

Mirosław Karpiuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7012-8999

miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Właściwość wojewody w zakresie kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego

Wstęp

Wojewoda zobowiązany został przez ustawodawcę do zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego działających na obszarze województwa, a w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków posiada również uprawnienia kierownicze w stosunku do tych organów¹. Kierowanie działalnością samorządu terytorialnego, nawet w przypadku kwalifikowanego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, nie jest zgodne z zasadą decentralizacji administracji publicznej; godzi także w samą ideę samorządności terytorialnej. W takim przypadku samorząd terytorialny nie tylko jest marginalizowany (a należy podkreślić, że to on najlepiej zna potrzeby mieszkańców), ale wręcz usuwany z przestrzeni publicznej w zakresie realizacji zadań wywodzących się ze sfery bezpieczeństwa (w tym militarnego). W związku z powyższym ustawodawca w sposób nieuprawniony kształtuje pozycję prawną wojewody jako organu uprawnionego do kierowania działaniami samorządu terytorialnego, uzasadniając to

¹ Zob. art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 135 ze zm.), dalej jako u.w.a.r. Zob. także: M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex, art. 22. Rozwiązanie przyjęte w tym przepisie daje wojewodzie szerokie możliwości oddziaływania na organy samorządu terytorialnego w przypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego – M. Ślusarczyk, [w:] P. Drembkowski, M. Ślusarczyk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 101.

realizacją zasady dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo. Samorząd terytorialny też ma odpowiednie siły i środki pozwalające na działanie na rzecz dobra wspólnego, a w przypadku braku możliwości wykonywania zadań w tym zakresie wojewoda mógłby stanowić czynnik wspierający, a nie zastępujący organy samorządu terytorialnego. Powyższe współdziałanie i kierowanie odbywa się na zasadach określonych w odrębnych ustawach, zatem również zawartych w u.s.w.², także w zakresie wykonywania zadań dotyczących kontroli i cenzury.

Wojewoda, jak wynika z art. 25 ust. 1 u.w.a.r., może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego³. O wydanych poleceniach ma on obowiązek poinformować niezwłocznie właściwego ministra. Ustawodawca nie definiuje sytuacji nadzwyczajnej czy też zagrożenia nadzwyczajnego wywołującego taką sytuację; wskazuje jedynie na pewne jej elementy, co należy uznać za słuszne, ponieważ nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji, które będą zagrażały bezpieczeństwu obywateli czy państwa, i ich skatalogować. W związku z powyższym taką sytuacją nadzwyczajną będzie też stan nadzwyczajny, jakim jest stan wojenny, chociaż art. 22 pkt 2 u.w.a.r. go wprost nie wymienia.

Status wojewody, jako organu wyposażonego w kompetencje władcze w sposób zdecydowany wpływający na status różnych podmiotów w województwie, widoczny jest także w przypadku wykonywania kompetencji dotyczących kontroli i cenzury, w tym w czasie stanu wojennego.

Celem artykułu jest określenie roli wojewody w zakresie ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w kontekście posiadanych uprawnień dotyczących kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego. Jako podstawową metodę badawczą w artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Zastosowano ją w celu dokonania analizy obowiązujących przepisów prawnych pod kątem określenia statusu wojewody jako organu właściwego w zakresie kontroli i cenzury w czasie stanu wojennego. Uzupełniająco posłużono się metodą teoretyczno-prawną, której celem była ocena działań przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, ograniczających sferę konstytucyjnych wolności i praw.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2091), dalej jako u.s.w.

³ Wydanie przez wojewodę wiążącego polecenia organom samorządu terytorialnego oznacza przełamanie konstytucyjnej zasady dopuszczalności władczej ingerencji wojewody w działania tego rodzaju podmiotów zdecentralizowanych wyłącznie w trybie nadzoru, który jest wykonywany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności – M. Polinceusz, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 107.

Stan wojenny jako instytucja, w ramach której dopuszcza się ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela

Stan wojenny, jako instytucja, w ramach której konieczne jest wprowadzenie szeregu ograniczeń celem zabezpieczenia takiej wartości prawnie chronionej, jaką jest bezpieczeństwo państwa, ma charakter ustrojowy.

Ustrojodawca wyraźnie stwierdza, że w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź też gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa⁴. Dla wprowadzenia stanu wojennego nie jest konieczne spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 229 Konstytucji RP, a tylko jednej⁵. Ze względu na okoliczności i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego charakter Konstytucja RP słusznie odstępuje od wyznaczania granic czasowych, w jakich ma on obowiązywać⁶. Stan wojenny, ze względu na przesłanki determinujące jego wprowadzenie, powoduje, że podejmowane będą działania o charakterze ekstraordynaryjnym, w tym mogące ingerować w dziedzinę wolności i praw konstytucyjnych, również w wolność komunikowania się czy wolność słowa.

Konstytucja RP w art. 233 ust. 1 wyraźnie wskazuje, jakich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego u.s.w. nie może wprowadzać, a mianowicie określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Ustrojodawca nie nakłada obowiązku ograniczania pozostałych wolności i praw, dopuszcza jedynie możliwość ich wprowadzenia⁷. Konstytucja RP w art. 233 ust. 1 dopuszcza zatem ograniczenie wolności komunikowania się czy też wolności słowa. Stan wojenny dotyczy największego zagrożenia dla państwa, dlatego też

⁴ Art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP. Zob. także: M. Czuryk, *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, s. 72–80; M. Karpiuk, *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3, s. 3; M. Polinceusz, *Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 118–119.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 976.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex, art. 229.

⁷ R. Kostrubiec, *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2017, s. 67.

łączy się z daleko posuniętymi ograniczeniami w sferze wolności i praw człowieka i obywatela⁸. Należy jednak pamiętać o wymogach konstytucyjnych przewidzianych dla takich ograniczeń.

Ustrojodawca w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego nie może ograniczać określonych w tym przepisie wolności i praw, a nie że nie mogą być one ograniczane w stanie wojennym. W związku z czym na gruncie tego przepisu pojawia się wątpliwość co do ewentualnego braku możliwości ograniczenia korzystania z wolności i praw jednostki wskazanych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten należy interpretować łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób⁹. W związku z powyższym to ustawa stanowi tutaj bezpośredni wyznacznik w zakresie wprowadzenia ograniczeń, a wytyczne co do ich uregulowania określa art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe, w przypadku ograniczeń dotyczących wolności i praw jednostki w stanie wojennym ostatecznie będzie rozstrzygać o tym u.s.w., a rozporządzenie wprowadzające taki stan nadzwyczajny, w zależności od okoliczności (zagrożenia), będzie je szczegółowo dookreślać.

Stan wojenny, mimo że jest związany z czynnikami zewnętrznymi, to wywołuje skutki w prawie wewnętrznym¹⁰. Skutki te dotyczą również sfery wolności i praw, w tym ograniczeń wynikających z podejmowania czynności kontrolnych w stosunku do określonych podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych osobowości prawnej nieposiadających) czy z wprowadzenia cenzury.

Kontrola w czasie stanu wojennego

Jak stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2–3 u.s.w., w czasie stanu wojennego może być wprowadzona kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich, jak też kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej

⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 433.

⁹ W zakresie ograniczeń wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zob. szerzej: K. Walczuk, [w:] M. Karpiuk, P. Sobczyk (red.), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2018, s. 81–112; J. Kostrubiec, *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2021, s. 21.

¹⁰ B. Banaszak, op. cit., s. 976.

i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych¹¹. Nawet w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa lub obronności państwa wojewoda jako organ kontroli nie ma obowiązku uruchomienia tego rodzaju środków władczych¹².

Ustawodawca na potrzeby u.s.w. nie definiuje kontroli, nie wskazuje również jej kryteriów, określając tylko organ właściwy – wojewodę. Kontrola ujmowana jest jako działanie polegające na badaniu, sprawdzeniu, ocenie i proponowaniu zmian¹³. Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej, która jest dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli¹⁴. Kontrolę można scharakteryzować jako działanie obejmujące ustalenie stanu faktycznego, odniesienie go do przyjętych wzorców postępowania, a następnie dokonanie oceny ustalonego stanu faktycznego w kontekście tych wzorców (kryteriów kontroli)¹⁵.

Kontrola dotyczy zawartości przesyłek, listów, przekazów i paczek przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich. Ustawodawca nie definiuje usług kurierskich (choć mają one obecnie charakter powszechny), tylko usługi pocztowe. Usługę pocztową stanowi wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym zarobkowe: 1) realizowane łącznie lub rozdzielnie przyjmowanie, sortowanie, doręczanie przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych; 2) przemieszczanie przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych, jeżeli jest wykonywane łącznie z przynajmniej jedną spośród czynności wskazanych powyżej; 3) przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu in-

¹¹ Kontrola korespondencji, jak też podsłuch telefoniczny daleko wkraczają w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, aczkolwiek cel podjęcia takich działań, jakim jest bezpieczeństwo, może być usprawiedliwiony, to jednak nie może być on nadmiernie autonomiczny czy subiektywny. Przy wkraczaniu w wolności i prawa człowieka powinno się zachować należyta wstrzeźliwość – S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Podsłuch telefoniczny w ustawie o Policji a ochrona prawa człowieka do poszanowania tajemnicy komunikowania się i życia prywatnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8, s. 29.

¹² M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 207.

¹³ J. Kostrubiec, *Kontrola w administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa–Poznań 2013, s. 330.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 224), dalej u.k.a.r. W przedmiocie kontroli zob. szerzej: M. Nowikowska, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 10–19.

¹⁵ T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, 2018, Lex, art. 3. Celem kontroli będzie sprawdzenie, czy określone zadanie powierzone do realizacji jednostce kontrolowanej wykonuje ona zgodnie z przyjętymi kryteriami, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontrola ma doprowadzić do poprawy działalności tej jednostki w obszarze podlegającym ocenie – K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2013, Lex, art. 3.

formacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej; 4) prowadzenie punktów wymiany umożliwiających przyjmowanie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów; 5) realizowanie przekazów pocztowych. Z kolei nie stanowi usługi pocztowej: 1) przemieszczanie i doręczanie własnych przesyłek, jeżeli jest wykonywane bez udziału osób trzecich; 2) przewóz rzeczy innych niż korespondencja, wykonywany na podstawie odrębnych przepisów; 3) wzajemna nieodpłatna wymiana korespondencji dokonywana przez wymieniające się podmioty; 4) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez pocztę specjalną ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 5) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez wojskową pocztę polową¹⁶. Usługa pocztowa świadczona jest w ramach działalności pocztowej, która jest rozumiana jako działalność gospodarcza¹⁷. Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych to według art. 3 pkt 30 pr. poczt. usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczony przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych. Do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich. Świadczenie usług, które mieszczą się w zakresie usług powszechnych przez podmiot inny niż operator wyznaczony, stanowi wyraz przyjęcia na polskim rynku usług pocztowych modelu konkurencyjnego¹⁸.

Kontrola wojewody dotyczy treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych. Sieć telekomunikacyjna jest definiowana jako systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju¹⁹. Będą to zatem tylko tego rodzaju mechanizmy, które są odpowiedzialne za nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów²⁰. Telekomunikacja to z kolei według art. 2 pkt 42 pr. tel. nadawanie, odbiór lub transmisję informa-

¹⁶ Art. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 896), dalej jako pr. poczt.

¹⁷ M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2017, Legalis, art. 2.

¹⁸ M. Chołodecki, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, S. Syp, [w:] T. Skoczny, A. Piszcz, M. Chołodecki (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2018, Legalis, art. 3.

¹⁹ Art. 2 pkt 35 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 576 ze zm.), dalej jako pr. tel. W skład sieci telekomunikacyjnej wchodzi wszystkie elementy sieci, w tym także jej nieaktywne części, które w danej chwili nie są wykorzystywane do pośredniego lub bezpośredniego świadczenia usług – A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, 2015, Lex, art. 2.

²⁰ Wyrok WSA z 22 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 588/17, Lex nr 2422850.

cji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych czy też innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną.

Cenzura w czasie stanu wojennego

Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w. w czasie stanu wojennego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe²¹. Wprowadzenie cenzury nie jest zatem obligatoryjne, a zależy od okoliczności i możliwości osiągnięcia założonego celu, który ma być za jej pośrednictwem osiągnięty. Należy też wziąć pod uwagę, czy tego celu nie można osiągnąć za pośrednictwem łagodniejszych środków.

Cenzura prewencyjna, jak stanowi art. 21 ust. 7 u.s.w., nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu, które stanowią źródła informacji na temat religii oraz służą wypełnianiu funkcji religijnych. Wyjątek od zasady cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu materiałów prasowych obwarowany jest jednak pewnymi warunkami. Nie będzie ona wprowadzona w stosunku do tych środków społecznego przekazu, które: 1) należą do kościołów i innych związków wyznaniowych; 2) stanowią źródła informacji na temat religii; 3) służą wypełnianiu funkcji religijnych. Wszystkie trzy przesłanki muszą być spełnione łącznie, aby cenzura prewencyjna nie miała zastosowania na gruncie przepisów u.s.w.

Cenzura prewencyjna obejmuje tylko materiały prasowe, które są definiowane jako każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst, jak również obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy też autorstwa²². Zawarta w art. 7 ust. 2 pkt 4 pr. pras. definicja ma charakter ogólny i zakreśla szerokie ramy do oceny tekstu jako materiału prasowego. Katalog tekstów, które uznaje się za materiały prasowe, nie został w powyższym przepisie określony, wręcz przeciwnie – istnieje otwarta formuła charakteru tekstu (o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym), a także środka wyrazu (niezależnie od rodzaju, formy)²³.

W art. 14 Konstytucji RP zapewnia się wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Przepis ten wprowadza zatem gwarancję swobody wy-

²¹ Zob. szerzej: M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 130–132.

²² Art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914 ze zm.), dalej jako pr. pras.

²³ Wyrok SA w Białymstoku z 19 października 1995 r., sygn. akt I ACr 227/95, Lex nr 62590.

powiedzi w prasie, wolność od cenzury, nacisków politycznych, manipulacji ze względu na interesy jednostkowe, a państwo ma obowiązek stać na straży tych wartości²⁴. Wolność prasy nie ma charakteru absolutnego i w niektórych okolicznościach może być ograniczana. Należy jednak podkreślić – za art. 233 ust. 2 Konstytucji RP – że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku, przy czym ograniczać to nie znaczy całkowicie znosić²⁵.

Zasadą wyrażoną w art. 1 pr. pras. (pochodną art. 14 Konstytucji RP) jest, że prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego, a także kontroli i krytyki społecznej. Wolność prasy to jeden z najlepszych sposobów ujawniania oraz kształtowania opinii publicznej o ideach i postawach polityków czy też osób pełniących funkcje publiczne. Wolność prasy to także możliwość prezentowania zjawisk nagannych. Z jawnością życia publicznego związana jest funkcja kontrolna prasy oraz przedstawienie za pośrednictwem mediów krytyki społecznej²⁶.

W art. 54 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jak również zakazuje się cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy²⁷. W związku z powyższym art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w., według którego w czasie stanu wojennego może być wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe, stoi w sprzeczności z art. 54 Konstytucji RP. Ustrojodawca w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP w sposób ogólny stanowi o możliwości ustawowej regulacji ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela i nie wskazuje, że u.s.w. nie może ograniczać wolności słowa, nie mniej jedna odnośnie do cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu znajdzie zastosowanie art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, zakazujący takiej cenzury, a nie art. 21 ust. 1 pkt 1 u.s.w. ją umożliwiający.

Wojewoda jako organ kontroli i cenzury

Funkcję organów cenzury i kontroli, jak wskazuje art. 21 ust. 2 u.s.w., pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji

²⁴ E. Forenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, 2013, Lex, art. 1.

²⁵ P. Winczorek, op. cit., s. 438.

²⁶ M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, 2013, Lex, art. 1.

²⁷ Wolność wyrażania opinii gwarantuje również art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Przepis ten uprawnia wojewodę do nakazania organom samorządu terytorialnego (wszystkich szczebli) w danym województwie wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Rozwiązanie to (podobnie jak rozwiązania przyjęte w u.w.a.r.) godzi w zasadę samodzielności samorządu terytorialnego zagwarantowaną w Konstytucji RP, jest nieprecyzyjne, nie wskazuje dokładnie okoliczności, w których wojewoda może wystosować stosowny nakaz, a także formy i możliwości jego zaskarżenia, w jakim czasie ma on obowiązywać, oraz jakie czynności techniczne organy samorządu terytorialnego mają wykonywać. Ingerencja w sferę samodzielności podmiotu zdecentralizowanego nie może opierać się na dowolności, musi być doprecyzowana w przepisie prawa rangi co najmniej ustawowej. Precyzji tej zabrakło w upoważnieniu wojewody do wystosowania nakazu w stosunku do organów samorządu terytorialnego w przypadku podjęcia określonych działań umożliwiających wprowadzenie kontroli i cenzury na danym obszarze, na którym właściwa będzie określona jednostka samorządu terytorialnego (zasadniczo gmina lub powiat, w mniejszym zakresie samorządowe województwo, gdyż wojewoda posiada skuteczniejsze instrumentarium niż sejmik województwa czy też zarząd województwa).

Wojewoda (jako organ cenzury i kontroli) na podstawie art. 21 ust. 3 u.s.w. jest uprawniony do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych oraz kurierskich, a także korespondencji telekomunikacyjnej, jak również do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa. Przepis ten stanowi o zatrzymywaniu publikacji, przesyłek czy korespondencji, a także przerywaniu rozmów i transmisji, gdy w rzeczywistości chodzi o kontrolę zawartości lub treści, co wynika też z art. 21 ust. 1 u.s.w. Samo ich zatrzymanie, bez sprawdzenia zawartości lub treści, nie pozwoli wojewodzie na zbadanie, czy rzeczywiście może dojść do zwiększenia zagrożenia bezpieczeństwa lub obronności państwa.

Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencję telekomunikacyjną doręcza się adresatom po zniesieniu stanu wojennego. Obowiązek ten nakłada na wojewodę art. 21 ust. 4 u.s.w. Jednak ustawodawca przewiduje wyjątek od tej zasady. W art. 21 ust. 5 u.s.w. wprowadza rozwiązanie, według którego jeżeli ich treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, to wojewoda przekazuje je niezwłocznie, a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wojennego organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przypadku rzeczy.

Według art. 21 ust. 6 u.s.w. decyzje wojewody, jako organu kontroli i cenzury, są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego. Ostateczne są te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁸. Ze względu na zasadę pewności prawa możliwość weryfikacji decyzji ostatecznych została znacznie ograniczona. Chodzi tutaj zarówno o ściśle określone przesłanki, jak i czas na uruchomienie określonego trybu tej weryfikacji. Możliwość podważenia decyzji ostatecznych stanowi odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania, w związku z czym reguła trwałości decyzji ostatecznych musi równoważyć dwa elementy, które są związane z trwałością aktu administracyjnego, zatem z jednej strony zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji publicznej, z drugiej zaś stabilność stosunków prawnych i jednolitość wykładni prawa²⁹.

W stosunku do decyzji z zakresu kontroli i cenzury wydawanych w czasie stanu wojennego nie występuje obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia. Zasadą jest, że skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka³⁰, zasada ta jednak jest wyłączona przez art. 21 ust. 6 u.s.w. Przepisy szczególne mogą przewidywać zwolnienie skarżącego od obowiązku dotyczącego wyczerpania środków zaskarżenia³¹ – takim przepisem szczególnym będzie art. 21 ust. 6 u.s.w.

Zakończenie

W art. 18 u.s.w. ustawodawca stanowi, że na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo, a także ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

²⁸ Art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.). Nie przewiduje się zaopatrywania decyzji administracyjnych w klauzulę ostateczności, jak też w inny sposób stwierdzania, że decyzja jest ostateczna – M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex, art. 16.

²⁹ P. Krzykowski, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, Olsztyn 2020, s. 86.

³⁰ Art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.).

³¹ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecnictwo*, 2021, Lex, art. 52.

mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. Przy czym rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wojennego powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Mogą być one zatem wprowadzane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności³².

Rozporządzenie Prezydenta RP o stanie wojennym musi przewidywać możliwość wprowadzenia: cenzury prewencyjnej środków społecznego, kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów, kontroli treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych bądź też sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych.

Elementy rozporządzenia o stanie wojennym określa art. 3 ust. 2 u.s.w., wskazując, że powinny się w nim znaleźć przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także – w zakresie dopuszczonym u.s.w. – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Ograniczenia te powinny zatem dotyczyć wolności komunikowania się czy też wolności słowa.

Ustawodawca w art. 21 ust. 8 u.s.w. zapowiedział uregulowanie trybu postępowania organów kontroli i cenzury, uwzględniając przy tym potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania. Jednakże mimo upływu dwóch dekad od tej zapowiedzi, Rada Ministrów nie wywiązała się jeszcze z obowiązku wydania stosownego rozporządzenia. Wątpliwe jest również przekazanie tego rodzaju materii do regulacji w drodze aktu wykonawczego. W ocenie autora niniejszego artykułu tryb postępowania wojewody jako organu kontroli i cenzury powinien być uregulowany w ustawie, a nie w rozporządzeniu, w związku z czym należałoby znowelizować u.s.w. w tym zakresie. Nowelizacja ta powinna uwzględniać specyfikę kontroli i cenzury jako instytucji uruchamianych w sytuacji szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza że dotyczy to ograniczenia korzystania z konstytucyjnych swobód, a w szczególności prawa do prywatności stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawnego. Nie tylko ingerencja ta nie może być nadmierna, ale też dopuszczalna wyłącznie w ostateczności, gdy nie da się w inny sposób przeciwdziałać samemu zagrożeniu determinującemu wprowadzenie stanu wojennego, jak i jego skutkom. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań ma zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa

Kontrola obejmuje szczególne działania, takie jak: badanie zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocz-

³² Zasada proporcjonalności będzie oznaczała konieczność działania adekwatnego do zagrożeń – W. Gizicki, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 104.

towych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich czy też analizę treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, w związku z powyższym ewentualna nowelizacja u.s.w. w zakresie uszczegółowienia czynności kontrolnych musi dokładnie opisywać poszczególne etapy kontroli i wyczerpująco wskazywać nie tylko właściwe organy, ale też kompetencje, jakie im przysługują w tym obszarze. Odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć też przepisy u.k.a.r., gdzie ogólnie określono zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, w tym przepisy dotyczące trybu uproszczonego czy dokumentacji kontroli. Ze względu na ograniczoną jawność (związaną z koniecznością ochrony bezpieczeństwa państwa) w ograniczonym zakresie dopuszczalny byłby wgląd do wyników kontroli, które mają stanowić ważny materiał do analizy samego zagrożenia i jego skutków, jak też podmiotów, które współpracują z agresorem.

Wojewoda wprowadza – w zakresie nienależącym do właściwości innych organów – ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela i w związku z tym na podstawie art. 13 ust. 3 u.s.w., w zakresie tych działań, podporządkowane mu są wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. W art. 21 u.s.w. nie określa się organu wprowadzającego cenzurę prewencyjną czy kontrolę korespondencji, w związku z powyższym należy przyjąć, że organem właściwym będzie wojewoda. Mając w ręku swoje władcze uprawnienia, wojewoda może oddziaływać na działanie samorządu terytorialnego, korzystając nie z dopuszczalnych w ramach decentralizacji administracji publicznej narzędzi wyraźnie określonych przez ustawodawcę (wynikających z nadzoru), a instrumentów właściwych strukturom zhierarchizowanym, takim jak administracja rządowa. W przypadku cenzury prewencyjnej i kontroli korespondencji będzie on zatem organem nadrzędnym w stosunku do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (podporządkowanych organom tego samorządu), co nawet w czasie stanu nadzwyczajnego, jakim jest stan wojenny, jest niedopuszczalne ze względu na rozwiązania przyjęte w Konstytucji RP, nie tylko ustanawiające samodzielność samorządu terytorialnego, ale zapewniające ochronę tej samodzielności. Ustawodawca nie może zatem stanowić przepisów będących w opozycji do norm konstytucyjnych, jako norm, które muszą być uwzględniane w aktach niższego rzędu.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Brzozowska-Pasieka M., Olszyński M., Pasieka J., *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, 2013, Lex.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M. (red.), *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3.
- Czuryk M., Karpiuk M., Mazuryk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Elipsa, Warszawa 2012.
- Drembkowski P., Ślusarczyk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Forenc-Szydelko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, 2013, Lex.
- Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2017, Legalis.
- Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2014.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, WSM, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3.
- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Unitas, Siedlce 2017.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, WPiA UWM, Olsztyn 2020.
- Karpiuk M., Sobczyk P. (red.), *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, WPiA UWM, Olsztyn 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, 2021, Lex.
- Kostrubiec J., *Kontrola w administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Iuris, Warszawa–Poznań 2013.
- Kostrubiec J., *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, IWS, Warszawa 2021.
- Kostrubiec R., *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyńska (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, WSM, Warszawa 2017.
- Krasuski A., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, 2015, Lex.
- Lewandowska K., Lewandowski T., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, 2013, Lex.

- Pacak M., Zmerek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex.
- Pikulski S., Szczechowicz K., *Podstuch telefoniczny w ustawie o Policji a ochrona prawa człowieka do poszanowania tajemnicy komunikowania się i życia prywatnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8.
- Polinceusz M., *Stany nadzwyczajne – zasady i zakres działania terenowych organów administracji publicznej w województwie*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, RS Druk, Rzeszów 2010.
- Skoczny T., Piszcz A., Chołodecki M. (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*, 2018, Legalis.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2013, Lex.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008.

Summary

Control and censorship competencies vested with governors of provinces during martial law

Keywords: administrative law, governor of the province, control, censorship, martial law.

A governor of the province, as a representative of the Council of Ministers at the provincial level, is vested with several competencies, including those concerning defence, security and public order. Governors not only ensure the cooperation of all public administration bodies operating in the province but also, in the event of a threat to state security, direct their activities. Control and censorship duties are also performed in the event of a threat to (external) security of the state to restore its normal functioning, except that they are directed not to administrative entities, but to natural persons, legal persons, and organisational units without legal personality.

The aim of this article is to present the status of a governor of the province as a body exercising control and censorship during martial law. The powers of the Council of Minister's representative in the province, in this respect, affect the area of human and civil rights and liberties. Therefore, they are not subject to a broadening interpretation.

Within the framework of activities undertaken with the aim of ensuring national security, governors are entitled to interfere, by way of decisions, in individual rights and liberties. Such interference, however, is not arbitrary; in doing so, they must strictly follow the rule of law, and their actions must aim to restore the normal functioning of the state. The instruments used to restrict human and civil rights and liberties must not be abused.