

Izabela Niczyporuk-Chudecka

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

INSTYTUCJE STANÓW NADZWYCZAJNYCH JAKO GWARANCJA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W SYTUACJI SZCZEGÓLNEGO ZAGROŻENIA – ASPEKT KONSTYTUCYJNY

THE INSTITUTIONS OF EXTRAORDINARY STATES AS A GUARANTEE OF STATE
SECURITY IN THE SITUATION OF A SERIOUS RISK – CONSTITUTIONAL ASPECT

Streszczenie: Każde odpowiedzialne państwo powinno posiadać w krajowym prawodawstwie instytucje gwarantujące bezpieczeństwo kraju w sytuacji szczególnego zagrożenia. Polski ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (rozdział XI) określił stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Każdy z nich charakteryzuje się innymi przesłankami, czasem trwania, szczególnym funkcjonowaniem najważniejszych organów państwa czy też możliwością wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie praw i wolności jednostki. Ustrojodawca przewidział także zasady wprowadzania każdego ze stanów nadzwyczajnych, tj. zasadę wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich. Celem artykułu jest charakterystyka zasad i stanów nadzwyczajnych z punktu widzenia przepisów Konstytucji. Powyższe pozwoli na ukazanie istotności tematyki w zakresie bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia.

Słowa kluczowe: Konstytucja, stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej

Summary: Each reliable country should possess in its national legislation the institutions which will guarantee state security in a situation of a serious threat. The Polish constitutional legislator in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 (Chapter XI) constituted extraordinary states: martial law, state of emergency and state of natural disaster. Each of them is characterized by different premises, duration, special functioning of the most important state organs or the possibility of introducing certain restrictions in the scope of individual rights and freedoms. The legislator also provided for the rules for the introduction of each extraordinary state i.e. the principle of uniqueness, legality, proportionality, purposefulness, protection of the foundations of the legal system and protection

of representative bodies. The purpose of the article is to characterize the rules and extraordinary states from the point of view of the provisions of the Constitution. The above will allow to show the importance of the subject of state security in a situation of a serious threat.

Keywords: the Constitution, extraordinary conditions, martial law, state of emergency, state of natural disaster

Wprowadzenie

Kwestia bezpieczeństwa od wieków stanowiła istotny element funkcjonującego prawodawstwa. Prawo do bezpieczeństwa regulowała już w 1789 roku francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela¹. Odniesienie do wolności, własności, a przede wszystkim bezpieczeństwa i oporu przeciwko uciskowi zaakcentowano również dwa wieki później w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1948 roku². Współcześnie istnieje wiele definicji „bezpieczeństwa”. Wszystkie jednak sprowadzają się do pewnego stanu pewności, „stanu normalności”³, braku zagrożenia, przekonania, iż podstawowe wartości państwa są w pełni gwarantowane⁴. Według przedstawionego rozumienia definicji „bezpieczeństwa” istotne są subiektywne odczucia jednostki w danej sytuacji wobec zdarzenia, które wystąpiło⁵. Podkreślenia wymaga, iż bezpieczeństwo należy analizować pod kątem multilateralności, tzn. wielostronnie, wielowymiarowo⁶.

„Stan niebezpieczeństwa” należy rozumieć *a contrario* do przedstawionej wyżej definicji „bezpieczeństwa”⁷. Jeżeli w trakcie „normalnego funkcjonowania

¹ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 24 sierpnia 1789 r., [w:] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>, dostęp: 18.03.2015 r.

² S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 45.

³ Szerzej w: M. Trubas, *Bezpieczeństwo. Zarys teoretyczny*, Szczecin 2017, s. 81.

⁴ A. Ciupiński, *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004, s. 311; *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1977, s. 85.

⁵ Por. L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2000, s. 437; L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Od ryzyka do systemu*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Prace edukacyjne*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2001, s. 21; L. Korzeniowski, *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków 2003, s. 183.

⁶ L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 76.

⁷ Więcej o definicji bezpieczeństwa państwa w: J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 63-78.

państwa” wystąpi brak bezpieczeństwa, należy traktować je w dwóch aspektach: zewnętrznym (związanie kraju przez zawarte wcześniej umowy międzynarodowe) oraz wewnętrznym (uregulowania prawne funkcjonujące w państwie)⁸.

Powyższe rozróżnienie stanu bezpieczeństwa od stanu niebezpieczeństwa państwa stanowi bazę wyjściową do dalszej, szczegółowej analizy polskich instytucji stanów nadzwyczajnych.

Pojęcie, istota oraz geneza stanów nadzwyczajnych

Stany nadzwyczajne są instytucją prawa wewnętrźnie obowiązującego. W doktrynie prawa zazwyczaj związane są one ze stanami szczególnego zagrożenia państwa⁹. Powiązane są również z sytuacjami wyjątkowymi, obrony, oblężenia czy także klęski żywiołowej. Wymagają one użycia nadzwyczajnych środków zapewniających nienaruszalność państwa. Stany nadzwyczajne służą także ochronie suwerenności państwa, podstaw ustroju, jego funkcjonowania, ładu publicznego, obronie życia, a także mienia obywateli¹⁰. Jak wskazuje Piotr Winczorek, stany nadzwyczajne przygotowują państwo na sytuację, w której „normalne funkcjonowanie konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych organów władzy publicznej zostało w bardzo poważnym stopniu zagrożone”¹¹. Z kolei Dariusz Górecki stan nadzwyczajny definiuje jako „sytuację szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia po szczególne środki, gdy te, które zostały przewidziane w Konstytucji, są niewystarczające”¹². Chodzi o niestandardowy sposób administrowania państwem czy też określenie wyjątkowych, specjalnych uprawnień najważniejszych organów, np. rozszerzenie kompetencji rządu czy organów wojskowych.

⁸ Bezpieczeństwo wewnętrzne utożsamiane jest ze stabilnym funkcjonowaniem państwa, na które składają się głównie procesy decyzyjne, wszelkie procedury zmierzające do przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa” oraz relacje, które występują na linii państwo – jednostka. Zob.: B. Pacek, *Rola Sił Zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejkszner, Warszawa 2013, s. 155.

⁹ Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5-19.

¹⁰ J. Buczkowski, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (wybrane aspekty)*, wydanie siódme poszerzone i uaktualnione, red. J. Buczkowski, Przemysł 2008, rozdział XVI.

¹¹ Za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wydanie drugie rozszerzone, Warszawa 2008, s. 427.

¹² Za: D. Górecki, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 295.

Nieuniknione zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa determinują konieczność wprowadzenia regulacji instytucji gwarantujących ochronę i obronę kraju. Wiesław Skrzydło wskazuje, że skrajne sytuacje wymagają przede wszystkim: określenia podstaw prawnych stanów nadzwyczajnych, a także organów korzystających ze specjalnych uprawnień, możliwości kontroli decyzji dotyczących wprowadzenia stanu czy też sprecyzowania kwestii związanych z odpowiedzialnością organów państwowych¹³.

Powyższe zagadnienia dotyczą istoty stanów nadzwyczajnych. Można ją sprowadzić do ośmiu enumeratywnie wymienionych cech, które skatalogował Michał Brzeziński. Uczony wskazał, iż:

1. Stany nadzwyczajne są instytucją prawną, która zazwyczaj uregulowana jest na poziomie konstytucji i ustaw szczegółowych.
2. Stany nadzwyczajne mają charakter wewnątrzpaństwowy.
3. Charakteryzuje je czasowość. Stan nadzwyczajny nie może trwać permanentnie.
4. Istotna jest przyjęta konstrukcja stanu wyższej konieczności.
5. Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest przejawem suwerenności państwa.
6. Instytucja stanu nadzwyczajnego może być wykorzystywana jedynie w warunkach skrajnego zagrożenia.
7. Ważnym elementem jest proobywatelskość, tzn. doraźne i kierunkowe działania, które są podejmowane w trakcie obowiązywania któregoś ze stanów.
8. Wprowadzenie stanu daje możliwość dopuszczenia czasowych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela¹⁴.

Omawiając problematykę stanów nadzwyczajnych, nie można pominąć ich genezy. Z uwagi na obszerność tematyki scharakteryzowana zostanie jedynie krajowa ewolucja instytucji, która dokonała się na poziomie poszczególnych konstytucji.

Pierwsze krajowe uregulowania stanów nadzwyczajnych sięgają II Rzeczypospolitej. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości prawo rozróżniało stan wyjątkowy oraz stan wojenny. Obowiązujące przepisy zostały zastosowane już 2 stycznia 1919 r. Wówczas Tymczasowy Naczelnik Państwa wydał dekret

¹³ Patr: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

¹⁴ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 64.

o wprowadzeniu stanu wyjątkowego¹⁵. Kolejne lata funkcjonowania państwa określone są mianem okresu międzywojennego. W trakcie jego trwania uchwalono dwie konstytucje, tj. tzw. konstytucję marcową z 17 marca 1921 r.¹⁶ oraz tzw. konstytucję kwietniową z 23 kwietnia 1935 r.¹⁷ Oba akty w swoich uregulowaniach przewidywały dwie kategorie stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny oraz stan wyjątkowy.

Konstytucja marcowa wprowadzała parlamentarny system rządów, który stanowił podstawę państwa demokratycznego. Wzorem przyjętych przez ówczesnego ustrojodawcę rozwiązań była III Republika Francuska (1870-1940 r.). Stan wyjątkowy charakteryzowała możliwość zawieszenia praw obywatelskich. Organem uprawnionym do takiego działania była Rada Ministrów. Niezbędna była również zgoda Prezydenta oraz zatwierdzenie decyzji przez Sejm. W przypadku sprzeciwu – stan wyjątkowy ulegał zakończeniu. Do chwili uchwalenia konstytucji kwietniowej stan wyjątkowy był wprowadzony trzykrotnie. Pierwszy raz stało się to w grudniu 1922 r., po zabójstwie Gabriela Narutowicza, a następnie dwukrotnie w 1926 r. Powodem był zamach majowy dokonany przez Józefa Piłsudskiego. Z kolei „marcowy” stan wojenny był kwalifikowaną postacią stanu wyjątkowego¹⁸. Mógł obowiązywać wyłącznie na terenie objętym działaniami zbrojnymi.

W trakcie obowiązywania konstytucji kwietniowej panował już odmienny do poprzedniego system rządów. Obowiązywał autorytarny układ, którego podstawę stanowiła głowa państwa. Odrzucono trójpodział władzy. Znany z poprzedniej ustawy zasadniczej stan wyjątkowy na mocy nowych przepisów wprowadzała Rada Ministrów, która musiała uzyskać przyzwolenie prezydenta. Zarządzenie w ciągu 7 dni musiało być przedłożone Sejmowi, który mógł uchylić ten stan. W konstytucji kwietniowej rozbudowaniu uległy przepisy normujące stan wojenny. Z powodu silnej pozycji głowy państwa, to prezydent posiadał kompetencję pozwalającą na wprowadzenie tej szczególnej instytucji. Dodatkowo mógł on wydawać dekrety z mocą ustawy, a także decydować o skróceniu lub przedłużeniu kadencji

¹⁵ Szerzej w L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 28 i nast.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

¹⁸ W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 171.

parlamentu. Do chwili wybuchu II wojny światowej żaden z „kwietniowych” stanów nadzwyczajnych nie był formalnie, konstytucyjnie wprowadzony.

W 1947 r. uchwalono tzw. małą konstytucję. Akt nie zawierał jednak przepisów normujących przedmiotową kwestię¹⁹. Kolejną ustawę zasadniczą z dnia 22 lipca 1952 r. nazywa się tzw. Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰. Regulowała ona wyłącznie kwestie dotyczące stanu wojennego, który niejako łączył ze sobą oba znane już wcześniej stany nadzwyczajne. Co ważne, obowiązujące przepisy zostały wykorzystane w praktyce, gdy w 1981 r. wprowadzono stan wojenny. Instytucję i samo pojęcie stanu wyjątkowego wprowadzono dopiero nowelą z 1983 r.²¹ W 1992 r. uchwalono kolejną tzw. małą konstytucję²². Akt wyróżnił stan wojenny oraz stan wyjątkowy. Przepisy te obowiązywały aż do 1997 r., tj. chwili uchwalenia aktualnie obowiązującej konstytucji.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca rozszerzył katalog stanów nadzwyczajnych²³. Współcześnie wyróżnia się stan wojenny, stan wyjątkowy oraz trzeci rodzaj – stan klęski żywiołowej. Rozszerzenie rodzajów stanów nadzwyczajnych jest spowodowane poszerzeniem się katalogu szczególnego zagrożenia państwa oraz historycznych doświadczeń minionych ustawodawstw²⁴. Dodatkowo rozdział XI aktualnie obowiązującej Konstytucji jest poświęcony w całości przedmiotowej kwestii, zawiera także zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych, katalog praw i wolności, które podlegają ograniczeniom oraz te, których granice nie mogą zostać naruszone. Co ważne, stany nadzwyczajne zostały uregulowane także na poziomie ustawy zasadniczej, które dopełniają normy konstytucyjne. Z uwagi na obszerność tematyki oraz przyjęty temat dalszym rozważaniom będą podlegały wyłącznie normy konstytucyjne.

¹⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71).

²⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

²¹ Zob. T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 223.

²² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Dalej: Konstytucja RP.

²⁴ Zob. P. Kierończyk, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 575 i nast.

Konstytucyjne zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, ustrojodawca ukonstytuował sześć zasad wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Artykuł 228 Konstytucji RP normuje bowiem: zasadę wyjątkowości (ust. 1), legalności (ust. 2-4), proporcjonalności (ust. 5), celowości (ust. 5), ochrony podstaw systemu prawnego (ust. 6) oraz zasadę ochrony organów przedstawicielskich (ust. 7). Każdorazowe wprowadzenie oraz późniejsze trwanie stanu nadzwyczajnego (nie ma znaczenia rodzaj) wymaga zastosowania wszystkich wymienionych wyżej zasad.

Zasada wyjątkowości nazywana jest również zasadą subsydiarności. Warunkuje ona wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wyłącznie w momencie wystąpienia szczególnego zagrożenia, gdy zwykle, konstytucyjne środki mogą być niewystarczające²⁵. Przesłankę charakteryzuje duża doza uznaniowości. Na właściwych organach spoczywa waga decyzji i analiza, czy dana sytuacja jest wyjątkowa i wymusza podjęcie niestandardowych środków służących obronie ludności i kraju.

Zasada legalności (art. 228 ust. 2-4) wskazuje na konieczność istnienia właściwej (ustawa lub rozporządzenie) podstawy prawnej uprawniającej do wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego. Przepis nakłada również obowiązek ogłoszenia właściwego aktu w Dzienniku Ustaw, a także podania go do informacji publicznej. Zasada dotyczy również obowiązku, a zarazem uprawnienia uchwalenia przez Sejm i Senat adekwatnych do sytuacji aktów²⁶. Ostatni z ustępów przywołanego artykułu dopuszcza możliwość dochodzenia roszczeń majątkowych²⁷.

Artykuł 228 ust. 5 wyraża zasadę proporcjonalności, stanowiącą o tym, iż wszelkie działania muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia, które w danym momencie wystąpiło²⁸. Podjęte środki nie mogą być znacząco uciążliwe dla społeczeństwa. Istotny jest także czas podjętych działań. Chodzi bowiem o szybkość

²⁵ A. Kustra, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Wydanie XIV*, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013, s. 698.

²⁶ Więcej w: W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2, s. 103.

²⁷ Szerzej w: I. Niczyporuk, *Stan wojenny jako stan nadzwyczajny*, „Wojny i Konflikty. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość” 2016, nr 1(1), s. 89.

²⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 175.

decyzji oraz adekwatność do sytuacji. Adresatami zasady są organy odpowiedzialne za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego²⁹.

Kolejną zasadą ogólną jest zasada celowości (ust. 5). Otóż celem wszystkich podjętych środków oraz działań powinno być przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, aby zapewnić realizację praw i wolności jednostki. Ustawa zasadnicza stanowi o „jak najszybszym przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa”³⁰. Osiągnięcie tego celu powinno skutkować zakończeniem stanu nadzwyczajnego.

Zasadę ochrony podstaw systemu prawnego normuje art. 228 ust. 6 KRP. Przepis zabrania w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej do organów ustawodawczych, organów samorządu terytorialnego oraz ustaw szczegółowych³¹. Istotna jest tutaj hierarchia aktów³².

Ostatnia z zasad dotyczy ochrony organów przedstawicielskich. Nazywana jest ona zasadą kadencyjności³³. Zabrania skrócenia kadencji Sejmu, przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, wyborów do polskiego parlamentu, organów przedstawicielskich, a także wyborów prezydenta kraju w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego oraz 90 dni po jego zakończeniu. W przypadku gdy kadencja któregoś z wyżej wymienionych organów upływa w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego, zostaje ona automatycznie przedłużona. Celem zasady jest gwarancja ciągłości władzy państwowej.

Stan wojenny

Pierwszym z ukonstituowanych stanów nadzwyczajnych jest stan wojenny. Zaznaczenia wymaga fakt, iż nie jest on tożsamy ze stanem wojny czy też

²⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 31.

³⁰ Art. 228 ust. 2 Konstytucji RP.

³¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, op. cit., s. 35.

³² Szerzej w: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33-45; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002 oraz K. Działocha, *Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 126.

³³ Szerzej w: M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, 2. wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 875-876.

czasem wojny. Stan wojenny jest instytucją prawa wewnętrznego. Co ważne, charakteryzują go szczególne, zewnętrzne przesłanki, kompetencja prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, zarządzenia mobilizacji czy też katalog praw i wolności, które nie podlegają ograniczeniu.

Artykuł 229 Konstytucji RP wymienia przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Ustrojodawca wymienił zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium RP lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, którym na mocy umowy międzynarodowej (np. Pakt Północnoatlantycki) związane jest nasze państwo. W literaturze przedmiotu największe kontrowersje budzi pierwsza z wymienionych przesłanek, bowiem pozwala ona na najszerzy margines interpretacyjny. Ustrojodawca nie sprecyzował również, co należy rozumieć pod pojęciem „zbrojnej napaści”. Jak wskazuje się, należy je interpretować nawiązując do definicji „agresji”³⁴. Pomimo skupienia uwagi w artykule wyłącznie na przepisach konstytucyjnych, należy nadmienić, iż ustawa szczegółowa wymienia jeszcze jedną przesłankę determinującą wprowadzenie stanu wojennego, jaką może być zewnętrzne zagrożenie spowodowane działaniami terrorystycznymi³⁵.

Przywołany wyżej art. 229 określa również ogólną procedurę wprowadzenia stanu wojennego. Zgodnie z przepisem stan ten wprowadza Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Właściwą formą jest rozporządzenie (art. 231). W ciągu 48 godzin od podpisania aktu głowa państwa musi go przekazać Sejmowi. Ten zobowiązany jest do jego niezwłocznego rozpatrzenia. Jak wskazuje art. 231, Sejm może uchylić rozporządzenie „bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”, tj. minimum 231 posłów. Decyzja zapada w formie uchwały. Odrzucenie musi być oparte zarówno na przesłankach faktycznych, jak i prawnych. Zniesienie stanu wojennego następuje również w formie rozporządzenia Prezydenta.

Konstytucja ani ustawa szczegółowa nie określa czasu trwania stanu wojennego, jednak biorąc pod uwagę omówione zasady, jego zniesienie może nastąpić dopiero w chwili, gdy przestaną zachodzić przesłanki z art. 229. Ponadto ustro-

³⁴ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 427.

³⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301).

jodawca zaznaczył, że stan wojenny może obowiązywać na części lub całym terytorium państwa. Istotny jest również art. 234. Przepis ten przyznaje prezydentowi (na wniosek Rady Ministrów) kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w chwili gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenie zostaje zatwierdzone w formie uchwały na najbliższym możliwym posiedzeniu Izby Niższej – Sejmu³⁶. Co ważne, jak wskazuje Konstytucja, rozporządzenia prezydenta „mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa” (art. 234 ust. 2). Niezbędnym elementem rozporządzenia jest także podpis głowy państwa oraz ogłoszenie aktu w Dzienniku Ustaw.

Każdy ze stanów nadzwyczajnych niesie za sobą pewne skutki. Najczęściej są to ograniczenia w zakresie praw i wolności jednostki. W przypadku stanu wojennego ustrojodawca zastosował tzw. klauzulę derogacyjną. W art. 233 ust. 1 i 2 wymienił szereg konstytucyjnych praw i wolności, które nie mogą zostać ograniczone. Do tego zamkniętego katalogu należy: godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP), obywatelstwo (art. 34 i 36), ochrona życia (art. 38), humanitarne traktowanie (art. 39, 40, 41 ust. 4), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42), dostęp do sądu (art. 45), konstytucyjne dobra osobiste (art. 47), wolność sumienia i religii (art. 53), prawo składania petycji (art. 63), a także przepisy dotyczące rodziny i dziecka (art. 48 i 72). W kolejnym ustępie art. 233, tj. ust. 2, ustrojodawca zaznaczył, iż „niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku”.

Konsekwencją wprowadzenia stanu wojennego jest również działalność Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, którego kompetencje zostały opisane we wspomnianej już wcześniej ustawie szczegółowej.

Stan wyjątkowy

Kolejnym konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy. Charakteryzują go *stricto* wewnętrzne przesłanki³⁷. Jest regulowany zarówno

³⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 145.

³⁷ K. Działocha, *Nota 1 do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

przez konstytucję, jak i przez ustawę szczegółową³⁸. Zgodnie z art. 230 Konstytucji RP stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, ze względu na bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Powyższy katalog ma zamknięty charakter. Wprowadzenie stanu przysługuje prezydentowi, niezbędny jest jednak wniosek Rady Ministrów (art. 230 ust. 1). Głowa państwa decyduje o wprowadzeniu stanu, określa czas jego trwania, a także wskazuje teren objęty szczególnymi przepisami. Co ważne, jak wskazał ustrojodawca, stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 90 dni. Zgodnie z ustępem 2 art. 230 Sejm może postanowić o jednorazowym przedłużeniu czasu trwania stanu wyjątkowego maksymalnie o kolejne 60 dni. Prezydent wprowadza stan wyjątkowy na całym terytorium państwa lub wyłącznie jego pewnej części. Do stanu wyjątkowego stosuje się także art. 231 Konstytucji dot. rozporządzenia o wprowadzeniu stanu. Przepis ten został już wymieniony wyżej przy charakterystyce stanu wojennego i stosuje się go analogicznie w przypadku stanu wyjątkowego.

W odniesieniu do stanu wyjątkowego stosuje się też art. 233 (klauzula derogacyjna) Konstytucji RP, który również został już wyżej omówiony.

Stan klęski żywiołowej

Żywyoty natury są dynamiczne i wielokrotnie nie jesteśmy w stanie określić skali potencjalnych zniszczeń. Polski ustrojodawca na podstawie art. 232 Konstytucji RP przewidział możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej³⁹. Zgodnie z przywołanym przepisem stan ten wprowadzany jest w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych.

W przypadku stanu klęski żywiołowej organem odpowiedzialnym za jego wprowadzenie jest Rada Ministrów. Szczególne przepisy stosuje się przez czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie stanu następuje wyłącznie za zgodą Sejmu. Teren, który obejmuje stan klęski żywiołowej, uzależniony jest od przyczyny wprowadzenia stanu. Może objąć całe terytorium państwa lub jego wybraną część, np. w przypadku powodzi będą to wyłącznie zatopione/podtopione tereny.

³⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

³⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

Mówiąc o stanie klęski żywiołowej i jego skutkach, należy sięgnąć także do art. 234 Konstytucji RP, określającego katalog praw i wolności, które w trakcie trwania stanu mogą zostać ograniczone. Ustrojodawca wskazał na: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3 i 5), nienaruszalność mieszkania (art. 50), wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP (art. 52 ust. 1), prawo do strajku (art. 59 ust. 3), prawo własności (art. 64), wolność pracy (art. 65 ust. 1), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1) oraz prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Podsumowanie

Jak zostało przedstawione, Konstytucja RP rozróżnia trzy stany nadzwyczajne. Są nimi stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Łączą je pewne cechy, tj.: gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia, wspólne zasady wprowadzania, określone w art. 228 ustawy zasadniczej, specjalny tryb wprowadzania oraz znoszenia, a także możliwość wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela. Każdy ze stanów jest uregulowany również przez oddzielną ustawę szczegółową, która doprecyzowuje procedurę wprowadzania stanu czy też zakres konstytucyjnych ograniczeń. Z uwagi na specyfikę tematu oraz jego obszerność, ustawowe uregulowania zostały pominięte. Zaprezentowana charakterystyka wszystkich stanów nadzwyczajnych pozwoliła ukazać istotę tych instytucji z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

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

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 nr 156 poz. 1301).

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 24 sierpnia 1789 r., [w:] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>, dostęp: 18.03.2015 r.

Wydawnictwa zwarte

Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

Buczkowski J., *Stany nadzwyczajne* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (wybrane aspekty)*, wydanie siódme poszerzone i uaktualnione, red. J. Buczkowski, Przemyśl 2008.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Ciupiński A., *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004.

Działocha K., *Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.

Działocha K., *Nota 1 do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Górecki D., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, red. D. Górecki, Warszawa 2012.

Jaraczewski J., *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013.

Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

Kierończyk P., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.

Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M., *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013.

Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2000.

Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Od ryzyka do systemu*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Prace edukacyjne*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2001.

Korzeniowski L., *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków 2003.

Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012.

Kustra A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, wydanie XIV, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013.

Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany Nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010.

Pacek B., *Rola Sił Zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejksznier, Warszawa 2013.

Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.

Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2013.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1977.

Trubas M., *Bezpieczeństwo. Zarys teoretyczny*, Szczecin 2017.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – wydanie drugie, rozszerzone*, Warszawa 2008.

Artykuły

Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5).

Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.

Niczyporuk I., *Stan wojenny jako stan nadzwyczajny*, „Wojny i Konflikty. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość” 2016, nr 1(1).

Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2.