskarżeniu w oparciu o ten przepis. Jednocześnie zgodnie z art. 50 § 1 ww. ustawy uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Skutkiem kontroli sądu administracyjnego zainicjowanej w trybie tej ustawy może być stwierdzenie nieważności aktu, który podlega kontroli w danej sprawie, przy czym kontrola sądu administracyjnego może obejmować prawidłowość wejścia w życie danego aktu czy też prawidłowość trybu jego procedowania czy ogłoszenia. Co więcej, legalizacja danego aktu przez organ nadzoru w ramach kompetencji nadzorczych nie tylko nie wyklucza możliwości poddania go kontroli sądu administracyjnego, co samemu organowi nadzoru, pomimo jego pierwotnej legalizacji, daje możliwość następczego zaskarżenia go do sądu administracyjnego. W tym też zakresie prawidłowa kwalifikacja tych aktów, a tym samym prawidłowy tryb ich procedowania przewidziany dla danej formy oraz właściwe jego ogłoszenie może być kluczowe dla ważności nie tylko samego aktu, ale także działań na podstawie tego aktu realizowanych. Jednolita kwalifikacja aktów pomocowych nie jest oczywista. Należy bowiem zauważyć, że określenie zakresu pomocy może być kwalifikowane jako ramy przedmiotowe, które podlegają wykonaniu; w tym ujęciu akt taki stanowiłby akt kierownictwa wewnętrznego. Następcze jego wykonanie, jeżeli dotyczyłoby katalogu nieokreślonych adresatów, mogłoby zostać zakwalifikowane jako akt prawa miejscowego; jeżeli jednak ustawodawca nie określił, że akty wykonawcze wójta są zarządzeniami, powstaje pytanie, czy tym samym mogą być one uznane za akty prawa miejscowego.

Jednocześnie działania pomocowe z wykorzystaniem mienia gminnego mogą być uznane za akty prawa miejscowego; mienie gminy jest bowiem wykorzystywane do pomocy niesprecyzowanemu indywidualnie adresatowi. Wątpliwości te winny w mojej ocenie zostać usunięte w toku stosowania ustawy poprzez jej nowelizację lub też jeszcze przed wejściem jej w życie projektodawca winien był określić wskazówki stosowania tych regulacji w praktyce. W mojej ocenie działanie takie winno być uznane za pożądane także z tego powodu, że prawodawca wielokrotnie w drodze ustawy rozstrzygał o charakterze danego aktu, np. regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, wprost wskazując, że jest on aktem prawa miejscowego (podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym).

Drugim z kontrowersyjnych przepisów ustawy pomocowej jest art. 111 pkt 1–3. Przepis ten stanowi, że w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do:

- 1) dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- 2) dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 3) dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że przepis ten nie określa, w celu realizacji jakich zadań rada może ustanowić przedmiotowe upoważnienie. Ustawa pomocowa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego określone zadania obligatoryjne w formie

zadań własnych czy zleconych. W świetle omawianego art. 12 ust. 3, 4 i 5 wprowadza jednak także szereg regulacji fakultatywnych, które umożliwiają, lecz nie zobowiązują do podjęcia działań pomocowych. Art. 111 może być pochytywany za przepis, który pozwala na szybkie wdrażanie działań pomocowych przez organy wykonawcze. W mojej ocenie jednak może być on pochytywany za swoistą regulację blankietową wyłączającą działania pomocowe spod bieżącej kontroli organu stanowiącego. Warto przypomnieć, że organ wykonawczy posiada dużą swobodę w realizacji zadań pomocowych; w świetle art. 12 ust. 5 do jego właściwości należy określenie form i trybu tych działań. Organ stanowiący określający zatem zakres pomocy, podejmując uchwałę, o której mowa w art. 111 ustawy pomocowej, w istocie pozbawia się bieżącej kontroli działań organu wykonawczego angażujących określone środki finansowe. Podjęcie uchwały w tym przedmiocie stanowi uprawnienie, nie obowiązek rady. W mojej ocenie semantyczne brzmienie omawianego przepisu może prowadzić do dowolnych modyfikacji uchwalonego budżetu. Należy bowiem zauważyć, że upoważnienie uchwalane jest w celu realizacji zadań pomocowych. Abstrahując od tego, że przepis nie wskazuje, o jakie konkretnie zadania chodzi, regulacja ta zdaje się pozwalać na modyfikowanie budżetu poprzez uzasadnienie zmian wdrażaniem zadań pomocowych. Powstaje zatem pytanie, czy w przypadku niezrealizowania określonego zadania, w związku z którym nastąpiła zmiana budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej, zmiany takie powinny zostać cofnięte do stanu pierwotnego; jaki organ ma to zrobić i w jakim trybie. Omawiana regulacja stanowi swoisty przepis szczególny do przepisów o finansach publicznych. O ile można przyjąć, że efektywne działania pomocowe w pierwszych tygodniach czy miesiącach agresji zbrojnej mogą wymagać elastycznego podejścia do wydatkowania środków publicznych na ten cel, obowiązywanie regulacji szczególnej w dłuższej perspektywie zdaje się wypaczać założenia wynikające z przepisów o finansach publicznych.

Ostatnim, lecz w mojej ocenie najbardziej kontrowersyjnym z analizowanych przepisów, jest art. 112 ustawy pomocowej.



W przepisie tym ustawodawca dopuścił możliwość ingerencji w instytucję budżetu obywatelskiego. Regulacja ta pozwalała na rezygnację z budżetu obywatelskiego w 2024 roku, zawieszenie konsultacji przewidzianych do realizacji w 2023 roku oraz zawieszenie w 2022 roku realizacji projektów już wybranych, których realizacja nie rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie uchwały w tym przedmiocie. Ustawodawca postanowił, że formą rozstrzygnięcia w ww. zakresie będzie uchwała, a organem właściwym do podjęcia takiej decyzji – „rada miasta na prawach powiatu”. Już ta kwestia rodzi wątpliwości; budżet obywatelski jest instytucją, która ma postać konsultacji obligatoryjnych w miastach na prawach powiatu; w innych gminach konsultacje takie mogą, lecz nie muszą być przeprowadzane. W tym zakresie należy zauważyć, że ustawodawca zdecydował, że na mocy ustawy pomocowej uprawnienia w tym zakresie dotyczą tylko miast na prawach powiatu. Logika może oczywiście podpowiadać, że regulacja ta była głęboko przemyślana, bowiem skoro to miasta na prawach powiatu muszą, a inne gminy mogą przeprowadzać konsultacje w tej formie, rada gminy zawsze może podjąć decyzję o uchyleniu konsultacji w formie budżetu obywatelskiego większością przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym. Decyzje takie odbierane są jednak społecznie negatywnie; w istocie powodują bowiem, że mieszkańcom odbierana jest możliwość realnego wpływu na sprawy gminy. Regulacje te są kontrowersyjne, bowiem ustawodawca powiązał możliwość skorzystania z nich „w związku z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”. Ustawodawca w ustawie pomocowej nie definiuje zadań związanych z taką pomocą, nie wymienia ich także wprost. Powstaje zatem kluczowe pytanie, o jakie zadania chodzi. Czy prawodawca umożliwił podjęcie takiej decyzji w związku z nałożeniem określonych zadań w drodze ustawy pomocowej czy też miał na myśli tylko przypadki, w których gmina podejmuje własne, fakultatywne inicjatywy w tym zakresie wynikające z przepisów upoważniających ustawy pomocowej, tj. analizowanych wyżej art. 12 ust. 3, 4 i 5 czy art. 111 pkt 1–3. W mojej ocenie racjonalność

nakazywałyby przyjęcie tej drugiej wersji. Wówczas gmina, która zdecydowała o działaniach pomocowych mających fakultatywny charakter, uprawniona byłaby do ograniczenia działań związanych z budżetem obywatelskim; w tym ujęciu skupiłaby swoje zasoby (finansowe czy organizacyjne) właśnie na działaniach pomocowych. Należy jednak zwrócić uwagę jeszcze na drugą kwestię. Budżet obywatelski charakteryzuje się tym, że gmina planuje i zabezpiecza środki na realizację zadań wybranych w ramach tej formy konsultacji. W tym ujęciu niejako zobligowana jest do określenia puli środków, która będzie przeznaczona na poszczególne zadania – ogólne i pomocnicze. Pojawia się wątpliwość dotycząca tego, na co powinny zostać wówczas przeznaczone zwolnione w ten sposób środki finansowe. Ustawa pomocowa wprost nie wskazuje, że skutkiem skorzystania z ww. upoważnień jest konieczność przeznaczania zwolnionych w budżecie środków bezpośrednio czy nawet pośrednio na działania pomocowe. Regulacja ta wzbudza zatem uzasadnione kontrowersje. W mojej ocenie szczególna regulacja modyfikująca zasady przeprowadzania budżetu obywatelskiego, która wyraża się powiązaniem możliwości skorzystania z takiego ograniczenia z prowadzeniem działań pomocowych, powinna z założenia zakładać przeznaczenie zwolnionych w ten sposób środków na pokrycie kosztów określonych działań pomocowych. W innym przypadku przepis ten nie tylko pozwala na ograniczenie wpływu mieszkańca na sprawy gminy, ale też w konsekwencji powoduje, że środki, które z mocy ustawy powinny być wykorzystane na zadania wybrane przez mieszkańców, w istocie znajdują się w swobodnej decyzji organów gminy. Uważam, że przepisy te skutkują ograniczeniem lub nawet wyłączeniem bezpośredniego sprawowania władzy przez mieszkańców gminy poprzez budżet obywatelski. Należy ocenić to tym bardziej negatywnie, mając na względzie, że instytucja ta stanowi wyraz faktycznego urzeczywistnienia w drodze ustawy (o samorządzie gminnym) zasady suwerenności Narodu

wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP<sup>9</sup>. Jest to jedna z nielicznych instytucji będących realną gwarancją udziału obywatela w sprawowaniu władzy i realizacji ustrojowego założenia, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i w konsekwencji ustawa pomocowa gwarancje te w istocie ogranicza, o ile nie wyłącza. Konstytucja, rozstrzygając o formach sprawowania władzy przez obywateli, określa zarówno ich pośredni, jak: bezpośredni wymiar. Ustrojodawca, wymieniając na pierwszym miejscu władzę pośrednią, którą sprawują przedstawiciele Narodu, w pewnym sensie zdaje się umniejszać doniosłość bezpośredniego sprawowania władzy, która powinna być uznawana za najważniejszą. Mając jednak na względzie to, że ustrojodawca nie rozstrzygnął wyłączenie w przepisach Konstytucji, czym konkretnie jest bezpośrednio sprawowanie władzy zwierzchniej (w przepisach ustrojowych wyraża się w instytucji referendum oraz obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej), tym bardziej negatywnie należy ocenić jakąkolwiek próbę ingerencji poprzez przepisy ustawy pomocowej w budżet obywatelski będący ustawową gwarancją sprawowania tej władzy wprost przez obywatela. Także z tego powodu, że ustawa samorządowa przewiduje w art. 5a ust. 1, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Konsultacje zwykłe nie mają więc co do zasady charakteru obligatoryjnego, w przeciwieństwie do budżetu obywatelskiego, który w miastach na prawach powiatu jest obowiązkowy. Także na gruncie art. 112 ustawy pomocowej prawodawca nie rozstrzygnął o charakterze podejmowanych na podstawie tego przepisu uchwał: czy są one aktami prawa miejscowego publikowanymi w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czy też aktami kierownictwa wewnętrznego. Również uzasadnienie projektu ustawy milczy w tym zakresie. Rodzi to ryzyka opisane przy okazji uchwał podejmowanych na podstawie art. 12 ustawy pomocowej. W praktyce dominującą koncepcją zdaje się stawać ta, która zakłada, że uchwały te są

---

<sup>9</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

aktami prawa miejscowego. Osobiście nie zgadzam się jednak z takim założeniem. O ile bowiem uchwała regulująca problematykę przeprowadzania samych konsultacji w formie budżetu obywatelskiego zawiera normy generalne i abstrakcyjne skierowane do nieokreślonego konkretnie katalogu mieszkańców gminy, o tyle uchwały podejmowane na podstawie art. 112 ustawy pomocowej są moim zdaniem typowymi przykładami aktów kierownictwa wewnętrznego. Ich rola przesądza o bycie danej edycji budżetu obywatelskiego czy też losie danego projektu. Uchwały te mają więc charakter wykonawczy i zawierają normy indywidualne i konkretne skierowane do organów wykonawczych gminy. W mojej ocenie ustawodawca w art. 112 ustawy pomocowej, który wprost ingeruje w sprawowanie przez obywatela władzy zwierzchniej na poziomie gminy, powinien był co najmniej powiązać wykorzystanie zwolnionych środków z budżetu obywatelskiego z działaniami pomocowymi oraz rozstrzygnąć jednoznacznie o charakterze uchwał podejmowanych na podstawie tego przepisu lub co najmniej wskazać, że podlegają one publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

O ile sędzę, że ustawodawca w szybki sposób zareagował na sytuację nadzwyczajną w postaci konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy i zasługuje to na uznanie, tym bardziej w świetle masowych migracji, o tyle uważam, że ustawa pomocowa w wielu miejscach wymagała i wymaga pilnej korekty. Stosowanie ustawy w pierwszych tygodniach w sposób oczywisty było swoistą koniecznością. Projektodawca jednak w uzasadnieniu przemilczał wiele kwestii mających kolosalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania działalności samorządowej w obliczu tego kryzysu i sytuacji nadzwyczajnej z niego wynikającej. Z uwagi na podniesione problemy praktyczne w stosowaniu tych regulacji nowelizacja wydawała się rozwiązaniem pożądanym, tym bardziej, że ustawodawca w istocie kilkakrotnie korzystał z tego instrumentu. Omówione problemy nie mają wyłącznie wymiaru teoretycznego. Powodują, że działania pomocowe podejmowane na podstawie aktów wydawanych przez organy gminy obarczone są ryzykiem ich

uchylenia w toku sprawowanego przez właściwe organy nadzoru; być może ich brzmienie wręcz przeciwnie wyłącza jakkolwiek ich kontrolę czy nadzór nad nimi. Art. 112 natomiast w oczywisty sposób ogranicza czy nawet wyłącza realny wymiar wpływu mieszkańca (obywatela) na sprawy gminy. Ustawodawca w prosty sposób mógł rozstrzygnąć te problemy, wskazując konkretne formy działania organów gminy i charakter tych form oraz określając, jakie działania pomocowe pozwalają na ingerencję w budżet obywatelski i w jaki sposób należy wykorzystać zwolnione w ten sposób środki finansowe. Kierunek taki był i jest o tyle pożądanym, że organy władzy publicznej powinny działać na podstawie jasnych przepisów, wyraźnie przyznanych kompetencji, w prawem przewidzianych formach. W prawie publicznym nie ma miejsca na domniemanie kompetencji czy stosowanie analogii, co wprost potwierdza wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wyraźnie określająca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

## **Literatura**

Bochenek M., *Wsparcie finansowe dla gmin i podmiotów na rzecz uchodźców z Ukrainy*, LEX/el. 2022.

Misiejko A., *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, LEX/el. 2022.

Princ M. [w:] Klaus W. A. (red.), *Art. 12, Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022.

Uścińska G., *Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy w obliczu konfliktu zbrojnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 3, s. 3–4.

## **Akty prawne**

Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 259).

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

### **Orzecznictwo**

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94, LEX nr 25336.

**MARTA PIETRAS-EICHBERGER**  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
ORCID: ID 0000-0001-8866-6680

## **Legalność prowadzenia międzynarodowych konfliktów zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego**

**The legality of conducting international armed conflicts  
in the light of international and Polish law**

**Streszczenie:** W opracowaniu poruszony został temat wojny jako sposobu rozwiązywania sporów międzynarodowych między państwami. Analiza aktów prawa międzynarodowego i prawa polskiego nie budzi żadnych wątpliwości co do braku legalności wypowiedzenia wojny napastniczej rozumianej jako akt agresji i zbrodnia przeciwko pokojowi. Zarówno prawo polskie, jak i międzynarodowe penalizuje zbrodnie przeciwko pokojowi. Niestety, wydaje się, że w tym zakresie zawodzi ściganie sprawców takich zbrodni. Współcześnie, mimo zawartej w Karcie Narodów Zjednoczonych delegalizacji wojny napastniczej, nadal wojna jest sposobem prowadzenia polityki przez państwa.

Celem artykułu jest dowiedzenie tezy, że mimo prawnomiędzynarodowego i krajowego uznania wojny napastniczej za akt agresji i powszechnej penalizacji przestępstw przeciwko pokojowi, sprawcy odpowiedzialni za wywołanie i prowadzenie międzynarodowego konfliktu zbrojnego nie ponoszą adekwatnej odpowiedzialności karnej.

W pracy zastosowano metodę prawnoporównawczą w zakresie aktów prawa międzynarodowego i prawa polskiego odnośnie do

definicji, katalogu kar i efektywności przyjętych rozwiązań prawnych.

Do najważniejszej konkluzji zaliczyć należy stwierdzenie, że w zakresie stosowania zgodnych z prawem sposobów rozwiązywania sporów między państwami stan faktyczny nie pokrywa się ze stanem prawnym.

Z oczywistych względów problem uznania legalności lub nielegalności wywołanej i prowadzonej wojny współcześnie rozpatrywany jest w kontekście niedostatku instytucji międzynarodowych, które powstawały w zupełnie innej rzeczywistości.

**Słowa kluczowe:** międzynarodowy konflikt zbrojny, wojna, akt agresji, wojna napastnicza.

**Keywords:** international armed conflict, war, act of aggression, war of aggression.

### Uwagi wstępne

Wojna niewątpliwie jest pojęciem wywodzącym się z prawa międzynarodowego, ale w doktrynie nauk prawnych, nauk o bezpieczeństwie, nauk o polityce funkcjonuje mnogość definicji tego pojęcia. W niniejszym opracowaniu analizie zostanie poddane pojęcie wojny/międzynarodowego konfliktu zbrojnego w podstawowym ujęciu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych oraz wewnętrznych polskich aktów prawnych. Zauważyć należy, że w prawie polskim funkcjonują pojęcia, takie jak: „stan wojny”, „wojna”, „czas wojny”, „konflikt zbrojny”, „wojna napastnicza”. Widoczna jest także pewna niekonsekwencja w ich użyciu. Jest to spowodowane brakiem legalnej definicji wojny w aktach normatywnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Współcześnie, mimo zawartej w Karcie Narodów Zjednoczonych<sup>1</sup> delegalizacji wojny napastniczej, nadal wojna jest sposobem prowadzenia polityki przez państwa.

---

<sup>1</sup> Karta Narodów Zjednoczonych otwarta do podpisu w San Francisco w dniu 26.06.1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.



Celem tekstu jest potwierdzenie tezy, że mimo prawnomiędzynarodowego i krajowego uznania wojny napastniczej za akt agresji i powszechnej penalizacji przestępstw przeciwko pokojowi, sprawcy odpowiedzialni za wywołanie i prowadzenie międzynarodowego konfliktu zbrojnego nie ponoszą adekwatnej odpowiedzialności karnej.

W pracy zastosowano metodę prawnoporównawczą w zakresie aktów prawa międzynarodowego i prawa polskiego odnośnie do definicji, katalogu kar i efektywności przyjętych rozwiązań prawnych.

### **Definicja międzynarodowego konfliktu zbrojnego w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego**

Międzynarodowy konflikt zbrojny (historycznie, ale też zwyczajowo określany jako wojna) definiuje się jako stan walki zbrojnej pomiędzy państwami prowadzony przy użyciu sił zbrojnych dla rozstrzygnięcia sporu<sup>2</sup>.

Wspólny art. 2 Konwencji genewskich z 1949 r. posługuje się pojęciem zarówno wojny, jak i konfliktu zbrojnego między dwoma lub więcej państwami, nawet w sytuacji, gdyby jedno z nich nie uznało stanu wojny<sup>3</sup>. Definicję konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym poszerza art. 1 ust. 4 I Protokołu dodatkowego z 1977 r. W świetle tego art. za konflikt międzynarodowy mogą być uznane również walki narodowyzwolenicze pod warunkiem, że są prowadzone przeciwko panowaniu kolonialnemu i obcej okupacji, a także przeciwko rasizmowi, a walczący lud wykonuje swoje

---

<sup>2</sup> M. Gaska, E. Mikos-Skuza (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbór dokumentów*, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>3</sup> Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I KG), Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II KG), Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych (III KG), Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, przyjęte w Genewie w dniu 12.08.1949 r., Dz. U. z 1965 r., nr 38, poz. 171, załącznik.

prawo do samostanowienia przewidziane w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w Deklaracji w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami<sup>4</sup>.

Pojęcie „czasu wojny” użyto w art. 134 ust. 4 Konstytucji RP<sup>5</sup> w kontekście uprawnień Prezydenta RP odnośnie do mianowania Naczelnika Sił Zbrojnych. W ujęciu semantycznym „czas wojny” jest to okres funkcjonowania państwa w okresie konfliktu, w którym spór między państwami lub blokami państw realizowany jest przy użyciu środków przemocy i przy użyciu sił zbrojnych w celu osiągnięcia określonych celów politycznych, gospodarczych, ideologicznych lub innych<sup>6</sup>. Wydaje się, iż pojęcie „czas wojny” jest zatem tożsame z terminem „wojna” w znaczeniu międzynarodowego konfliktu zbrojnego i nie odnosi się do niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego. Szczególnie istotne jest to w kontekście momentu, od którego zaczyna obowiązywać międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Konflikt międzynarodowy w znaczeniu materialnym rozpoczyna się z chwilą podjęcia działań zbrojnych i nie jest potrzebne polityczne lub prawne potwierdzenie jego istnienia. W przypadku konfliktu niemiędzynarodowego Naczelny Dowódca nie może być mianowany, a fakt jego rozpoczęcia i trwania powinien być uznany międzynarodowo<sup>7</sup>. Problem ten zauważył polski ustawodawca, który wprowadził konieczność ogłaszania momentu rozpoczęcia czasu wojny przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, ale nie wskazał, jak należy ten czas rozróżniać.

---

<sup>4</sup> I Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 08.08.1977 r., Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>6</sup> M. E. Kołodziejczak, *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2018, nr 4, s. 54.

<sup>7</sup> M. Pietras-Eichberger, *Ochrona osób pozbawionych wolności podczas konfliktów zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego publicznego*, Przemysł-Rzeszów 2010, s. 24–25.

### **Legalność wypowiedzenia konfliktu zbrojnego a akt agresji**

Zauważyć należy, że przez wieki wojna była jednym ze sposobów rozwiązywania sporów między państwami. II połowa XX w. przyniosła w tym zakresie istotne zmiany, które zapoczątkowane zostały jeszcze w I połowie XX w. wysiłkami społeczności międzynarodowej podjętymi w celu delegalizacji wojny. W artykule 1 Paktu Brianda-Kelloga państwa uroczyście potępiły wojnę jako sposób rozwiązywania sporów międzynarodowych i wyrzekły się jej jako narzędzia polityki narodowej względem innych państw<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu istotne jest rozróżnienie wojny prowadzonej w celu samoobrony od wojny napastniczej. Już w 1933 r. 8 państw sygnatariuszy podpisało Konwencję o określeniu napaści, która w art. 2 za napastnika w sporze międzynarodowym uznaje państwo, które: wypowie wojnę innemu państwu; dokona najazdu na terytorium innego państwa przy pomocy swoich sił zbrojnych, nawet bez wypowiedzenia wojny; dokona ataku na terytorium innego państwa przy pomocy swoich sił lądowych, morskich lub powietrznych; zaatakuje okręty lub samoloty innego państwa, nawet bez formalnego wypowiedzenia wojny; przeprowadzi blokadę morską wybrzeża lub portów innego państwa; udzieli poparcia uzbrojonym grupom przebywającym na jego terytorium, które dokonują najazdu na terytorium innego państwa lub odmówi państwu najechanemu przyjęcia aktów pozbawiających pomocy i wsparcia powyższe grupy<sup>9</sup>. Podpisanie, a następnie wejście w życie Konwencji o określeniu napaści nie uchroniło społeczności międzynarodowej przed wybuchem II wojny światowej, ale

---

<sup>8</sup> Pakt Brianda-Kelloga podpisany w Paryżu w dniu 27.08.1929 r., Dz. U. z 1929 r., nr 63, poz. 489.

<sup>9</sup> Konwencja o określeniu napaści podpisana w Londynie w dniu 3.07.1933 r., Dz. U. z 1933 r., nr 93, poz. 712. Sygnatariuszami Konwencji były: Afganistan, Estonia, Łotwa, Persja, Polska, Rumunia, Turcja i ZSRR.

Trybunał w Norymberdze na jej podstawie pociągnął do odpowiedzialności karnej niemieckich przywódców, którzy wywołali tę wojnę<sup>10</sup>.

Definicja aktu agresji określona jest w art. 8 bis ust. 2 Statutu MTK, który za akt agresji uznaje działania opisane w rezolucji nr 3314<sup>11</sup>. Rezolucja 3314 w art. 1 za akt agresji uznaje użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych. Art. 3 rezolucji 3314 wyszczególnia czyny, które niezależnie od wypowiedzenia wojny kwalifikują się jako akt agresji: inwazja lub atak sił zbrojnych państwa na terytorium innego państwa, bombardowanie przez siły zbrojne państwa na terytorium innego państwa lub stosowanie broni przez państwo przeciwko innemu państwu, blokada portów lub wybrzeży państwa przez siły zbrojne innego państwa, użycie sił zbrojnych jednego państwa, które znajdują się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, z naruszeniem warunków określonych w porozumieniu lub przedłużenie ich obecności na takim terytorium poza okres wygaśnięcia porozumienia, działalność państwa, które oddało do dyspozycji innego państwa swoje terytorium do popełnienia aktu agresji przeciwko państwu trzeciemu, wysyłanie przez lub w imieniu państwa uzbrojonych grup, nieregularnych band lub najemników, które dokonują aktów zbrojnych przeciwko innemu państwu<sup>12</sup>.

Po II wojnie światowej powołano Organizację Narodów Zjednoczonych, której celem jest utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. W tym celu ONZ może podejmować skuteczne zbiorowe środki w celu zapobiegania zagrożeniom i usuwania ich

---

<sup>10</sup> M. Matysiak, P. Domagała, *Międzynarodowe Trybunały Karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytowej*, Warszawa 2012, s. 52.

<sup>11</sup> Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r., Dz. U. z 2003, nr 78, poz. 708.

<sup>12</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314 (XXIX) Definition of Aggression przyjęta w dniu 14.12.1974 r. podczas 29 sesji Zgromadzenia Ogólnego, A/RES/3314.

dla pokoju, tj. aktów agresji lub innych zamachów przeciwko pokojowi, w tym gróźb przeciwko pokojowi.

W 1945 r. w San Francisco podpisano Kartę Narodów Zjednoczonych, która wprowadziła zasadę pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych oraz zdelegalizowała wojnę napastniczą. Artykuł 51 Karty dopuszcza jedynie samoobronę indywidualną i zbiorową przed atakiem zbrojnym. Prawo do prowadzenia wojny obronnej obowiązuje dopóki Rada Bezpieczeństwa nie podejmie środków niezbędnych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Podkreślić należy, że w świetle orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości nie każde naruszenie zakazu użycia siły stanowi napaść zbrojną kwalifikowaną jako akt agresji. Wspomnieć trzeba o wyroku MTS w sprawie *Oil Platforms* przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej z 6.11.2003 r., w którym MTS nie uznał za napaść zbrojną aktu użycia siły o mniejszym stopniu ciężkości i tym samym nie uznano prawa Stanów Zjednoczonych do użycia sił zbrojnych w ramach samoobrony. Warto podkreślić, że w orzeczeniu tym MTS odwołał się do swojego wcześniejszego wyroku w sprawie *Nikaragui* przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej z 27.06.1986 r., w którym zrównał pojęcie napaści zbrojnej z pojęciem aktu agresji. A zatem według MTS prawo do samoobrony uzależnione jest od stopnia ciężkości napaści zbrojnej, co jednak budzi pewne wątpliwości w doktrynie prawa międzynarodowego<sup>13</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji wystąpienia szczególnych zagrożeń w art. 228 ust. 1 przewiduje możliwość wprowadzenia 1 z 3 stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Z kolei zgodnie z art. 229 Konstytucji RP stan wojenny może zostać wprowadzony

---

<sup>13</sup> M. Pietras-Eichberger, *Odpowiedzialność za zbrodnię agresji – fikcja czy szansa na zmianę praktyki państw?* [w:] M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarne*, Toruń 2016, s. 321.

na całości lub części terytorium państwa przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów w sytuacji:

- zewnętrznego zagrożenia dla RP,
- zbrojnej napaści na terytorium,
- gdy zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynika z umowy międzynarodowej.

Konstytucyjne przesłanki wprowadzenia stanu wojennego na terytorium Polski oparte są na koncepcji wojny sprawiedliwej, czyli obronnej i realizują zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w ONZ w zakresie wyjątków od zakazu angażowania się i prowadzenia międzynarodowego konfliktu zbrojnego.

### **Zbrodnia agresji a zbrodnia przeciwko pokojowi w prawie międzynarodowym i w polskim prawie karnym**

Zanim zaprezentowana zostanie definicja zbrodni agresji w ujęciu prawnomiędzynarodowym warto podkreślić, że w prawie międzynarodowym nie funkcjonuje legalna definicja zbrodni międzynarodowej. W judykaturze zdefiniowania zbrodni międzynarodowej podjął się Międzynarodowy Trybunał Karny dla b. Jugosławii w sprawie Prokurator v. Tadić (Sprawa Nr IT-94-1-T). Zgodnie z decyzją Izby Apelacyjnej MTKJ z 2.10.1995 r., aby uznać, że dany czyn podlega ściganiu przez trybunał międzynarodowy i stanowi zbrodnię międzynarodową, musi:

- stanowić rażące naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego;
- naruszać normę sankcjonowaną wynikającą z prawa naturalnego lub traktatowego;
- naruszać podstawowe, najważniejsze wartości chronione prawnie oraz pociągać poważne konsekwencje dla ofiary;
- skutkować, zgodnie z prawem zwyczajowym lub traktatowym, indywidualną odpowiedzialnością karną.

Podkreślić należy, że podobna definicja zbrodni międzynarodowych przyjmowana jest w doktrynie prawa międzynarodowego<sup>14</sup>.

Zbrodnia agresji zdefiniowana jest w art. 8 bis Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. W świetle tego artykułu za zbrodnię agresji uznano planowanie, przygotowanie, inicjowanie lub wykonanie aktu agresji naruszającego postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych przez osobę sprawującą rzeczywistą kontrolę polityczną lub kierującą działaniami zbrojnymi państwa.

Niestety brak ratyfikacji Statutu MTK przez takie państwa, jak Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Rosję i Chiny czy Izrael, czyli państwa bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane we współczesne konflikty zbrojne lub prowadzące politykę zagraniczną z pozycji siły wpływa negatywnie na skuteczność ścigania zbrodni agresji przez Prokuratora Trybunału. W 2016 r. Rosja oficjalnie zapowiedziała, że nie zamierza się stać stroną Statutu Rzymskiego. Dekret w tej sprawie został podpisany przez prezydenta Rosji Władimira Putina, a oficjalne stanowisko notyfikowano Sekretarzowi Generalnemu ONZ. Nie stoi to jednak na przeszkodzie o możliwości skorzystania przez MTK z rozwiązania przewidzianego w art. 13(b) Statutu, polegającego na objęciu jurysdykcją państwa, które nie jest jego stroną, jeśli „sytuacja, wskazująca na popełnienie jednej lub więcej zbrodni, zostanie przedstawiona Prokuratorowi przez Radę Bezpieczeństwa, działającą na podstawie rozdziału VII Karty NZ”<sup>15</sup>. Biorąc jednak pod uwagę skład Rady Bezpieczeństwa i możliwość złożenia weta przez 1 z 5 stałych członków, tj. Wielką Brytanię, Francję, Rosję, Chiny lub Rosję wydaje się, że w stosunku do państw, które nie ratyfikowały Statutu MTK i są stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, decyzja o objęciu jurysdykcją

---

<sup>14</sup> K. Słotwińska, *Dynamika zmian w międzynarodowym prawie karnym a numerus clausus zbrodni międzynarodowych*, E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018 s. 384.

<sup>15</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Międzynarodowa odpowiedzialność karna jednostek za najpoważniejsze zbrodnie – czy kryzys idei?* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red), *op. cit.*, s. 372.

Trybunału nie zostanie podjęta. W zakresie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Rada Bezpieczeństwa jest sparaliżowana względem państw, które mają prawo zawetowania każdej wiążącej rezolucji w tym zakresie.

Zbrodnia agresji jest przestępstwem indywidualnym, którego dopuścić się może osoba mająca istotny wpływ na politykę państwa: albo w sposób sformalizowany poprzez pełnienie funkcji publicznej, albo mającą faktyczny wpływ na decyzje podejmowane na poziomie państwowym. Za zbrodnię agresji odpowiedzialność ponoszą również osoby, które same nie decydowały o wywołaniu wojny napastniczej, ale odgrywały istotną rolę w jej prowadzeniu. Zbrodnia agresji wiąże się z działaniem umyślnym i zamiarem bezpośrednim. Oskarżony powinien mieć świadomość, że użycie siły przeciwko innemu państwu było niezgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych<sup>16</sup>.

Zgodnie z art. 23 Statutu MTK: „Osobie skazanej przez Trybunał może zostać wymierzona kara jedynie zgodnie z niniejszym statutem”, co jest realizacją zasady *nulla poena sine lege*. Art. 77 ust. 1 tego Statutu przewiduje: karę pozbawienia wolności wymierzoną na czas nieoznaczony, nieprzekraczającą 30 lat lub jeśli przemawia za tym ciężar popełnionej zbrodni – karę dożywotniego pozbawienia wolności. Art. 77 ust. 2 Statutu MTK przewiduje, obok kary pozbawienia wolności, karę grzywny, przepadek korzyści, majątku i aktywów pochodzących z przestępstwa. Art. 23 Statutu MTK zapobiega nakładaniu dodatkowych kar przez Zgromadzenie Państw Stron na osoby już skazane przez Trybunał<sup>17</sup>.

Analizując prawo polskie, należy zwrócić uwagę, że samo pojęcie „wojny napastniczej”, użyte w znamionach przestępstwa przeciwko pokojowi, nie zostało zdefiniowane w polskim kodeksie karnym. Treść prawnokarnego zakazu wywodzić zatem należy ze wspomnianego wcześniej art. 8 bis statutu MTK. Zatem wszczęcie

<sup>16</sup> M. Matysiak, P. Domagała, *op. cit.*, s. 54.

<sup>17</sup> B. Krzan, *Obowiązywanie zasady nulla poena sine lege z perspektywy międzynarodowych trybunałów karnych* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red), *op. cit.*, s. 403.



lub prowadzenie wojny napastniczej jest pojęciem, pod którym rozumie się zbrojny akt agresji na terytorium obcego państwa. Za wszczęcie wojny uznane też będzie wypowiedzenie wojny napastniczej. W polskim prawie jest to zbrodnia, stypizowana w art. 117 § 1 Kodeksu karnego, za którą grozi kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 12 lat, kara 25 lat pozbawienia wolności albo kara dożywotniego pozbawienia wolności<sup>18</sup>.

Art. 117 § 3 Kodeksu karnego penalizuje również publiczne nawoływanie do wszczęcia wojny napastniczej lub publiczne pochwalanie wszczęcia lub prowadzenia takiej wojny. Za czyny te grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Paragraf ten został dodany do art. 117 Kodeksu karnego nowelizacją, która weszła w życie 8 września 2010 r.<sup>19</sup>

Ustawodawca wprowadził do Kodeksu karnego również przepis art. 126c, w którym uregulował kompleksowo odpowiedzialność karną za przygotowanie poszczególnych typów przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych. W stanie prawnym z 1.01.2023 r. karalne jest nie tylko przygotowanie do wszczęcia lub prowadzenia wojny, lecz także publiczne nawoływanie i publiczne pochwalanie wszczynania lub prowadzenia wojny napastniczej, które do tej pory pozostawało bezkarne. Przygotowanie w obu przypadkach zagrożone jest karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata. Takie zagrożenie karą jest zasadne w odniesieniu do przygotowania przestępstwa z art. 117 § 1 k.k., które stanowi zbrodnię zagrożoną najsurowszymi karami. Natomiast w przypadku przestępstwa nawoływania i publicznego pochwalania wszczynania lub prowadzenia wojny po nowelizacji dochodzi do paradoksalnej sytuacji, gdy przygotowanie zagrożone jest surowszą karą niż dokonanie, co więcej – przygotowanie stanowi zbrodnię, a dokonanie – występki. Wydaje się, że

---

<sup>18</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 z późn. zm.

<sup>19</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy o Policji, ustawy – *Przepisy wprowadzające Kodeks karny* oraz ustawy *Kodeks postępowania karnego* z dnia 20.05.2010 r., Dz. U. z 2010 r., nr 98, poz. 626.

ustawodawca albo „zapomniał” uzupełnić art. 126c § 1 k.k. o § 1 art. 117 k.k., albo „zapomniał” podnieść granicę ustawowego zagrożenia za typ z art. 117 § 3 k.k. Jako bardziej prawdopodobna jawi się ta pierwsza sytuacja, gdyż trudno sobie wyobrazić, na czym miałyby polegać przygotowanie do publicznego nawoływania lub pochwalanie<sup>20</sup>.

### **Uwagi końcowe**

Niewątpliwie w zakresie stosowania zgodnych z prawem sposobów rozwiązywania sporów między państwami stan faktyczny nie pokrywa się ze stanem prawnym. Analiza rozwiązań prawnych określonych i przyjętych przez państwa w II połowie XX w. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wojna napastnicza jest aktem agresji, który podlega penalizacji na gruncie prawa międzynarodowego, ale też polskiego prawa krajowego. O ile polskie prawo krajowe odwołuje się do definicji wojny oraz aktu agresji przyjętych w wiążących aktach prawa międzynarodowego, o tyle to w prawie polskim precyzyjniej określone są znamiona przestępstw przeciwko pokojowi oraz katalog kar.

Z oczywistych względów problem uznania legalności lub nielegalności wywołanej i prowadzonej wojny współcześnie rozpatrywany jest w kontekście niedostatku instytucji międzynarodowych, które powstawały w zupełnie innej rzeczywistości. Rada Bezpieczeństwa ONZ, jako główny organ odpowiedzialny za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i uprawniony do podejmowania rezolucji legalizujących samoobronę indywidualną lub zbiorową jako odpowiedź na napaść, jest sparaliżowana prawem weta, które posiadają jej stali członkowie, najczęściej uwikłani w wojny prowadzone na terytoriach innych państw.

Z kolei międzynarodowe sądownictwo karne jest bezskuteczne wobec przywódców państw, dowódców wojskowych będących obywatelami państw, które nie związały się Statutem MTK. Wprowadzona do tego Statutu definicja zbrodni agresji, jak do tej pory,

---

<sup>20</sup> M. Mozgawa (red.), *Kodeks Karny. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2023.

jest martwą literą prawa. Wydaje się zatem, że społeczność międzynarodowa stoi u progu nie tylko najpoważniejszego od czasu wyścigu zbrojeń w okresie zimnej wojny kryzysu w relacjach między mocarstwami i ich sojusznikami, ale też u progu istotnych zmian w zakresie nie tyle tworzenia nowego prawa, co nadania mu rzeczywistej mocy wiążącej poprzez wypracowanie skutecznego mechanizmu sankcji wobec tych, którzy to prawo naruszają.

### **Literatura**

Gąska M., Mikos-Skuza E. (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 2003.

Kołodziejczak M. E., *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2018, nr 4.

Krzan B., *Obowiązywanie zasady nulla poena sine lege z perspektywy międzynarodowych trybunałów karnych* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018.

Nowakowska-Małusecka J., *Międzynarodowa odpowiedzialność karna jednostek za najpoważniejsze zbrodnie – czy kryzys idei?* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018.

M. Matysiak, P. Domagała, *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości tranzytowej*, Warszawa 2012.

Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2023.

Pietras-Eichberger M., *Ochrona osób pozbawionych wolności podczas konfliktów zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego publicznego*, Przemyśl–Rzeszów 2010.

Pietras-Eichberger M., *Odpowiedzialność za zbrodnię agresji – fikcja czy szansa na zmianę praktyki państw?* [w:] M. Balcerzak, J. Kapełańska-Pręgowska (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, Toruń 2016.

Słotwińska K., *Dynamika zmian w międzynarodowym prawie karnym a numerus clausus zbrodni międzynarodowych* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018.

### **Akty prawne**

Pakt Brianda-Kelloga podpisany w Paryżu w dniu 27.08.1929 r., Dz. U. z 1929 r., nr 63, poz. 489.

Konwencja o określeniu napaści podpisana w Londynie w dniu 3.07.1933 r., Dz. U. z 1933 r., nr 93, poz. 712.

Karta Narodów Zjednoczonych otwarta do podpisu w San Francisco w dniu 26.06.1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I KG), Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II KG), Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych (III KG), Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, przyjęte w Genewie w dniu 12.08.1949 r., Dz. U. z 1965 r., nr 38, poz. 171, załącznik.

I Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie w dniu 08.08.1977 r., Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314 (XXIX) *Definition of Aggression* przyjęta w dniu 14.12.1974 r. podczas 29 sesji Zgromadzenia Ogólnego, A/RES/3314.

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

Ustawa z 6 czerwca 1997 r., – *Kodeks karny*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 z późn. zm.

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17.07.1998 r., Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708.

**MACIEJ SEROWANIEC**

ORCID: 0000-0003-4693-7977

**PIOTR RĄCZKA**

ORCID: 0000-0002-1097-5712

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Zadania gminy w dziedzinie obronności**

### **The role of municipalities in the field of defence**

**Streszczenie.** Zbrojna agresja Rosji na suwerenną Ukrainę spowodowała, że Polska, jako państwo bezpośrednio sąsiadującym z areną działań zbrojnych, stanęła przed wyzwaniem przygotowania rozwiązań prawnych adekwatnych do występujących zagrożeń. Konflikt zbrojny za wschodnią granicą naszego kraju, zbiegł się w czasie z uchwaleniem ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny. Wydarzenia te stały się inspiracją dla autorów niniejszego tekstu do analizy rozwiązań ustrojowych włączających gminę w procedury minimalizowania skutków zagrożeń bezpieczeństwa związanego z potencjalnym konfliktem zbrojnym. Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka zadań gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, w zakresie zapewnienia obronności państwa.

**Słowa kluczowe:** ustawa o obronie Ojczyzny, gmina, obronność, bezpieczeństwo, zadania własne gminy, zadania zlecone gminy, organ wykonawczy gminy.

**Keywords:** Act on Defence of the Homeland, municipality, defence, security, municipality's own tasks, municipality's delegated tasks, municipality's executive body.

## 1. Uwagi wprowadzające

Zbrojna agresja Rosji na suwerenną Ukrainę spowodowała, że Polska, jako państwo bezpośrednio sąsiadujące z areną działań zbrojnych, stanęła przed wyzwaniem przygotowania rozwiązań prawnych adekwatnych do występujących zagrożeń. Konflikt zbrojny za wschodnią granicą naszego kraju zbiegł się w czasie z uchwaleniem ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny<sup>1</sup>, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 roku. Regulacja ta zastąpiła m.in. uchwaloną jeszcze w czasach poprzedniego ustroju ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, która była kluczowym aktem prawnym regulującym obowiązki państwa i innych podmiotów publicznych w zakresie realizacji zadań związanych z obronnością Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>. Wydarzenia te stały się inspiracją dla autorów niniejszego tekstu do analizy rozwiązań ustrojowych włączających gminę w procedury minimalizowania skutków zagrożeń bezpieczeństwa związanego z potencjalnym konfliktem zbrojnym.

Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką gmina, będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, ma do odegrania w obliczu przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

## 2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce

W świetle postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup> podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, w warunkach funkcjonowania wielosz-

---

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 655 – dalej jako ustawa o obronie Ojczyzny.

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 372 i 1728.

<sup>3</sup> Por. szerzej: Z. Witkowski, M. Szewczyk, M. Serowaniec, *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2018.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

czelbowej struktury samorządu terytorialnego, wspólnotom najniższego stopnia Konstytucja przypisuje charakter podstawowy [...]. Gmina jest wspólnotą mieszkańców im najbliższą i ustawodawca nie może powoływać jednostek samorządu terytorialnego *sensu stricto*, obejmujących mieszkańców jeszcze mniejszych obszarów<sup>5</sup>. W myśl art. 164 ust. 3 Konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym ustrojodawca ustanowił na rzecz gminy generalne domniemanie kompetencji w zakresie podziału zadań między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej stanowi punkt wyjścia dla przyznania jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności. Dzięki przyznaniu osobowości prawnej jednostki samorządu są zarówno podmiotem praw, jak też posiadają zdolność do czynności prawnych. W związku z tym mogą posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych<sup>6</sup>. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego dotyczy wszystkich aspektów ich działalności, w tym obejmuje także zasadę samodzielności finansowej. Istotą tej ostatniej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację zadań publicznych tym jednostkom przypisanych<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 167 ustawy zasadniczej udział ten jest odpowiedni do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań. Dochody jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na trzy grupy: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Źródłem dwóch ostatnich jest budżet państwa, z tą jednak różnicą,

---

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05 (OTK ZU 11A/2005, poz. 131).

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010 r., K 9/08 (OTK ZU 1A/2010, poz. 4).

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r., K 40/97 (OTK ZU 2/1998, poz. 12).

że subwencje ogólne przyznawane są jednostkom samorządu terytorialnego na uzupełnienie dochodów własnych, natomiast dotacje celowe przyznawane są na realizację określonych zadań. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego art. 167 Konstytucji zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych jest jedną z kardynalnych gwarancji samodzielności tych jednostek<sup>8</sup>. Mając na względzie postanowienia art. 168 ustawy zasadniczej, jednostki samorządu terytorialnego mają ponadto prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, które stanowią jedno ze źródeł dochodów własnych tych jednostek, przy czym ich wysokość może być ustalona jedynie w ustawowo określonych granicach<sup>9</sup>. Samodzielność działania jednostek samorządu terytorialnego, w świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji, podlega sądowej ochronie. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 października 2009 r., K 32/08<sup>10</sup> jej złożoność wymaga, aby była ona rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy ochrony sądowej w zakresie stosunków cywilnych, z jakiej korzystają wszystkie podmioty posiadające osobowość prawną. Natomiast druga odnosi się do ochrony sądowej przed niezgodnym z prawem ingerowaniem w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej (zaskarżalność środków nadzoru, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych) oraz inne jednostki samorządu terytorialnego (spory kompetencyjne).

Dla porządku należy przypomnieć, że organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy. Z kolei władzę wykonawczą w gminie sprawuje jednoosobowy organ pochodzący z wyborów bezpośrednich. W gminie nie posiadającej statusu miasta organ ten nosi nazwę wójta. W gminie, w której siedziba władz znajduje się

---

<sup>8</sup> M. Serowaniec, *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 553-556.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., K29/07 (OTK ZU 5A/2010, poz. 49).

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2009 r., K 32/08 (OTK ZU 9A/2009, poz. 139).



w mieście położonym na terytorium tej gminy organ wykonawczy nosi nazwę burmistrza. Natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczo-zarządzającym był prezydent miasta organem wykonawczym jest prezydent miasta<sup>11</sup>. Kadencja wójta (burmistrza, prezydenta) rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy.

### **3. Charakter zadań gminy w dziedzinie obronności Rzeczypospolitej Polskiej**

W zakresie realizacji zadań związanych z szeroko pojętą obronnością Rzeczypospolitej Polskiej podstawową regulacją określającą organy właściwe w sprawach obrony państwa, jak również podmioty uczestniczące w realizacji zadań publicznych związanych ze wskazaną obronnością jest obecnie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Warto zwrócić przy tym szczególną uwagę, że wśród podmiotów realizujących zadania z zakresu obronności państwa ustawodawca wymienia obok wszystkich organów władzy i administracji rządowej, innych organów i instytucji państwowych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także każdego obywatela, również organy samorządu terytorialnego. Ustawodawca zakłada zatem współdziałanie w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego, których aktywność konkretyzuje się poprzez działalność organów samorządowych, przede wszystkim z administracją rządową. Analiza regulacji ustawowej prowadzi jednak do wniosku, że w świetle postanowień analizowanej regulacji ustawowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym także gminy, traktowane są przede wszystkim jako

---

<sup>11</sup> Szerzej na temat ustroju gminy por. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.

podmioty wspierające administrację rządową w podejmowaniu działań służących zapewnieniu obronności państwa<sup>12</sup>.

Określenie roli gminy w realizacji zadań z zakresu obronności państwa wymaga szczegółowej analizy rozwiązań prawnych zawartych w ustawie.

#### **4. Zadania gminy w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej**

Szereg zadań i kompetencji regulowanych ustawą o obronie Ojczyzny ustawodawca przekazuje do realizacji organom gminy w zakresie aktywności rejestracyjnej i kwalifikacyjnej, które prowadzone są na potrzeby obronności państwa. Analiza regulacji ustawowej prowadzi do wniosku, że organy jednostek samorządu terytorialnego uzyskują w tym zakresie kompetencje do podejmowania czynności w obszarze rejestracji wojskowej oraz kwalifikacji wojskowej.

Zgodnie z postanowieniami ustawy działania rejestracyjne i kwalifikacyjne mają służyć przede wszystkim stworzeniu ewidencji wojskowej stanowiącej bazę danych o: osobach podlegających rejestracji, kwalifikacji wojskowej, obowiązkowi służby wojskowej oraz osobach dobrowolnie zgłaszających się do służby wojskowej, a także podlegających albo spełniających inny rodzaj obowiązku obrony; żołnierzach w czynnej służbie wojskowej oraz osobach będących w rezerwie; a także pracownikach resortu obrony narodowej. W świetle postanowień analizowanej ustawy zadania w zakresie rejestracji wojskowej zostały powierzone do realizacji organom wykonawczym gmin. Rejestrację wojskową prowadzi bowiem zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego albo pobytu czasowego trwającego ponad 3 miesiące osoby objętej rejestracją w dniu ukończenia przez

---

<sup>12</sup> Por. szerzej M. Serowaniec, P. Rączka, *Samorząd terytorialny i jego rola w ustawie z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, „Journal of Modern Science” 2023, nr 1, vol. 50.

nią 18 roku życia (art. 53 ustawy o obronie Ojczyzny). Warto zwrócić przy tym uwagę, że ustawodawca wyposażył te organy w kompetencje umożliwiające skuteczne wykonywanie zadań rejestracyjnych. Zgodnie z postanowieniami ustawy organy wykonawcze gminy są uprawnione do wezwania do rejestracji osoby podlegającej takiemu obowiązkowi. Jednocześnie są one uprawnione do nakładania na osobę, która wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi bez uzasadnionej przyczyny nie zgłosi się do rejestracji, grzywny w celu przymuszenia bądź zarządzenia przymusowego doprowadzenia tej osoby przez Policję do urzędu gminy. We wskazanych przypadkach zastosowanie mają wprost postanowienia ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>13</sup>.

Ważnym etapem warunkującym stworzenie odzwierciedlającej stan rzeczywisty potencjału ludzkiego ewidencji wojskowej jest kwalifikacja wojskowa. Podstawowym celem kwalifikacji jest wprowadzenie danych do ewidencji wojskowej oraz określenie zdolności do pełnienia służby wojskowej przez obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Poza innymi podmiotami czynności w ramach tej kwalifikacji podejmowane są również przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Na marginesie niniejszych rozważań warto jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami ustawy o obronie Ojczyzny organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w powiecie (mieście na prawach powiatu) jest starosta powiatowy (prezydent miasta). Również w przypadku kwalifikacji wojskowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał kompetencje w zakresie wzywania do stawienia się do kwalifikacji, a w przypadku bezpodstawnego zaniechania realizacji tego obowiązku bez uzasadnionej przyczyny z urzędu albo na wniosek przewodniczącego powiatowej komisji lekarskiej lub szefa wojskowego centrum rekrutacji, kompetencje do nałożenia na osobę podlegającą kwalifikacji wojskowej grzywny w celu przymuszenia albo zarządzenia przymusowego doprowadzenia przez

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 479.

Policję do kwalifikacji wojskowej. Analogicznie również do tych środków zastosowanie mają postanowienia o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Warto również zwrócić uwagę, że w okresie, w którym ogłoszono mobilizację, jak również w czasie wojny kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej uzyskuje szef wojskowego centrum rekrutacji (art. 539 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny).

### **5. Zadania i kompetencje gminy w zakresie świadczeń osobistych w czasie pokoju**

Zgodnie z postanowieniami ustawy o obronie Ojczyzny na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły 16., a nie przekroczyły 60. roku życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego. Obowiązek ten może obejmować również użycie posiadanych narzędzi prostych, a w stosunku do osób wykonujących świadczenia polegające na doręczaniu dokumentów powołania do służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń (tzw. kurierów) – także posiadanych środków transportowych. Tego typu obowiązki mogą być nakładane w związku z ćwiczeniami wojskowymi, a także w celu dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych. Organami kompetentnymi zarówno w zakresie wydania decyzji o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego, jak również wydania decyzji o przeznaczeniu osoby do wykonania świadczenia osobistego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W obu przypadkach decyzje nakładające wskazane powyżej obowiązki wynikające z regulacji ustawowej wydawane są na wniosek szefa wojskowego centrum rekrutacji, kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> M. Serowaniec, P. Rączka, *op. cit.*

Kompetencjami egzekucyjnymi organ wykonawczy gminy dysponuje również w odniesieniu do decyzji o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego. Zgodnie z postanowieniami art. 620 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny w przypadku niestawienia się osoby obowiązanej do wykonania świadczenia osobistego bez uzasadnionej przyczyny, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarządza przymusowe doprowadzenie tej osoby przez Policję do wskazanej jednostki wojskowej lub podmiotu, w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawodawca przewidział przy tym, że tego typu decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 620 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny). Podobnie ukształtowano także kompetencje egzekucyjne tego organu w odniesieniu do decyzji o przeznaczaniu osoby do wykonania świadczeń osobistych. Ten tryb egzekucyjny organ gminy może zastosować w przypadku tych drugich rozstrzygnięć w odniesieniu do osób będących adresatami decyzji, dopiero po uzyskaniu przez wydane decyzje waloru ostateczności.

#### **6. Zadania i kompetencje gminy w zakresie świadczeń rzeczowych w czasie pokoju**

Ustawa o obronie Ojczyzny reguluje również zasady nakładania obowiązku wykonywania świadczeń rzeczowych. Zgodnie z postanowieniami analizowanej ustawy świadczenia rzeczowe, polegające na oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego mogą być nakładane na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne (art. 628 ustawy o obronie Ojczyzny). Tego typu świadczenia mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych, jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego, w tym również na rzecz organów samorządu terytorialnego.

Podkreślić należy, że konstrukcje ustrojowe i procesowe, jakie stosuje w obszarze świadczeń rzeczowych ustawodawca, są analogiczne do wcześniej opisanych normujących zasady nakładania obowiązku świadczeń osobistych. Także i w tym przypadku organem właściwym do nakładania obowiązku realizacji świadczeń rzeczowych jest organ wykonawczy gminy, a więc wójt (burmistrz, prezydent miasta). To do jego kompetencji należy wydawanie decyzji administracyjnych o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Jeżeli jednak wydanie decyzji w tym zakresie jest związane z przeznaczeniem nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń w związku z użyciem ich w czasie kwalifikacji wojskowej, to konieczne jest w tym przypadku współdziałanie organów administracji publicznej.

Zasadniczo decyzje kreujące obowiązki świadczeń rzeczowych wykonywane są przez adresatów na wezwanie właściwego organu administracji publicznej. Ustawodawca przekazał kompetencje do podjęcia takich działań również wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Specyfika świadczeń rzeczowych uzasadniała jednak wprowadzenie do ustawy regulacji, zgodnie z którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) może w decyzji zobowiązać posiadacza nieruchomości lub rzeczy ruchomej do wykonania tych świadczeń bez odrębnego wezwania (art. 630 ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny). Wykonywanie takich świadczeń, do których posiadacz rzeczy został zobowiązany decyzją, wymaga jednak odrębnego wezwania przez organ wykonawczy gminy do jego realizacji. Postanowienia ustawy wymagają, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) doręczył takie wezwanie na 14 dni przed terminem wykonania świadczenia, z wyjątkiem przypadków, w których wykonanie świadczenia następuje w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych. Warto zwrócić przy tym uwagę, że od wezwania do wykonania świadczenia rzeczowego nie przysługuje odwołanie, a samemu wezwaniu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w nim określonym.

Przyjęta konstrukcja realizacji świadczeń rzeczowych wymaga zatem posiadania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) aktualnych informacji dotyczących podmiotów uprawnionych do dysponowania określonymi rzeczami. Z tego też względu ustawodawca nakłada na posiadaczy nieruchomości i rzeczy ruchomych, wobec których wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu tych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych, obowiązek informowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o rozporządzeniu tą nieruchomością lub rzeczą ruchomą w terminie 30 dni od dnia tego rozporządzenia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ustawowymi organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy są ponadto obowiązani, na żądanie szefów wojskowych centrów rekrutacji, do udzielania informacji, według posiadanych ewidencji i rejestrów, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

#### **7. Zadania i kompetencje gminy w zakresie świadczeń w razie mobilizacji i w czasie wojny**

W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny regulacja prawna kształtując rolę samorządu terytorialnego w zakresie obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ma szczególny charakter w stosunku do wcześniej omówionych konstrukcji prawnych. Ustawodawca zmierza bowiem w tych okolicznościach do odformalizowania działań podejmowanych przez właściwe organy, a dodatkowo kreuje możliwość powołania osób podlegających obowiązkowi świadczeń osobistych do wykonania prac doraźnych. W świetle postanowień art. 637 ustawy o obronie Ojczyzny osoby te mogą być w każdym czasie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny powołane do wykonania różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz Sił Zbrojnych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, przy czym czas wykonywania tego typu świadczeń nie może przekraczać jednorazowo 7 dni. Warto zwrócić uwagę również na regulację prawną, która adresem obowiązku świadczeń rzeczowych pozwala uczynić w tym

szczególnym okresie także organy samorządu terytorialnego. Przedmiotowo jednak te świadczenia zostały przez ustawodawcę ograniczone do oddania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa.

Także rozwiązania procesowe zmierzają do istotnego odformalizowania procedur towarzyszących nakładaniu obowiązków w tym zakresie. Ustawodawca analogicznie kreuje organ właściwy do nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. We wskazanych powyżej przypadkach rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnych wydaje bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta). Warto zwrócić przy tym także uwagę, że decyzje takie mogą być wydawane jedynie na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa wprost w art. 620 ust. 1, czyli szefa wojskowego centrum rekrutacji, kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa, a także dowódców jednostek wojskowych. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ustawowymi w szczególnych sytuacjach organy wykonawcze gminy mogą także nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób. Taka regulacja jest szczególnie istotna z uwagi na dopuszczenie istotnego odformalizowania procedury nakładania obowiązku świadczeń w szczególnych okresach, w których może nastąpić zakłócenie prawidłowego funkcjonowania urzędów i innych instytucji, w tym zapewniających możliwość skutecznego doręczania rozstrzygnięć administracyjnych.

## **8. Zadania gminy związane z realizacją świadczeń szczególnych**

Ostatnią kategorią świadczeń związanych z obroną Rzeczypospolitej Polskiej, w realizacji których ustawodawca przewidział partycypację samorządu terytorialnego, w tym także gmin, są świadczenia szczególne. W świetle postanowień art. 642 ustawy



o obronie Ojczyzny organy gminy mogą zostać także zobowiązane m.in. do odpłatnego: dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezmieniający ich właściwości i przeznaczenia; przystosowania budowlanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezmieniający ich właściwości i przeznaczenia; utrzymywania (przemieszczania) mocy produkcyjnych, naprawczych i usługowych, niezbędnych do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa lub obronności państwa czy wykonywania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych<sup>15</sup>. W tym zakresie więc organy samorządu terytorialnego mogą występować w charakterze adresatów obowiązków wynikających z realizacji tego typu świadczeń.

## **9. Uwagi końcowe**

Reasumując, warto podkreślić, że w świetle analizowanej ustawy na gminach, jako podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego, spoczywają ważne obowiązki w zakresie realizacji zadań związanych z obronnością Rzeczypospolitej Polskiej. Warto zwrócić uwagę na to, że są to nie tylko zadania o charakterze reglamentacyjnym, obejmujące aktywności rejestracyjne i kwalifikacyjne prowadzone na potrzeby obronności państwa, ale także kluczowe zadania w zakresie określenia świadczeń na rzecz obrony. Podstawowy ciężar realizacji zadań i kompetencji w tym zakresie został przeniesiony na poziom gminny samorządu terytorialnego, a w szczególności na organ wykonawczy gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Analiza postanowień ustawy prowadzi zatem do wniosku, że ustawodawca, uwzględniając założenia doktrynalne, traktuje jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty wspierające administrację rządową w podejmowaniu działań służących zapewnieniu obronności państwa.

---

<sup>15</sup> M. Serowaniec, *Bezpieczeństwo jako przesłanka działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a funkcjonowanie systemów politycznych w dobie wyzwań globalnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016, s. 593–594.

## Literatura

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.

Serowaniec M., *Bezpieczeństwo jako przesłanka działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a funkcjonowanie systemów politycznych w dobie wyzwań globalnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2016.

Serowaniec M., Rączka P., *Samorząd terytorialny i jego rola w ustawie z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, „Journal of Modern Science” 2023, nr 1, vol. 50.

Serowaniec M., *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.

Witkowski Z., Szewczyk M., Serowaniec M., *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2018.

**ANNA ŚWIERCZEWSKA-GĄSIOROWSKA**  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
ORCID: 0000-0001-9631-1708

## **Prawne i kryminologiczne aspekty przestępstw z nienawiści**

### **Legal and criminological aspects of hate crimes**

**Streszczenie.** We współczesnym świecie kultura cywilizacyjna jest siłą, która jednocześnie może dzielić i łączyć poszczególne kraje. Obecnie prawie wszystkie obszary Europy mierzą się z nasilającymi się zjawiskami migracyjnymi, które powodują w społeczeństwach wzrost nastojów radykalnych i ekstremistycznych. Celem artykułu jest ukazanie fenomenologii przestępstw z nienawiści na tle prawa międzynarodowego i krajowego. W analizie badawczej zastosowano metodę badawczą *desk research*, analizę źródeł obecnie obowiązującego prawa oraz metodę analizy statystyk. Przedmiotowa eksploracja doprowadziła do wstępnego prognozowania kryminologicznego, w którym cechy kulturowe grup społecznych wpływają na obraz współczesnego świata. Dlatego społeczność międzynarodowa będzie w coraz większym stopniu zmagać się z narastającą mową nienawiści, a w konsekwencji z przestępstwami popełnianymi z motywacji dyskryminacyjnych.

**Słowa kluczowe:** kryminologia, mowa nienawiści, przestępstwa z nienawiści, prawo.

**Keywords:** criminology, hate speech, hate crime, law.

Europa jest kontynentem, na którym w sposób dynamiczny i ciągły zachodzą zjawiska migracyjne. Statystyki europejskie wskazują, że w 2019 roku – 21,8 mln osób mieszkało w jednym

z krajów Unii Europejskiej i byli jednocześnie obywatelami państwa trzeciego, a 13,3 mln osób było obywatelami innego państwa członkowskiego w Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Zachodzące we współczesnym świecie ruchy migracyjne, w szczególności te o charakterze międzykulturowym, powodują w społecznościach europejskich natężenie nastrojów radykalnych, ekstremistycznych. Niestety coraz częściej towarzyszy temu propagowanie idei nacjonalistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych<sup>2</sup>. Można założyć, że jest to podyktowane również strategiami politycznymi, ponieważ współcześnie polityka globalna stała się wielobiegunowa, a jej podmiotami stały się różne kulturowe cywilizacje, których wzajemne kontakty były do tej pory sporadyczne lub ich nie było wcale<sup>3</sup>.

Historia ludzkości pokazuje również, że ciągle powracamy do starych schematów, mechanizmów kulturowych i ideologicznych, tak jakbyśmy nie zauważali lub nie chcieli widzieć skutków czasami przerażających dziejów w historii świata. Można tu wymienić chociażby prześladowania chrześcijan w antycznym Rzymie, Wielki głód na Ukrainie wywołany sztucznie przez komunistyczne władze ZSRR w latach 1932–1933, zagładę Żydów podczas II wojny światowej<sup>4</sup>, a także te wydarzenia, które niemal od roku są relacjonowane z Ukrainy, gdzie trwa wojna i gdzie mają miejsce zbrodnie ludobójstwa, dokonywane niemal codziennie na terenie ukraińskim na oczach całego świata.

Zbigniew Brzeziński w przedmowie do książki *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego* pisze, że w dzisiejszym politycznym świecie i świadomości misji poszczególnych cywilizacji,

---

<sup>1</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20200624STO81906/przyczyny-migracji-dlaczego-ludzie-migruja>, [dostęp: 18.02.2023].

<sup>2</sup> M. Duda, *Przestępstwa z nienawiści studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016, s. 8.

<sup>3</sup> S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2011, s. 27–28.

<sup>4</sup> M. Duda, *op. cit.*, s. 22.

świat wymaga od nas żebyśmy, układając stosunki między narodami, przyjęli kanon tworzenia koalicji opartych na rozsądnym działaniu, wzajemnym szacunku i powściągliwości<sup>5</sup>. Natomiast amerykański politolog Samuel Huntington wyprowadził nawet tezę, że najostrzejsze, najpoważniejsze i najgroźniejsze konflikty współczesnego świata nie będą toczyć się między grupami zdefiniowanymi w kategorii ekonomicznej, ale między grupami społecznymi należącymi do różnych kręgów kulturowych<sup>6</sup>.

Podobnie zauważył Vaclav Havel, wskazując, że konflikty kulturowe narastają we współczesnym świecie i są dzisiaj groźniejsze niż kiedykolwiek na przestrzeni dziejów<sup>7</sup>. Dla przykładu można wskazać Hiszpanię, gdzie według Obserwatorium Imigracji przy Ministerstwie Integracji Społecznej następuje tendencja wzrostowa liczby cudzoziemców. Ponad 12% ludności tego kraju to właśnie obcokrajowcy, a największą grupę społeczną stanowią Rumuni i Marokańczycy. Hiszpańskie statystyki ministerialne odnotowują również wzrost wniosków o ochronę na podstawie prawa do azylu i ochrony uzupełniającej (poza rokiem 2019, najprawdopodobniej ze względu na restrykcje wjazdowe związane z pandemią Covid-19). Z danych wynika, że składający wnioski o azyl najczęściej pochodzili z Wenezueli oraz Kolumbii. Ponadto w 2019 roku wpłynęło 1 691 wniosków o uznanie bezpaństwowości, w tym 94% od osób z rejonu Sahary<sup>8</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Małgorzata Budyta-Budzyńska wskazuje przyczyny konfliktów kulturowych, do których z pewnością musi dochodzić. Do tych czynników można zaliczyć: poczucie zagrożenia tożsamości narodowej grupy, walkę o symbole

---

<sup>5</sup> Z. Brzeziński, *Przedmowa* [w:] *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>6</sup> S. Huntington, *op. cit.*, s. 35.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> M. Okułowicz-Kierczak, *Problem migracyjny w Hiszpanii – prawne i kryminologiczne aspekty zjawiska* [w:] E. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), *Prawo karne i kryminologia wobec kryzysów XXI wieku*, Warszawa 2022, s. 744–749.

narodowe na kanwie zmian systemowych związanych z rozwojem etnicznym grupy lub instrumentalnym traktowaniem mniejszości narodowej wynikającym z wrogości o podłożu historycznym<sup>9</sup>.

Niewątpliwie problematyka przestępstw z nienawiści należy do zagadnień interdyscyplinarnych. Ich fenomenologia i etiologia oparte są na fundamencie takich nauk jak: bezpieczeństwo, socjologia, politologia, administracja oraz historia. Kryminologia w swojej wszechstronności badawczej centralizuje te nauki, żeby zwrócić uwagę na współczesny problem, jakim jest rosnąca liczba przestępstw popełnianych z nienawiści w przestrzeni światowej.

Przyjmuje się, że definicja mowy nienawiści zaczęła kształtować się z końcem II wojny światowej, a terminologicznego wydzźwięku nabrała na początku lat 60. ubiegłego wieku. Natomiast w latach 90. Rada Europy wyraziła przedmiotową definicję na kartach swojej Rekomendacji<sup>10</sup>, określając, że mowę nienawiści należy rozumieć jako wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, podżegają, propagują lub usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, w tym: nietolerancji wyrażającej się w agresywnym nacjonalizmie i etnocentryzmie, dyskryminacji i wrogości wobec mniejszości, migrantów i osób pochodzenia imigranckiego<sup>11</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka pojęć, które nieodłącznie związane są z mową nienawiści. Należy do nich z całą pewnością rasizm, który w różnych dziedzinach naukowych ma swoje nieco inne znaczenie i nawet współcześnie istnieje spór w dyskursie naukowym o definiowanie tego określenia<sup>12</sup>. Na przykład według oxfordzkiego słownika socjologii rasizm jest rozumiany

---

<sup>9</sup> M. Budyta-Budzyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2010, s. 226.

<sup>10</sup> E. Jurgielewicz-Delegacz, *Przestępczość motywowana nienawiścią* [w:] E. Pływaczewski i inni, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 618.

<sup>11</sup> Rekomendacja nr R (97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy, <https://rm.coe.int/1680505d5b> [dostęp: 19.02.2023].

<sup>12</sup> M. Ściechowicz, *Nienawiść na tle rasowym w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2021, nr 2, s. 75.

jako nierówne traktowanie pewnych grup ludzi wyłącznie z tego powodu, że mają oni pewne cechy fizyczne lub inne uznawane w danym społeczeństwie za charakterystyczne dla szczególnej rasy – występuje tu odwołanie do socjologii rasy<sup>13</sup>. Natomiast według *Słownika języka polskiego* rasizm to pogląd, ideologia oraz związane z nimi zachowania wynikające z rzekomej wyższości jednych ras człowieka nad innymi<sup>14</sup>. Na kanwie tych i innych definicji, Rafał Pankowski – socjolog kultury i politolog pisze, że każda próba określenia rasizmu, wskazuje na płynny charakter tego zjawiska, jako umykającego sztywnym i niekiedy skostniałym definicjom<sup>15</sup>.

Do dyskryminacji rasowej odwołuje się także Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Ten akt prawny o randze międzynarodowej definiuje dyskryminację rasową jako wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego<sup>16</sup>. W naukach biologicznych wskazuje się, że dyskursy naukowe o zróżnicowaniu rasowym są uprawnione tylko na płaszczyźnie antropologii fizycznej człowieka, natomiast wykluczone są w aspekcie antropologii kulturowej, a pojęcie rasy nie ma żadnego uzasadnienia genetycznego. Różnice występują tylko w obrębie fenotypu, czyli budowy ciała, morfologii głowy, twarzy i koloru skóry. Prowadzone przez naukowców badania dotyczące feno-

---

<sup>13</sup> M. Tabin (red. polskiego wydania), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa 2004, s. 273–274.

<sup>14</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pl/rasizm> [dostęp: 18.02.2023].

<sup>15</sup> R. Pankowski, *Rasizm a kultura popularna*, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>16</sup> Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji, otwarta do podpisu w Nowym Jorku 7 marca 1966, Dz. U. z 1969 r., nr 25, poz. 187.

typu w obrębie ras opierają się na obserwacji, opisie i porównywaniu, ale nigdy na wartościowaniu. Tu należy podkreślić, że pojęcie rasizm wywodzi się z nauk o polityce i administracji, zaś pojęcie rasa z nauk biologicznych<sup>17</sup>.

Kolejnym pojęciem, które należy uwzględnić przy analizie mowy nienawiści jest ksenofobia. Pochodzi ono ze starożytnej greki i jego źródła wskazują na greckie źródłosłowy, tj. *ksenós* – obcy, *phóbos* – strach<sup>18</sup>. Według *Słownika języka polskiego* z ksenofobią utożsamia się człowieka niechętnie lub wrogo usposobionego do cudzoziemców i cudzoziemszczyzny albo obawiającego się ich<sup>19</sup>. W literaturze z nauk prawnych zauważa się rozszerzanie się zasięgu znaczenia słowa ksenofobia na zachowania dyskryminacyjne wobec ludzi, na przykład o odmiennym kolorze skóry, religii, poglądach politycznych czy orientacji seksualnej<sup>20</sup>. W tym miejscu warto przytoczyć Deklarację z Durbanu wraz z Programem działania, która została przyjęta przez Organizację Narodów Zjednoczonych w trakcie trwania (31 sierpnia – 7 września 2001 r.) światowej konferencji przeciw rasizmowi, dyskryminacji rasowej i ksenofobii. Deklaracja w swoim głosie skierowanym do państw, organizacji międzynarodowych, pozarządowych, mediów oraz społeczeństw obywatelskich podkreśla, że ofiarami rasizmu, dyskryminacji, ksenofobii oraz pochodnych form nietolerancji są osoby doświadczane lub będące celem prześladowań o podłożu rasowym, koloru skóry, narodowym bądź etnicznym, pochodzenia, na tle płciowym, językowym, religijnym i politycznym. Zapewnia przy

---

<sup>17</sup> J. Marks, *What is molecular anthropology? What can it be?*, „*Evolutionary Anthropology*” 2002, No 11, s. 131–135; zob. K. Borysławski, *Zróźnicowanie rasowe człowieka w perspektywie historycznej* [w:] E. Dobierzewska-Mozrzyimas, A. Jezierski (red.), *Przyroda, ekologia, kultura*, Wrocław 2012, s. 83–84.

<sup>18</sup> M. Duda, *op. cit.*, s. 38.

<sup>19</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ksenofobia.html>, [dostęp: 18.02.2023].

<sup>20</sup> M. Woiński, *Prawnkarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014, s. 20.



tym, że globalna walka z rasizmem jest priorytetową sprawą dla społeczności międzynarodowej<sup>21</sup>.

Konsekwentnym pojęciem, które jest również nierozdzielnie związane z mową nienawiści jest także sama nienawiść. Utożsamiamy ją z uczuciem silnej niechęci, wrogości do kogoś lub do czegoś<sup>22</sup>. Jest to uczucie, które przejawia się w manifestowaniu różnych postaw behawioralnych, a także odczuciach afektywnych w aspektach poznawczych. Określana jest jako zawierająca w sobie negatywne emocje, takie jak: złość, odrazę, pogardę, wstręt, strach i chęć niszczenia<sup>23</sup>. Z tym pojęciem nieodłącznie są związane w polskim ustawodawstwie tzw. przestępstwa z nienawiści, gdzie *sensu largo* jest to każde przestępstwo popełnione z motywów dyskryminacyjnych, na przykład: zabójstwo, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu czy rozbój; a także *sensu stricto*, czyli czyny zabronione penalizowane w artykułach 119, 256 i 257 Kodeksu karnego<sup>24</sup>. Są to przestępstwa, które w swoich znamionach zawierają *expressis verbis* odwołanie do dyskryminacji i są skierowane do określonych osób lub grup, np. ze względu na przynależność tych osób do grup narodowych, etnicznych, rasowych, politycznych wyznaniowych lub bezwyznaniowych<sup>25</sup>.

Problematyka kryminalizacji mowy nienawiści jest i była w zainteresowaniu Unii Europejskiej, ponieważ na przykład w art. 67 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest deklaracja, że „Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za po-

---

<sup>21</sup> Założenia Deklaracji z Durbanu, [https://www.unic.un.org.pl/durban/deklaracja\\_program.php](https://www.unic.un.org.pl/durban/deklaracja_program.php), [dostęp: 19.02.2023].

<sup>22</sup> *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc> [dostęp: 18.02.2023].

<sup>23</sup> B. Gawęda, *Skrypty miłości, nienawiści i lęku u osób antyspołecznych*, Warszawa 2011, s. 111, (zob.) W. Dadak, *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018, nr 4, s. 21.

<sup>24</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2600.

<sup>25</sup> E. Jurgielewicz-Delegacz, *op. cit.*, s. 618, (zob.) M. Duda, *op. cit.*, s. 49.

mocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych”<sup>26</sup>. Co ciekawe, Unia Europejska w preambule do Decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych z 28 listopada 2008 r. zauważa, że ze względu na tradycje kulturowe i prawne poszczególnych państw członkowskich w tej materii, pełna harmonizacja przepisów prawa karnego jest obecnie niemożliwa<sup>27</sup>.

Unia Europejska zwraca także uwagę na konieczność zapewnienia przez państwa członkowskie penalizacji w prawie krajowym takich czynów, jak: publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej; publiczne rozpowszechnianie lub rozprowadzanie tekstów, obrazów i innych materiałów propagujących tego typu treści, a także publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni ludobójstwa<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 67 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym 1957.03.25, Dz. U 2004.90.864/2 z 30.04.2004.

<sup>27</sup> Decyzja Ramowa Rady 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r., w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz.Urz. UE. L 328 z 6.12.2008, zob. C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacji na polskie prawo karne*, Warszawa 2014.

<sup>28</sup> Art. 1 Decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r., w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz.Urz. UE. L 328 z 6.12.2008, (zob.) Unia Europejska wskazuje (pkt 8 preambuły Decyzji Ramowej Rady 2008/913/WSiSW), że termin „religia” państwa członkowskie mają rozumieć, jako odnoszący się ogólnie do osób określanych według ich przekonań religijnych lub światopoglądu, natomiast termin „nienawiść” (pkt 9 preambuły Decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW) należy rozumieć jako odnoszący się do nienawiści okazywanej ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną, termin „pochodzenie” (pkt 7 preambuły Decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW) należy rozumieć jako odnoszący się głównie do osób

Polski ustawodawca zastosował się do wytycznych prawa unijnego i wprowadził do polskiego Kodeksu karnego takie przestępstwa, jak: dyskryminacja (art. 119 kk), publiczne propagowanie faszyzmu, nawoływanie do nienawiści (art. 256 kk) oraz napaść z powodu ksenofobii, rasizmu lub nietolerancji religijnej (art. 257). Natomiast należy zauważyć, że w Polsce nie poddano kryminalizacji innych form mowy nienawiści, chociażby związanej z orientacją seksualną<sup>29</sup>. Natomiast najwyższym aktem prawnym regulującym obszar praw i wolności człowieka jest ustawa zasadnicza, czyli Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W tym miejscu warto przytoczyć chociażby: art. 13 – ograniczenie pluralizmu politycznego<sup>30</sup>, art. 30 – zasady ochrony godności człowieka<sup>31</sup>, art. 32 – zasada równości obywatela wobec prawa<sup>32</sup> oraz art. 35 – zasada zapewnienia praw mniejszościom.<sup>33</sup>

---

lub grup osób będących potomkami osób rozpoznawalnych na podstawie pewnych cech (np. rasy lub koloru skóry), przy czym pewne z tych cech mogą obecnie już nie występować. Mimo to takie osoby lub grupy osób mogą ze względu na swoje pochodzenie być narażone na nienawiść lub przemoc.

<sup>29</sup> C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacji na polskie prawo karne*, Warszawa 2014, s. 347; zob. S. Żółtek, *Rasizm i ksenofobia* [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012, s. 304–305.

<sup>30</sup> Art. 13 *Konstytucji RP* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 – zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

<sup>31</sup> Art. 30 *Konstytucji RP* – przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

<sup>32</sup> Art. 32 *Konstytucji RP*: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

<sup>33</sup> Art. 35 *Konstytucji RP*: „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania

Kryminolog, opisując chociażby jeden z obszarów fenomenologii danego typu przestępczości jest wręcz zobowiązany sięgnąć do statystyk kryminalnych, które są podstawowym źródłem informacji o przestępstwie. W polskich realiach funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wyróżniamy: statystykę policyjną, prokuratorską sądową oraz penitencjarną. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że statystyką, która rejestruje najszerszy zakres przedmiotowy omawianych przestępstw, wskazując jednocześnie na przestępczość ujawnioną, jest statystyka policyjna. Leon Radzinowicz polski i brytyjski prawnik, kryminolog, który studiował pod kierunkiem Enrica Ferriego w rzymskim Instytucie Kryminologii, zwracał uwagę, że największą część rzeczywistej przestępczości na tle wszystkich statystyk ukazuje właśnie policyjna statystyka kryminalna i jest ona najbardziej zbliżona do faktycznego poziomu przestępczości w kraju<sup>34</sup>. Należy również pamiętać, że w polskich realiach nie ma jednego zbioru danych zawierającego informacje o przestępstwie i przestępcy w uporządkowanej bazie danych. Każdy dostępny zbiór ma swoje charakterystyczne jednostki obliczeniowe, dlatego też dane liczbowe różnią się między sobą. W celu zasygnalizowania kryminologicznych parametrów fenomenologii przestępstw z nienawiści w Polsce na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto okres dziesięcioletni, żeby ukazać dynamikę tej przestępczości w Polsce. Z danych Komendy Głównej Policji wynika, że w 2010 roku było 54 przestępstw stwierdzonych za publiczne propagowanie faszyzmu i nawoływanie do nienawiści (art.

---

i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”; zob. A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Prawne aspekty przestępstw z nienawiści* [w:] W. Pływaczewski, P. Lubiewski (red.), *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałania*, Olsztyn 2014, s. 61.

<sup>34</sup> M. Perkowska, *Źródła informacji o przestępczości* [w:] E. Pływaczewski i inni, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 71.

256 kk), a w roku 2020 było ich już 177. Natomiast liczba przestępstw stwierdzonych za napaść z powodu ksenofobii, rasizmu lub nietolerancji religijnej w 2010 roku wynosiła 135, a w roku 2020 już 356. Analiza przytoczonych danych wskazuje, na wzrost przestępstw stwierdzonych w stosunku rok do roku. Rosnąca dynamika jest zauważalna przy każdym z wymienionych przestępstw. W opublikowanych danych statystycznych przez Komendę Główną Policji brak jest informacji o liczbie przestępstw stwierdzonych z art. 119 kk<sup>35</sup>.

Natomiast z informacji przedstawionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie danych uzyskanych od Prokuratora Krajowego wynika, że w 2020 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury zarejestrowano ogółem 1 057 665 spraw karnych w tym 731 postępowań o przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych, co stanowi 0,156% ogółu zarejestrowanych spraw. Najczęściej występowały następujące kwalifikacje: art. 257 kk – 580 spraw, art. 256 § 1 kk – 354 sprawy art. 119 § 1 kk – 286 spraw. Ponadto w 140 postępowaniach stosowano środki zapobiegawcze wobec 197 osób, a sądy zastosowały tymczasowe aresztowanie wobec 42 osób. Łącznie przedstawiono zarzuty 662 osobom w 507 sprawach, w tym 194 z art. 257 kk, z art. 119 § 1 kk – 137 i 66 prowadzonych z 256 § 1 kk. Sprawy dotyczące mowy nienawiści dotyczyły czynów popełnianych z wykorzystaniem Internetu (726 – najwięcej), wypowiedzenia gróźb wobec osoby, zdarzeń związanych ze stosowaniem przemocy, rasistowskich napisów tzw. graffiti na murach, budynkach, ogrodzeniach, wydarzeń związanych z organizowanymi manifestacjami, przestępstw związanych z zachowaniem kibiców i sportowców, a najmniej, bo 3 sprawy dotyczyły publikacji książkowych i prasowych<sup>36</sup>. W opublikowanych statystykach prokuratorskich brak jest tożsamy danych w stosunku do roku 2010.

---

<sup>35</sup> Statystyka Komendy Głównej Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny> [dostęp: 19.02.2023].

<sup>36</sup> Sprawozdanie dotyczące spraw o przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych prowadzonych w 2020 roku

Natomiast ze statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącej osób prawomocnie skazanych z oskarżenia publicznego wynika, że w roku 2010 z art. 119 § 1 kk (dyskryminacja) było ich 10 i wszystkie były skazane na karę pozbawienia wolności, natomiast w roku 2020 było ich już 110, z czego 81 osób skazano na karę pozbawienia wolności. Wzrost tych skazań przez dziesięć lat był jedenastokrotny. W przypadku przestępstwa publicznego propagowania faszyzmu i nawoływania do nienawiści (art. 256 kk) w roku 2010 było ich 7 i cztery z tych osób zostały skazane na karę pozbawienia wolności, a w roku 2020 było ich 31, z czego cztery osoby zostały skazane na karę pozbawienia wolności. Wzrost tych przestępstw wynosił ponad 440%. W przypadku przestępstwa napaści z powodu ksenofobii, rasizmu lub nietolerancji religijnej (art. 257 kk) dane statystyczne wskazują, że w 2010 roku tych skazań było 16, z czego 13 z tych osób zostało skazanych na karę pozbawienia wolności, a w roku 2020 było ich już 122, z czego tylko 28 zostało skazanych na karę pozbawienia wolności<sup>37</sup>.

Na podstawie powyższych danych można przeprowadzić prognozowanie kryminologiczne, uwzględniając przede wszystkim zachodzące zmiany demograficzne, migracyjne i polityczne, a także wzrastającą w sposób ciągły liczbę przestępstw popełnianych na tle rasistowskim, ksenofobicznym, w przypadku których podłożem są także emocje, jak: wstręt, złość i pogarda. Należy wnioskować, że ta liczba będzie na przestrzeni kolejnej dekady sukcesywnie wzrastać.

Rzecznik Praw Obywatelskich w raporcie z badań dotyczącym mowy nienawiści stwierdził, że w Polsce prawie sto procent młodzieży z mową nienawiści ma do czynienia w Internecie, podczas rozmów towarzyskich i w miejscach publicznych. Dorośli natomiast mowy nienawiści doświadczają w telewizji, w trakcie rozmów ze znajomymi i w miejscach publicznych. Przeprowadzone

---

w jednostkach organizacyjnych prokuratury, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Odpowiedz\\_PK\\_12.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Odpowiedz_PK_12.10.2021.pdf) [dostęp: 19.02.2023].

<sup>37</sup> Baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/> [dostęp: 19.02.2023].

badania uwidaczniają, że znacząco rośnie odsetek osób mających do czynienia z mową nienawiści nawet w mediach, od których należy oczekiwać większej odpowiedzialności za słowo<sup>38</sup> zgodnie z misją, która wynika chociażby z artykułu 1 Prawa prasowego<sup>39</sup>. Codzienne stosowanie mowy nienawiści dotyczy młodzieży – blisko 42% przyznaje, że jej używa na przykład w stosunku do uchodźców, a 40% młodzieży przyznaje się do antymuzułmańskich i antyromskich wypowiedzi<sup>40</sup>.

Z badań wyraźnie wynika, że narasta w Polsce problem z mową nienawiści, a jednocześnie obserwujemy społeczną obojętność, a może nawet społeczną bezradność wobec tego zjawiska. Należy zgodzić się z Adamem Bodnarem, który w odniesieniu do raportu z badań naukowych dotyczących mowy nienawiści w Polsce stwierdził, że: „(...) że prawo nie wystarczy, aby przeciąć ten gordyjski węzeł. Musimy sięgnąć głębiej. Nauczyć się akceptować inność. Odbudować wzajemne zaufanie i empatię. A najlepiej zacząć od siebie”<sup>41</sup>.

We współczesnym świecie kultura cywilizacyjna jest siłą, która jednocześnie może dzielić i łączyć. Należy zauważyć, że społeczności należące do tych samych kultur, lecz podzielone w różnych częściach świata łączą się, natomiast społeczeństwa zjednoczone przez ideologię lub historię, ale pod względem kulturowym podzielone – rozpadają się. Przykładami mogą być takie państwa, jak Jugosławia i Bośnia. W innych dostrzec można silne napięcia na tym tle, np. Sudan czy Nigeria. Wspólne i odmienne cechy kulturowe

---

<sup>38</sup> Mowa nienawiści, mowa pogardy – prezentacja raportu. Czym nam grozi mowa nienawiści? <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prezentacja-raportu-mowa-pogardy-mowa-nienawisci> [dostęp: 19.02.2023].

<sup>39</sup> Art. 1 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe*, tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1914 – Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

<sup>40</sup> Mowa nienawiści, mowa pogardy – prezentacja raportu. Czym nam grozi mowa nienawiści? <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prezentacja-raportu-mowa-pogardy-mowa-nienawisci> [dostęp: 19.02.2023].

<sup>41</sup> *Ibidem*.

współczesnych społeczeństw określają cel, wywołują antagonizmy i po części zmieniają świat. Dlatego społeczność międzynarodowa będzie w coraz większym stopniu mierzyć się z potęgą współczesnych cywilizacji, także w aspekcie mowy nienawiści<sup>42</sup>.

### Literatura

Borysławski K., *Zróźnicowanie rasowe człowieka w perspektywie historycznej* [w:] E. Dobierzewska-Mozrzyms, A. Jezierski (red.), *Przyroda, ekologia, kultura*, Wrocław 2012.

Brzeziński Z., *Przedmowa*, [w:] *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2011.

Budyta-Budzyńska M., *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2010.

Dadak W., *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018, nr 4.

Duda M., *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016.

Gawęda B., *Skrypty miłości, nienawiści i lęku u osób antyspołecznych*, Warszawa 2011.

Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2011.

Jurgielewicz-Delegacz E., *Przestępczość motywowana nienawiścią* [w:] E. Pływaczewski i inni, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019.

Marks J., *What is molecular antropology? What can it be?*, „Evolutionary Antropology” 2002, nr 11.

Nowak C., *Wpływ procesów globalizacji na polskie prawo karne*, Warszawa 2014.

---

<sup>42</sup> S. Huntington, *op. cit.*, s. 36–38.



Okułowicz-Kierczak M., *Problem migracyjny w Hiszpanii – prawne i kryminologiczne aspekty zjawiska* [w:] E. Pływaczewski, D. Dajnowicz-Piesiecka, E. Jurgielewicz-Delegacz (red.), *Prawo karne i kryminologia wobec kryzysów XXI wieku*, Warszawa 2022.

Pankowski R., *Rasizm a kultura popularna*, Warszawa 2006.

Perkowska M., *Źródła informacji o przestępczości* [w:] E. Pływaczewski i inni, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019.

Ściechowicz M., *Nienawiść na tle rasowym w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2021, nr 2.

Świerczewska-Gąsiorowska A., *Prawne aspekty przestępstw z nienawiści* [w:] W. Pływaczewski, P. Lubiewski (red.), *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałania*, Olsztyn 2014.

Tabin M. (red. polskiego wydania), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa 2004.

Woiński M., *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014.

Żółtek S., *Rasizm i ksenofobia* [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012.

### **Akty prawne**

*Konstytucja RP* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rzym 1957.03.25, Dz. U. 2004.90.864/2 z 30.04.2004.

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji (Dz. U. z 1969 r., nr 25, poz. 187).

Decyzja Ramowa Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. UE. L 328 z 6.12.2008 roku.

Ustawa z 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe*, tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1914.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2600.

### **Inne źródła**

Deklaracja z Durbanu, [https://www.unic.un.org.pl/durban/deklaracja\\_program.php](https://www.unic.un.org.pl/durban/deklaracja_program.php).

Rekomendacja nr R (97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy, <https://rm.coe.int/1680505d5b>.

Baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/>.

<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20200624ST081906/przyczyny-migracji-dlaczego-ludzie-migruja>.

Mowa nienawiści, mowa pogardy – prezentacja raportu. *Czym nam grozi mowa nienawiści?* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prezentacja-raportu-mowa-pogardy-mowa-nienawisci>.

*Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc>.

*Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slovniki/ksenofobia.html>.

*Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pl/rasizm>.

Sprawozdanie dotyczące spraw o przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych prowadzonych w 2020 roku w jednostkach organizacyjnych prokuratury, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Odpowiedz\\_PK\\_12.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Odpowiedz_PK_12.10.2021.pdf).

Statystyka Komendy Głównej Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny>.

**KATARZYNA TKACZYK-RYMANOWSKA**  
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
ORCID: 0000-0002-5503-0624

**System sprawowania władzy oraz prawa  
i wolności obywatelskie podczas stanu  
nadzwyczajnego lub stanu wojny w świetle  
Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.  
– ogólny zarys problematyki**

**The system of exercising power and civil rights and freedoms  
during a state of extraordinary measures or a state of war  
in the light of the Constitution of the Republic of Poland  
of 2 April 1997 – general outline of the problem**

**Streszczenie.** Opracowanie stanowi charakterystykę stanów nadzwyczajnych oraz stanu wojny przewidzianych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Początek rozważań obejmuje analizę pojęcia „stan nadzwyczajny” oraz współczesnych tendencji i warunków jego wprowadzenia, w tym także ograniczeń wynikających z prawa międzynarodowego. Kolejno wskazane zostały poszczególne elementy konstytucyjne stanu nadzwyczajnego, z krótkim opisem ewentualnych wątpliwości, które budzą one w doktrynie. Wskazano także, iż zachowując ramy konstytucyjne, poszczególne ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej, przewidują moż-

liwość wprowadzenia licznych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Prawa te zostały krótko omówione, ze wskazaniem także tych, które mają charakter niederogowalny.

**Słowa kluczowe:** stan nadzwyczajny, stan wojny, konstytucja, prawa jednostki, uprawnienia organów.

**Keywords:** extraordinary measures, state of war, constitution, rights of individuals, powers of authorities.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, obok kwestii związanych z funkcjonowaniem państwa oraz praw i wolności jednostki w normalnych warunkach życia społecznego, zawiera także unormowania dotyczące sytuacji kryzysowych, stwarzających zagrożenie dla bytu państwa, jego bezpieczeństwa, niepodległości czy sprawnego funkcjonowania<sup>2</sup>. Taka regulacja tworzy zatem swoisty „konstytucyjny dualizm”<sup>3</sup>. Problemem, z którym musi się także zmierzyć państwo w razie konieczności odstąpienia od normalnych zasad ustrojowych w celu ratowania jego bytu, jest ochrona podstawowych praw i wolności jednostki<sup>4</sup>. Dlatego też współcześnie uznaje się, że kwestia stanów nadzwyczajnych jest na tyle istotna, iż wymaga uregulowania w przepisach konstytucyjnych<sup>5</sup>. W ujęciu polskich regulacji są to z rozwiązania zawarte w rozdziale XI Konstytucji RP zatytułowanym *Stany nadzwyczajne* oraz wydane na ich podstawie ustawy szczególne.

Pod pojęciem „stanu nadzwyczajnego” należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia do środków szczególnych, a więc do: 1) koncentracji władzy w rękach egzekutywy (głowy państwa

---

<sup>1</sup> Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> W. Skrzydło, *Problem odpowiedzialności karnej w warunkach stanów nadzwyczajnych* [w:] L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego*, Lublin 2005, s. 327.

<sup>3</sup> K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2021, s. 354.

<sup>4</sup> K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 208.

<sup>5</sup> K. Prokop, *Modele...*, s. 11.

i rządu), 2) ograniczenia praw i wolności obywateli, 3) zmian w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych, 4) zmian w systemie stanowienia prawa. Jest to zatem stan w wewnętrznym porządku państwa, w którym część obowiązujących przepisów konstytucyjnych zostaje zawieszona. W miejsce obowiązujących dotąd regulacji konstytucyjnych wstępuje regulacja wyjątkowa<sup>6</sup>.

Znana była już w republice rzymskiej maksyma Cycerona: *Salus rei publicae suprema lex esto*, czyli „dobro publiczne winno być prawem najwyższym”<sup>7</sup>. Nadzwyczajne zagrożenie państwa może zatem uzasadniać działania pomijające obowiązujący porządek prawny. Jak pisze A. Rogacka-Łukasik, współcześnie problematykę stanów nadzwyczajnych charakteryzują trzy tendencje: 1) konstytucjonalizacja regulacji prawnych (czyli normowanie problematyki stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym) – zasady te rozwijają i konkretyzują ustawy z 2002 r.: o stanie wyjątkowym, o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP oraz ustawa o stanie klęski żywiołowej<sup>8</sup>; 2) dyferencjacja różnych postaci stanu nadzwyczajnego (zależnie od rodzaju zagrożenia stosowane są różnorodne środki o różnej intensywności); 3) parlamentaryzacja procesu podejmowania decyzji (jakkolwiek z założenia stan nadzwyczajny to czas egzekutywy – współczesne konstytucje wprowadzają dla parlamentu różnego rodzaju gwarancje: czas

---

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 421. Szereg modeli oraz sposobów definiowania stanu nadzwyczajnego prezentuje K. Prokop, *Modele...*, s. 11 i n.

<sup>7</sup> A. Rogacka-Łukasik, *Odszkodowanie jako rekompensata za stratę majątkową poniesioną w czasie stanu nadzwyczajnego* [w:] T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja? Tom II. Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015, s. 63.

<sup>8</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2002 r. o stanie wyjątkowym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928); ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2091); ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.).

trwania stanu nadzwyczajnego, zakres podejmowanych środków, zakaz zmian określonych ustaw, zgoda i akceptacja dla działań egzekutywy)<sup>9</sup>.

Zaistnienie sytuacji szczególnego zagrożenia uzasadniającego wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest ograniczone na gruncie niektórych przepisów prawa międzynarodowego. Przykładowo art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.<sup>10</sup> dopuszcza zawieszenie zobowiązań zawartych w Pakcie, ale: 1) tylko w sytuacji „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego istnieniu narodu”; 2) tylko w zakresie „ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji (zasada proporcjonalności)”; 3) pod warunkiem, że podejmowane wobec jednostek decyzje „nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami państwa wynikającymi z prawa międzynarodowego (nie mogą naruszać np. prawa do życia, zakazu tortur, zakazu niewolnictwa) i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego”; 4) pod warunkiem urzędowego ogłoszenia wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i poinformowania SG ONZ o zakresie i powodach zawieszenia zobowiązań Paktu”. Podobnie art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.<sup>11</sup> dopuszcza podjęcie przez państwo środków uchylających wykonywanie zobowiązań wynikających z Konwencji, ale: 1) jedynie w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu; 2) tylko w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji (zasada proporcjonalności); 3) pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego (nie mogą naruszać np. prawa do życia, zakazu tortur, zakazu niewolnictwa); 4) pod warunkiem poinformowania SG RE.

Stosownie do art. 228 ust. 2 Konstytucji RP stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej

---

<sup>9</sup> A. Rogacka-Łukasik, *Odszkodowanie...*, s. 64.

<sup>10</sup> Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>11</sup> Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

wiadomości (a więc niezależnie od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw). Z kolei w myśl art. 228 ust. 5, działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W konstrukcji stanu nadzwyczajnego, niezależnie od jego rodzaju, można wyróżnić kilka elementów. Pierwszym jest tryb jego wprowadzenia, czyli procedura określająca podmioty uprawnione do jego wprowadzenia, podmioty wyposażone w prawo nadzorowania lub kontrolowania decyzji, na podstawie której wprowadzono stan nadzwyczajny, jak również relacje występujące pomiędzy tymi podmiotami<sup>12</sup>. Zdaniem K. Wójtowicza, z punktu widzenia szybkości działania, władza wykonawcza jest najlepiej przystosowana do reagowania na zagrożenia<sup>13</sup>. Rzeczywiście organem właściwym w tej kwestii jest egzekutywa. Organem wprowadzającym stan wojenny oraz stan wyjątkowy jest Prezydent RP, czego dokonuje na wniosek Rady Ministrów (w formie rozporządzenia, z zachowaniem kontroli parlamentarnej)<sup>14</sup>, a w przypadku stanu klęski żywiołowej jest to Rada Ministrów (w tym przypadku może nieco dziwić pominięcie kontroli parlamentarnej będącej przecież dodatkowym zabezpieczeniem przed ewentualnymi nadużyciami związanym z wprowadzaniem tego rodzaju stanu). Drugi element stanu nadzwyczajnego stanowią przesłanki jego zastosowania, czyli określenie, kiedy można zastosować stan nadzwyczajny, aby decyzja o jego wprowadzeniu była uzasadniona i zgodna z prawem<sup>15</sup>. Stan wojenny wiąże się z zewnętrznym zagrożeniem państwa i może być wprowadzony

---

<sup>12</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>13</sup> K. Wójtowicz, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawnoporównawcza)* [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 124.

<sup>14</sup> Szczegółowo na ten temat: M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 114 i n.

<sup>15</sup> Tamże.

w razie wystąpienia jednej z trzech sytuacji: zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP, wynikającego z umowy międzynarodowej zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji. Pierwsza z przesłanek ma charakter niedookreślony, gdyż ocena, czy zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa istotnie i realnie występuje, ma zawsze charakter polityczny i może być weryfikowana następnie przez historyków i przez Trybunał Stanu (art. 198 Konstytucji RP)<sup>16</sup>. Druga przesłanka jest bardziej dookreślona, gdyż termin „zbrojna napaść” należy interpretować na tle prawa międzynarodowego, zwłaszcza art. 51 KNZ. Mówiąc zaś o trzeciej przesłance należy wspomnieć o wiążącym Polskę obecnie – na arenie międzynarodowej – Pakcie NATO<sup>17</sup>, który przewiduje obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji. Pakt formułuje własną definicję pojęcia „agresja”: „(...) zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się [strony – podkr. K.T-R], że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem Siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie niezwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

---

<sup>16</sup> J. Najgebauer, *Zasady funkcjonowania uczelni w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Opole 2016, s. 50.

<sup>17</sup> Art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego (Waszyngton, 4 kwiecień 1949 r.), Dz. U. 2000, nr 87, poz. 970.



Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie wystąpienia zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Inaczej niż przy stanie wojennym, do wprowadzenia stanu wyjątkowego prowadzi być może zagrożenie wewnętrzne, a nie zewnętrzne państwa<sup>18</sup>. Z kolei stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

Na kolejne elementy stanu nadzwyczajnego składają się jego zasięg terytorialny oraz czas obowiązywania. O ile w przypadku obszaru objętego jednym z trzech stanów nadzwyczajnych nie ma różnych regulacji, bowiem stan wojenny, wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa, o tyle różny jest czas trwania w zależności od danego rodzaju stanu nadzwyczajnego. Czas trwania stanu nadzwyczajnego może być oznaczony lub nieoznaczony. W zakresie stanu wojennego Konstytucja RP nie wskazuje jego ograniczeń czasowych, co pozwala wnioskować, iż wprowadza się go na czas nieokreślony. Jednakże przyjmuje się, że stan wojenny powinien zostać zniesiony, jeśli tylko zostaną zlikwidowane przesłanki jego wprowadzenia<sup>19</sup>. Odmiennie ustawodawca uregulował kwestię czasu trwania stanu wyjątkowego, bowiem może on zostać wprowadzony na czas oznaczony, z możliwością jednokrotnego przedłużenia go na oznaczony czas za zgodą Sejmu. Przedłużenie czasu trwania stanu wyjątkowego następuje na podstawie rozporządzenia wydanego przez Prezydenta. Oznaczony czas trwania stanu nadzwyczajnego dotyczy również stanu klęski żywiołowej, gdyż może on być wprowadzony na czas oznaczony, z możliwością jego przedłużenia za zgodą Sejmu.

Wśród elementów konstytutywnych stanów nadzwyczajnych znajdują się także tryby ich zniesienia. Konstytucja RP zarówno w przypadku stanu wojennego, stanu wyjątkowego, jak również

---

<sup>18</sup> K. Składowski [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 230.

<sup>19</sup> A. Rogacka-Łukasik, *Odszkodowanie...*, s. 66.

stanu klęski żywiołowej nie określa trybu ich zakończenia, co jest krytykowane w literaturze (twierdzi się, iż jest to materia rangi konstytucyjnej)<sup>20</sup>. Kwestie te przewidują regulacje ustawowe odpowiednie dla każdego z rodzajów stanu nadzwyczajnego. Stan wojenny oraz stan wyjątkowy znosi Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, jeżeli ustaną przyczyny, z powodu których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Ponadto stan wyjątkowy może zostać zakończony, gdy upłynie termin, na jaki został wprowadzony, Sejm nie wyrazi zgody na jego przedłużenie oraz gdy Sejm uchyli rozporządzenie Prezydenta RP wprowadzające stan wyjątkowy. Stan klęski żywiołowej znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, na całym obszarze lub części jego obowiązywania, przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny, dla których został wprowadzony. Nie każde zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa musi skutkować wprowadzeniem jednego z powyższych stanów. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wprowadza pojęcie „sytuacji kryzysowej”<sup>21</sup>. Definiuje ją jako „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych w stopniu, który nie uzasadnia wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych”. Rozwiązanie „sytuacji kryzysowej” należy do Rady Ministrów, podejmowane zaś środki nie mogą wykraczać poza jej konstytucyjne kompetencje. Państwo posiada zatem środki reakcji i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, w trybie zarządzania kryzysowego i w znakomitej większości przypadków nie ma konieczności sięgnięcia po „najcięższy kaliber”, jakim są stany nadzwyczajne<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> K. Prokop, *Modele...*, s. 357.

<sup>21</sup> Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

<sup>22</sup> Ł. Szewczyk, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 74/2, s. 210.

Konstytucja RP ustanawia kilka zasad, które dotyczą wszystkich sytuacji stanu nadzwyczajnego<sup>23</sup>: 1) zasadę wyjątkowości (subsydiarności) – stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony tylko w sytuacji szczególnego zagrożenia i tylko wtedy, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1). Kryterium szczególnego zagrożenia ma charakter ogólnikowy. Należy pamiętać, że w prawie międzynarodowym sformułowano dalej idące kryteria – mówi się bowiem o niebezpieczeństwie zagrażającym życiu narodu (tylko pod tym warunkiem możliwe jest ograniczenie praw i wolności gwarantowanych wspomnianymi wyżej Paktem i Konwencją); 2) zasadę legalności – wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może nastąpić tylko na podstawie ustawy i w formie rozporządzenia, które podlegają dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2). Treść stanu nadzwyczajnego musi określać ustawa (dotyczy to w szczególności zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów). Wyklucza to domniemanie istnienia kompetencji po stronie organów państwa<sup>24</sup>. Straty majątkowe poniesione w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, wynikające z ograniczenia praw i wolności jednostki, powinny zostać wyrównane przez państwo<sup>25</sup>; 3) zasadę proporcjonalności – działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a więc przede wszystkim ograniczenia praw i wolności jednostki – muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia (art. 228 ust. 5). Działania niewspółmiernie ingerujące w sytuację prawną jednostki – nie znajdują podstawy (usprawiedliwienia) w instytucji stanu nadzwyczajnego; 4) zasadę celowości

---

<sup>23</sup> M. Safjan, L. Bosek (red), *Konstytucja RP, tom II. Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1610–1614; T. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2(8), s. 150.

<sup>24</sup> J. Najgebauer, *Zasady...*, s. 24.

<sup>25</sup> Ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. z 2002 r., poz. 1955).

– działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5); 5) zasadę ochrony podstaw systemu prawnego – w okresie stanu nadzwyczajnego nie można zarówno zmieniać, jak i uchylać na nowo ustaw regulujących szczególnie delikatne, „wrażliwe” materie<sup>26</sup>, takie jak: konstytucja, ustawy wyborcze (ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego oraz ustawy o wyborze prezydenta RP) oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych (ustawy o stanach nadzwyczajnych ulegają swoistej petryfikacji z chwilą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, dokonywanie w nich zmian lub uzupełnień nie jest możliwe – art. 228 ust. 6); w czasie stanu nadzwyczajnego zostaje utrzymany „monopol” ustawodawczy Sejmu – żaden inny organ nie może przejąć wykonywania funkcji ustawodawczej, wyjątek dopuszczono tylko w odniesieniu do stanu wojennego (art. 234); 6) zasadę ochrony organów przedstawicielskich – w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, w myśl art. 228 ust. 7 nie można: a) skrócić kadencji Sejmu (a zatem i Senatu), b) przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, c) przeprowadzić wyborów do Sejmu, Senatu, na urząd prezydenta RP, a wybory do organów samorządu terytorialnego można przeprowadzić tylko tam, gdzie nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego. W konsekwencji kadencja tych organów ulega przedłużeniu.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego pociąga za sobą zmiany w systemie sprawowania władzy w kraju. Zasadniczo organy władzy publicznej powinny działać w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji. Niemniej jednak, w zależności od rodzaju wprowadzonego stanu nadzwyczajnego, zakres przysługujących im uprawnień i obowiązków, ulega – większej bądź mniejszej – zmianie.

W stanie wojennym szczególną rolę odgrywa Prezydent i inne organy władzy wykonawczej. Kierowanie obroną państwa należy do Prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów (jeśli rząd nie

---

<sup>26</sup> J. Najgebauer, *Zasady...*, s. 28.

może się zebrać na posiedzenie, jego konstytucyjne kompetencje wykonuje premier). Prezydent określa (na wniosek premiera) zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego, zatwierdza (na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych) plany operacyjnego użycia sił zbrojnych, uznaje (na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych) określone obszary państwa za strefy bezpośrednich działań wojennych. W związku z brakiem szczególnych unormowań ustawowych dotyczących władzy ustawodawczej i sądowniczej przyjmuje się, iż powinny one funkcjonować na dotychczasowych zasadach<sup>27</sup>. Stan wojenny nie daje podstaw do zawieszenia funkcjonowania parlamentu (dopóki ten organ będzie faktycznie zdolny do działania). Jedyne możliwe odstępstwo to udzielenie Prezydentowi, na wniosek Rady Ministrów, prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – wyłącznie w granicach wyznaczonych zasadami legalności, proporcjonalności i celowości, i jedynie wówczas, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (art. 234 Konstytucji)<sup>28</sup>. Wprowadzenie stanu wojennego nie daje podstaw do zawieszenia działalności trybunałów i sądów. Mogą natomiast nastąpić przesunięcia dotyczące właściwości sądów, w szczególności między sądami powszechnymi i wojskowymi; może także nastąpić zaostrzenie odpowiedzialności karnej za pewne typy czynów<sup>29</sup>. Tworzenie sądów wyjątkowych lub wprowadzenie trybu doraźnego jest dopuszczalne tylko w czasie wojny (art. 175 Konstytucji), co nie jest tożsame z okresem stanu wojennego i nie uprawnia wówczas do ich powoływania.

Stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej także pociągają za sobą szereg pewnych modyfikacji w zakresie systemu sprawowania władzy. Organy władzy działają zasadniczo w ramach dotychczasowych zasad, niemniej jednak ustawa o stanie wyjątkowym szczególne kompetencje przyznaje Prezesowi RM lub wojewodzie oraz powołanemu w związku z wprowadzonym stanem komisa-

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 63.

<sup>28</sup> Tamże, s. 64.

<sup>29</sup> Szczegółowo na ten temat: W. Skrzydło, *Problem...*, s. 328 i n.

rzowi rządowemu. Ustawa dotycząca stanu wyjątkowego dopuszcza m.in. użycie oddziałów/pododdziałów wojska uprawnionych do stosowania broni palnej, przewiduje także szereg ograniczeń w zakresie praw i wolności jednostki. Stan klęski żywiołowej pociąga za sobą zmiany w administracji, która staje się podporządkowana jednoosobowemu kierownictwu (np. wójta, starosty, wojewody), przewiduje szereg dodatkowych obowiązków dla PSP, SG, Policji, w tym także możliwość przekazania do dyspozycji wojewodów pododdziałów wojska w celu usuwania skutków klęski żywiołowej.

Zachowując ramy konstytucyjne, poszczególne ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych przewidują możliwość wprowadzenia licznych ograniczeń wolności i praw jednostki. Decyzje o ich wprowadzaniu należą do premiera, poszczególnych ministrów bądź wojewodów i mogą być podejmowane stosownie do sytuacji. W stanie wojennym ograniczenia, nakazy i zakazy mogą obejmować m.in.<sup>30</sup>: zawieszenie w prawach do zgromadzeń, imprez masowych, strajków i innych form protestu; ograniczenia w swobodzie poruszania się, ruchu pojazdów na drodze; zawieszenia działalności wybranych podmiotów (stowarzyszeń, partii i innych podobnych organizacji, których działalność może utrudnić realizację działań obronnych itp.); wprowadzenie cenzury prewencyjnej, zagłuszanie przekazów radiowych, kontrolę korespondencji i rozmów telefonicznych; ograniczenia w transporcie (możliwość zajmowania środków transportu); powszechny obowiązek pracy, ograniczenia w działalności edukacyjnej (np. zawieszenie zajęć dydaktycznych); wprowadzenie ograniczeń obrotu środkami płatniczymi; wprowadzenie reglamentacji towarów konsumpcyjnych; nakazanie okresowego zawieszenia działalności gospodarczej; militaryzację jednostek ważnych dla bezpieczeństwa państwa; szereg zmian w zakresie praw i obowiązków obywateli związanych z obronnością kraju. Ponadto także wprowadzenie: nakazu noszenia dowodu tożsamości, zakazu zmiany miejsca pobytu stałego lub

---

<sup>30</sup> Art. 22–30 ustawy o stanie wojennym.

czasowego bez odpowiedniego zezwolenia, administracyjnego najmu lokali i budynków, a nawet dokwaterowywanie osób. Zmianom ulega też zakres obowiązków obywateli związanych z obronnością kraju: zmieniają się zasady powoływania obywateli do służby wojskowej, rozszerzeniu ulega obowiązek służby w obronie cywilnej, możliwe jest powołanie obywatela do służby w jednostkach zmilitaryzowanych, rozszerza się zakres świadczeń osobistych i rzeczowych obywateli.

Stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej także mogą pociągać za sobą ograniczenia w przysługujących jednostce prawach i wolnościach. Ich katalog jest bardzo obszerny. Przykładowo podczas stanu wyjątkowego m.in.<sup>31</sup> możliwe są: zawieszenie w prawach do zgromadzeń, imprez masowych, strajków i innych form protestu, zrzeszania się; ograniczenie swobody poruszania się; cenzura prewencyjna, kontrola korespondencji czy rozmów telefonicznych oraz zagłuszanie przekazów radiowych; zmniejszony dostęp do towarów konsumpcyjnych, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, kontrola transportu czy ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Stan klęski żywiołowej<sup>32</sup> z kolei także może pociągać za sobą m.in. zawieszenie w prawach do organizowania się, imprez masowych, strajków, przemieszczania się; zawieszenia działalności niektórych podmiotów; obowiązek oddelegowywania pracowników do prac zmierzających do usunięcia skutków klęsk żywiołowych; reglamentację niektórych towarów; obowiązek poddania się badaniom, szczepieniom, kwarantannie itp.; możliwość nałożenia na obywateli obowiązku określonych świadczeń osobistych (np. prac, wart) lub rzeczowych (np. udostępnienia pomieszczeń, oddania rzeczy); możliwość przymusowych rozbiórek obiektów lub ewakuacji.

Przepisy wprowadzające jeden ze stanów nadzwyczajnych (stan wojenny lub wyjątkowy), określające zakres ograniczeń wolności i praw jednostki, w świetle art. 233 Konstytucji RP nie mogą jednak ograniczać konstytucyjnych wolności i praw do godności

<sup>31</sup> Art. 16–21 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>32</sup> Art. 20–26 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

człowieka (art. 30), do obywatelstwa (art. 34 i 36), do ochrony życia (art. 38), do humanitarnego traktowania (art. 39, 40 i 41 ust. 4), w zakresie ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42), dostępu do sądu (art. 45), dóbr osobistych (ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47), wolności sumienia i wyznania (art. 53), prawa do petycji, skarg i wniosków (art. 63), prawa do wychowywania dzieci, zakresu ograniczenia praw rodzicielskich oraz ochrony praw dziecka (art. 48 i 72). Są to tzw. prawa niedołączalne i jako takie nie podlegają wyłączeniu<sup>33</sup>. Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu: rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia i majątku. Pozostałe wolności i prawa zasadniczo mogą podlegać ograniczeniom, pod warunkiem dochowania ogólnych wymagań postawionych przez przepisy Konstytucji RP, w tym art. 228 ust. 5 Konstytucji, a także stosowanego posiłkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>34</sup>. Natomiast w stanie klęski żywiołowej ustawodawca przyjął odmienny model regulacji kwestii związanych z zakreślaniem katalogu możliwych ograniczeń praw i wolności. Konstytucja RP w art. 233 ust. 3 stanowi *expressis verbis*, które to prawa i wolności mogą zostać ograniczone: wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku). Oznacza to, iż

<sup>33</sup> R. Socha, *Stany nadzwyczajne w państwie*, „Wiedza Obronna” 2010, nr 4, s. 58.

<sup>34</sup> O pomocniczym charakterze art. 31 ust. 3 Konstytucji: A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 146. W swoim artykule wskazuje także na odmiennie sposoby interpretacji możliwości stosowania tegoż przepisu w kontekście stanów nadzwyczajnych.



pozostałe wolności w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej mogą być ograniczane na ogólnych zasadach (w granicach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>35</sup>.

Do stanów nadzwyczajnych nie można zaliczyć stanu wojny<sup>36</sup>, o którym mowa w art. 116 Konstytucji RP, ponieważ stan ten wywołuje skutki prawne w stosunkach z innymi państwami – w stosunkach zewnętrznych (w przeciwieństwie do stanów nadzwyczajnych, które są instytucjami prawa wewnętrznego)<sup>37</sup>. Jego istotą jest oddziaływanie zewnętrzne, na płaszczyźnie prawa międzynarodowego – nie zaś wprowadzanie zmian w wewnętrznym porządku państwa. Jego skutki to możliwość rozpoczęcia działań zbrojnych, zerwania stosunków dyplomatycznych, ograniczenie praw obywateli państwa – strony konfliktu. Wprowadzeniu stanu wojny może towarzyszyć w praktyce, a nawet je poprzedzać – wprowadzenie stanu wojennego<sup>38</sup>. A to pociągnie za sobą ograniczenie praw i wolności właściwych dla tego stanu. Zgodnie z regulacją art. 175 Konstytucji RP tworzenie sądów wyjątkowych albo wprowadzenie trybu doraźnego jest dopuszczalne tylko w czasie wojny (nie w stanie wojennym). Wprowadzenie stanu wojny może mieć jedynie charakter obronny, dopuszczalne jest wyłącznie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP (wykluczona jest wojna prewencyjna w sytuacji jedynie zewnętrznego zagrożenia) albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (wspomniany wyżej art. 5 Paktu NATO).

W świetle art. 116 ust. 1 Konstytucji RP Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzeniu, o stanie wojny postanawia Prezydent (ust. 2). W tym przypadku niezbędna byłaby

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 148.

<sup>36</sup> Stan wojny jest pojęciem z dziedziny prawa międzynarodowego ujętym w Konwencji z 18 października 1907 r. dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich (Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 159).

<sup>37</sup> A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 173.

<sup>38</sup> J. Najgebauer, *Zasady...*, s. 67.

kontrasygnata premiera na odpowiednim postanowieniu. Zakończenie stanu wojny następuje przez zawarcie pokoju. Jest to wyłączna prerogatywa Sejmu. Jednocześnie – zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP – do zawarcia pokoju jest konieczna umowa międzynarodowa, co oznacza konieczność współdziałania parlamentu i Prezydenta.

Nadzwyczajne sytuacje wymagają nadzwyczajnych środków i nadzwyczajnych rozwiązań. Powyższa krótka charakterystyka konstytucyjnego systemu sprawowania władzy oraz ograniczeń praw i wolności obywatelskich podczas stanu nadzwyczajnego lub stanu wojny potwierdza tezę stawianą we wstępie, iż Konstytucja istotnie zmienia wówczas zasady funkcjonowania państwa. Dotyczy to nie tylko organów władzy, w których dominującą rolę przejmuje egzekutywa z zachowaniem (choć nie zawsze) kontroli parlamentarnej, ale odnosi się także do jednostki w państwie, precyzując zakres możliwych ograniczeń przysługujących jej praw i wolności oraz skutków prawnych ich wprowadzenia.

## Literatura

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.

Kęsoń T., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2(8).

Najgebauer J., *Zasady funkcjonowania uczelni w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Opole 2016.

Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2021.

Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.

Rogacka-Łukasik A., *Odszkodowanie jako rekompensata za stratę majątkową poniesioną w czasie stanu nadzwyczajnego* [w:] T. Miłkowski (red.), *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja? Tom II. Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, Sosnowiec 2015.

Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, tom II. Komentarz art. 87–243*, Warszawa 2016.

Składowski K. [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Socha R., *Stany nadzwyczajne w państwie*, „Wiedza Obronna” 2010, nr 4.

Skrzydło W., *Problem odpowiedzialności karnej w warunkach stanów nadzwyczajnych* [w:] L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego*, Lublin 2005.

Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4.

Szewczyk Ł., *Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 74/2.

Wójtowicz K., *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawnoporównawcza)* [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.

### **Akty prawne**

Konwencja Haska z 18 października 1907 r., Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 159.

Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton, 4 kwiecień 1949 r., Dz. U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

Ustawa z 2 kwietnia 2002 r o stanie wyjątkowym, tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2017, poz. 1897 ze zm.

Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2091.

Ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. z 2002, poz. 1955.



◀ NOWOCZESNA UCZELNIA ▶

PROJEKT „NOWOCZESNA UCZELNIA”  
PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO  
W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO WIEDZA EDUKACJA I ROZWÓJ 2014-2020  
PROJEKT NR POWR.03.05.00-00-z049/18



ISBN 978-83-67230-55-1