

STANY NADZWYCZAJNE

1. Pojęcie, istota i zakres regulacji stanów nadzwyczajnych

Konstytucja współczesnego państwa demokratycznego powinna określać sytuacje, które określamy mianem stanów nadzwyczajnych (stanów szczególnego zagrożenia). **Termin „stan nadzwyczajny” w państwie demokratycznym oznacza reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze.** Reżim ten cechuje się przede wszystkim ograniczeniem (zawieszeniem) określonych praw i wolności jednostki. Może również wystąpić przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia.

Wprowadzanie nadzwyczajnych uregulowań na czas zagrożenia jest instytucją sięgającą czasów **republiki rzymskiej**. W razie potrzeby władzę obejmował tam na okres najwyżej sześciu miesięcy specjalny urzędnik zwany dyktatorem (*dictator*). Jego zadaniem było odparcie najazdu wroga. Dzierżył w swoim ręku władzę życia i śmierci swoich współobywateli (*salus rei publicae suprema lex esto*), nie mógł jednak zmienić ustroju państwa. Co ważne, przez kilkaset lat dyktatura spełniała swoje zadania. Do jej upadku doszło dopiero w I wieku p.n.e.

Do doświadczeń republiki rzymskiej nawiązywali nowożytni filozofowie, m.in. Niccolò Machiavelli. Wtedy też, najpierw w Anglii, a następnie w Europie kontynentalnej wykształciły się nowożytne postacie stanów nadzwyczajnych. Na Wyspach Brytyjskich przyjęła się instytucja *martial law* (stanu wojennego). W rewolucyjnej Francji w drodze praktyki wyłonił się **stan oblężenia**. Pod jego pojęciem rozumiano najpierw faktyczne oblężenie twierdzy przez wroga, później odnoszono oblężenie do całego kraju. Szybko stan oblężenia uzyskał podstawę ustawową i konstytucyjną. Ostateczny kształt nadały mu ustawy z 1849 i 1878 r. Tę postać stanu nadzwyczajnego, ze względu na okoliczności powstania i charakterystyczne cechy (działanie organów władzy na podstawie prawa, zawieszenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki, formalne ogłoszenie stanu oblężenia przez parlament lub głowę państwa) nazywamy **republikańskim modelem stanu nadzwyczajnego**. Nieco później, w okresie restauracji Burbonów, wykształcił się we Francji **mo-**

narchiczny model stanu nadzwyczajnego (Karta Konstytucyjna Ludwika XVIII z 1814 r.). W świetle art. 14 Karty król mógł wydawać ordonanse (dekrety) w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Doktryna ta, zarzucona niebawem we Francji, została przyjęta w Niemczech pod postacią koncepcji **konieczności państwowej** (*Notrecht*). Przewidywała ona uprawnienie głowy państwa do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych o mocy ustawy (*Notverordnungen*), przy czym do monarchy (prezydenta) należała decyzja, czy zachodzą przesłanki skorzystania ze środków nadzwyczajnych, a także ich dobór. Model monarchiczny przyjęła konstytucja Republiki Weimarskiej z 1919 r. (art. 48). Obecnie jest on realizowany przez konstytucję V Republiki Francuskiej (art. 16).

Współcześnie dominuje – rzecz jasna – republikańska koncepcja stanu nadzwyczajnego. W obecnych czasach konstytucja bez przepisów o stanach nadzwyczajnych jest trudna do wyobrażenia, przede wszystkim ze względu na konieczność ochrony podstawowych praw i wolności. Dlatego też Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 4), jak i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 15) przewidują sytuacje stanu „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. Niemniej są spotykane konstytucje, które pomijają problematykę stanów nadzwyczajnych lub regulują je w sposób cząstkowy (choćby konstytucje Szwajcarii i Finlandii z 1999 r.). W takich państwach, o ustabilizowanej demokracji, brak regulacji stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym, mimo że może być oceniany negatywnie, nie musi stanowić zagrożenia dla ochrony praw i wolności jednostki. Jednakże w państwach takich jak Polska, gdzie mechanizmy demokratyczne nie są jeszcze w pełni ustabilizowane, regulacja stanów nadzwyczajnych wydaje się niezbędna. Również i doświadczenia historyczne, związane zwłaszcza z wprowadzeniem przez władze PRL stanu wojennego w 1981 r., skłaniają do szczególnej refleksji i troski o należyte uregulowanie tych kwestii.

W historii polskiego konstytucjonalizmu problematyka stanów nadzwyczajnych była stale obecna, począwszy od Konstytucji marcowej z 1921 r. Zawsze też (z wyjątkiem lat 1952–1983) występowały dwie postacie stanu nadzwyczajnego: stan wojenny i stan wyjątkowy, z tym że ich istota w II Rzeczypospolitej była nieco inna niż obecnie. Konstytucja PRL w pierwotnej postaci przewidywała tylko stan wojenny, który – jak wiadomo – został wprowadzony w dniu 13 grudnia 1981 r. Bezpośrednio po jego zniesieniu doprowadzono do nowelizacji konstytucji. Od 1983 r. stan wojenny może być wprowadzony w razie zagrożenia zewnętrznego, a stan wyjątkowy – zagrożenia wewnętrznego. Dopiero od wejścia w życie obecnej konstytucji możliwe jest też wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. W latach 1983–1997 wystąpienie klęski żywiołowej mogło być powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego. Warto dodać, że niewiele państw zawiera konstytucyjną regulację tego typu

stanu nadzwyczajnego (np. Ustawa Zasadnicza RFN, konstytucja Ukrainy, konstytucja Andory).

Kolejnym nowelom konstytucyjnym towarzyszyły zmiany ustawowe. W okresie międzywojennym stan wojenny był regulowany przez rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. Nr 8, poz. 54), a następnie ustawę z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. Nr 57, poz. 366), zaś stan wyjątkowy przez rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 marca 1928 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 32, poz. 307) i ustawę z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 17, poz. 108). Po II wojnie światowej nie do końca była jasna kwestia obowiązywania ustaw z 1937 i 1939 r. Dopiero gdy zaistniała praktyczna potrzeba wprowadzenia stanu wojennego, Rada Państwa wydała dekret z mocą ustawy z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.). W ten sposób został naruszony art. 26 ust. 1 Konstytucji PRL, który przyznawał Radzie Państwa prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy tylko w okresie między sesjami Sejmu (tymczasem w dniu 12 grudnia 1981 r. trwała sesja Sejmu PRL VIII kadencji). W 1983 r., w wyniku nowelizacji konstytucji, zaistniała dodatkowo konieczność uchwalenia ustawy z dnia 5 grudnia *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 66, poz. 297 z późn. zm.). Paradoksem historii jest, że akty te obowiązywały aż do 2002 r. Dopiero wtedy Sejm uchwalił obecnie obowiązujące ustawy o stanach nadzwyczajnych: ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.), ustawę 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. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* (Dz.U. Nr 233, poz. 1955).

W Konstytucji RP z 1997 r. stany nadzwyczajne zostały uregulowane w rozdziale XI zatytułowanym *Stany nadzwyczajne*. Decyzja ustrojodawcy o wyodrębnieniu rozdziału o stanach nadzwyczajnych przypomina Konstytucję kwietniową z 1935 r., mimo że przesłanki, które w trakcie prac konstytucyjnych zdecydowały o przyjęciu takiego rozwiązania, były zupełnie inne. W rozdziale tym nie został umieszczony przepis o stanie wojny. Artykuł 116 Konstytucji mieści się w rozdziale IV o Sejmie i Senacie. Fakt ten świadczy, że **nie było intencją ustrojodawcy zaliczenie stanu wojny do grona stanów nadzwyczajnych**. Stan wojny odnosi się tylko do międzynarodowych stosunków Rzeczypospolitej Polskiej i nie powoduje co do zasady bezpośrednich zmian w prawie wewnętrznym. Nastąpi to dopiero wraz z wprowadzeniem stanu wojennego, który może (choć nie musi) być wprowadzony równoległe wraz z ogłoszeniem stanu wojny.

W świetle art. 116 **o stanie wojny i zawarciu pokoju decyduje Sejm**. Może on podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (są to takie same przesłanki jak w przypadku stanu wojennego). **Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej**. Decyzja o zawarciu pokoju należy do Sejmu. Na czas wojny Prezydent powołuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4). W ten sposób konstytucja wyklucza możliwość osobistego dowodzenia przez Prezydenta Siłami Zbrojnymi RP. Na czas wojny może być również ustanowiony sąd wyjątkowy lub tryb doraźny (art. 175 ust. 2).

W rozdziale XI Konstytucji znajduje się siedem artykułów. Pierwszy z nich, art. 228, zawiera **zasady ogólne** stanów nadzwyczajnych. Na podstawie jego postanowień można wyróżnić następujące zasady:

- 1) **wyjątkowości** (art. 228 ust. 1) – odpowiedni stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko w razie wystąpienia sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne okażą się niewystarczające;
- 2) **legalności** (art. 228 ust. 2–4) – wskazuje ona na trzy poziomy prawnej regulacji stanów nadzwyczajnych: konstytucyjny (przepisy rozdziału XI), ustawowy (ustawy o stanie wojennym, stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej) i podustawowy: rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny, które określi m.in., które przepisy ustawowe zostaną w praktyce wykorzystane przez organy władzy publicznej; rozporządzenie takie podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości – z mocy ustaw o stanach nadzwyczajnych redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych mają obowiązek niezwłocznego i nieodpłatnego podania rozporządzenia do wiadomości publicznej;
- 3) **proporcjonalności** (art. 228 ust. 5) – działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia;
- 4) **celowości** (art. 228 ust. 5 *in fine*) – działania te powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa;
- 5) **ochrony podstaw systemu prawnego** (art. 228 ust. 6) – w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (w aktualnym stanie prawnym ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*) oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych;
- 6) **ochrony organów przedstawicielskich** – w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja

Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta, wskutek czego kadencje tych organów ulegają odpowiedzialnemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Jeszcze raz należy podkreślić, że wymienione zasady odnoszą się do wszystkich stanów nadzwyczajnych, niezależnie od ich zasięgu terytorialnego oraz czasu trwania. Praktyczne skutki tej regulacji mogą być bardzo poważne, np. wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na obszarze jednej gminy oznaczać będzie wstrzymanie procedury zmiany konstytucji lub zawieszenie kampanii wyborczej. W tym drugim przypadku z mocy art. 228 ust. 7 nie będzie można przeprowadzić żadnych procedur przez kolejne dziewięćdziesiąt dni następujących po zniesieniu stanu nadzwyczajnego.

2. Stan wojenny

2.1. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego

Stan wojenny może być wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Przesłanka **zewnętrznego zagrożenia państwa** nie jest ściśle sprecyzowana w obowiązującym prawodawstwie. Niemniej z samej istoty stanu wojennego wynika, że zagrożenie to powinno mieć charakter militarny. Dlatego też nad wyraz krytycznie należy ocenić decyzję ustawodawcy, który na mocy nowelizacji ustawy o stanie wojennym z 2011 r. uznał, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa należy rozumieć m.in. działania godzące w ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej. Zastrzeżenia, choć zupełnie innej natury, budzi również wprowadzony do ustawy przepis o „działaniach w cyberprzestrzeni”. Pustą wartością normatywną stanowi przepis o możliwości zaistnienia zewnętrznego zagrożenia wskutek działań terrorystycznych. Z punktu widzenia wykładni przepisów konstytucyjnych źródłem zagrożenia mogą być działania o różnym charakterze (również w przestrzeni informatycznej, ale nie w rzeczywistości wirtualnej – jak chce tego ustawodawca), zaś podkreślanie możliwości ich wystąpienia przez ustawodawcę bardziej przypomina zaklinanie rzeczywistości niż rzeczywistą próbę legislacyjnego zmierzenia się z możliwymi zagrożeniami (przede wszystkim terrorystycznymi).

Ocena powstałego zagrożenia należy do organów władzy państwowej podejmujących decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego, czyli do Rady Ministrów i Prezydenta RP. Muszą one kierować się zasadą wyjątkowości (art. 228 ust. 1 Konstytucji)

oraz proporcjonalności i celowości (art. 228 ust. 5 Konstytucji). Ponieważ jednak przesłanka zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa ma charakter ogólnikowy, Rada Ministrów i Prezydent dysponują dość szerokim zakresem swobody.

Tak daleko idących wątpliwości nie ma w odniesieniu do pozostałych przesłanek wprowadzenia stanu wojennego. **Zbrojna napaść** na terytorium RP, jak również wynikające z umowy międzynarodowej **zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji** są również przesłankami ogłoszenia stanu wojny (art. 116 ustawy zasadniczej). Stąd przy ich definiowaniu można odwołać się do art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, który deklaruje prawo państw do samoobrony indywidualnej i zbiorowej oraz uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1974 r. Rezolucji nr 3314 w sprawie definicji agresji. Jak wiadomo, sojusznicze zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikają z Traktatu Północnoatlantyckiego.

2.2. Tryb wprowadzenia stanu wojennego

Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego została pozostawiona organom władzy wykonawczej, z tym że podlega ona kontroli parlamentu. **Z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego występuje Rada Ministrów** jako organ zapewniający bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4, pkt 8 i 11 Konstytucji). Wniosek jest kierowany **do Prezydenta**, który niezwłocznie go rozpatruje, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego albo postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia (art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wojennym). W rozporządzeniu Prezydent określa przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, jego zasięg terytorialny, a także – w zakresie dopuszczonym przez ustawę – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw.

Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontroli parlamentarnej, ale jest ona wykonywana tylko przez izbę pierwszą (art. 231 Konstytucji). **Rozporządzenie musi być w ciągu 48 godzin od momentu podpisania go przez Prezydenta przedstawione Sejmowi**, który „niezwłocznie” rozpatruje ten akt. **Sejm może odrzucić rozporządzenie bezwzględną większością głosów**. Uchwała Sejmu jest publikowana w Dzienniku Ustaw. Jej podjęcie równoznaczne jest z zakończeniem stanu wojennego z mocą *ex nunc*, tzn. od momentu wejścia w życie (ogłoszenia) uchwały.

Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze (art. 4 ust. 3

ustawy o stanie wojennym). Minister Spraw Zagranicznych musi notyfikować Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie. Obowiązek ten, przewidziany w art. 6 ustawy o stanie wojennym, wynika z zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

2.3. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego

Najważniejszym skutkiem wprowadzenia stanu wojennego jest ograniczenie praw i wolności jednostki. Art. 233 ust. 1 Konstytucji enumeratywnie wymienia te prawa i wolności, które nie mogą być ograniczone w czasie stanu wojennego (klauzula negatywna). Oznacza to, że ustawa o stanie wojennym może przewidywać ograniczenie wszystkich pozostałych praw i wolności, które nie zostały wymienione w art. 233 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji, w czasie stanu wojennego **nie mogą być ograniczane** wolności i prawa człowieka i obywatela określone 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).

Pozostałe prawa i wolności mogą być ograniczane, z tym że zgodnie z art. 233 ust. 2 **niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku**. Mimo że w art. 233 ust. 1 wskazane ograniczenie praw i wolności następuje w drodze ustawy, należy przyjąć, że ograniczenie takie jest dopuszczalne również na podstawie rozporządzeń z mocą ustawy na zasadach określonych w art. 234 ust. 1.

Ustawa o stanie wojennym przewiduje następujące ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego: prawo do strajku i akcji protestacyjnych (art. 19); nietykalność osobista oraz nienaruszalność mieszkania – wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu (art. 20); wolność słowa i tajemnica korespondencji (art. 21); wolność zrzeszania się i zgromadzeń (art. 22); wolność działalności gospodarczej (art. 24–25); prawo do nauki (art. 24 ust. 1 pkt 3); prawo dostępu do informacji publicznej (art. 24 ust. 1 pkt 7); wolność przemieszczania się (art. 26–28). Ustawa przewiduje również możliwość nałożenia na obywateli obowiązku posiadania dowodu tożsamości w miejscu publicznym (art. 23 ust. 1); złożenia do depozytu broni palnej, amuni-

cji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów (art. 24 ust. 6), a także obowiązek pracy (art. 29).

2.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego

Poza możliwością wydawania w czasie stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy konstytucja nie przewiduje innych zmian w organizacji władz państwowych w czasie stanu wojennego. Wobec tego, stosownie do dyspozycji art. 228 ust. 3, zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych określają ustawy.

Ustawa o stanie wojennym przewiduje w szczególności, że jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi **konieczność obrony państwa**, obroną tą **kieruje Prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów** (art. 10 ust. 1). Jeżeli zostanie powołany (na czas wojny) **Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych**, podlega on **bezpośrednio Prezydentowi** (art. 16 ust. 1).

Ponadto, w myśl art. 10 ust. 2 tej ustawy, **Prezydent** w czasie stanu wojennego, działając na wniosek Rady Ministrów, postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania oraz o stanach gotowości bojowej sił zbrojnych, jak również określa zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego. Z kolei na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zatwierdza plany operacyjnego użycia sił zbrojnych oraz uznaje określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy przewiduje, że **Rada Ministrów** w czasie stanu wojennego zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa, przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej. Ponadto Rada Ministrów określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Może także zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów.

Ustawa o stanie wojennym określa również pozycję **Ministra Obrony Narodowej**. W świetle art. 12 dokonuje on oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych, formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa, koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów

państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz sił zbrojnych i obrony państwa, sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego oraz organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych.

Na terenie województwa realizacją zadań obronnych i obroną cywilną kieruje **wojewoda**. Do niego należy ocena zagrożeń, wprowadzanie niezbędnych ograniczeń praw i wolności jednostki, koordynowanie i kontrolowanie zadań wynikających z przepisów stanu wojennego. Wojewoda może także nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków (art. 13 ustawy o stanie wojennym).

W zakresie wymienionych działań wojewodzie są podporządkowane 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.

Artykuł 14 ustawy o stanie wojennym przewiduje, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce **zarząd komisaryczny** sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego. Podobną regulację przewiduje art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym.

2.5. Rozporządzenia z mocą ustawy w czasie stanu wojennego

Tylko **wprowadzenie stanu wojennego** (a nie stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej) umożliwia skorzystanie z nadzwyczajnego trybu wydawania aktów ustawodawczych, jakimi są rozporządzenia z mocą ustawy. Artykuł 234 Konstytucji jest jedynym przejawem tzw. ustawodawstwa delegowanego, czyli prawa wydawania aktów o randze ustawy (dekretów) przez organy egzekutywy. Oprócz wprowadzenia stanu wojennego potrzebne jest również stwierdzenie, że zaistniał drugi warunek, o którym mowa w art. 234 ust. 1 Konstytucji: **niemożność zebrania**

się Sejmu na posiedzenie. Warto podkreślić, że chodzi tu tylko o Sejm, a nie Senat. Należy uznać, że Sejm nie może zebrać się na posiedzenie wtedy, gdy nie jest w stanie (z powodów faktycznych, a nie prawnych) zebrać się grupa dwustu trzydziestu posłów, gdyż tylko wtedy Sejm zdolny jest do uchwalania ustaw (art. 120 Konstytucji). Podobnie należy odczytywać ten warunek w art. 116 Konstytucji, w świetle którego niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie oznacza możliwość ogłoszenia stanu wojny przez prezydenta.

Jeżeli zajdą oba wspomniane warunki, Rada Ministrów może wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy o określonej treści. Rozporządzenia **podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu** i mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Moc prawna rozporządzeń z mocą ustawy jest równa ustawom, niemniej pamiętać należy, że są one stanowione w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji. Oznacza to w szczególności, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą określać zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu wojennego. Nie mogą jednak, zgodnie z art. 227 ust. 6 Konstytucji, dokonywać zmian w ustawie o stanie wojennym.

3. Stan wyjątkowy

3.1. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego

Konstytucyjna regulacja stanu wyjątkowego w wielu miejscach zbliżona jest do przepisów o stanie wojennym, niektóre z nich (art. 231, art. 233, nie wspominając o art. 228 Konstytucji) są wspólne dla obu tych kategorii. Podstawowa różnica wynika jednak z przesłanek wprowadzenia obu stanów. Jak wspomniano wyżej, przesłanki wprowadzenia stanu wojennego są charakterystyczne dla zagrożeń, które mają charakter zewnętrzny. W przeciwieństwie do tego, przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, wymienione w art. 230 Konstytucji, wskazują, że **stan wyjątkowy może być wprowadzony w razie zagrożenia wewnętrznego**. Są one następujące: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz zagrożenie porządku publicznego. Jak widać, są to przesłanki trudno definiowalne, nieposiadające oparcia w obowiązującym prawodawstwie, co w praktyce daje organom egzekutywy większe możliwości wprowadzenia tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Dodać należy, iż w świetle art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym powyższe zagrożenia mogą być spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym.

Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa powstaje w sytuacji zamachu na instytucje rangi konstytucyjnej. Klasycznym przejawem takiego zagrożenia

nia jest zbrojny zamach stanu (pucz wojskowy). Można też sobie wyobrazić sytuację, w której zamachu na ustrój konstytucyjny dokonuje się bez użycia przemocy (parlamentarny zamach stanu, w szczególności nielegalna zmiana konstytucji). Na drugim miejscu art. 230 Konstytucji stawia przesłankę **zagrożenia bezpieczeństwa obywateli**. Zagrożenie to powstaje w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia lub mienia w znacznym rozmiarach, np. w razie rozruchów chuligańskich na dużą skalę. Trzecia przesłanka to **zagrożenie porządku publicznego**. Wzbudza ona najwięcej wątpliwości. Mimo że pojęcie „porządku publicznego” znane jest w różnych gałęziach prawa (np. w prawie karnym, a zwłaszcza w prawie administracyjnym, również w międzynarodowych paktach praw człowieka jako klauzula limitacyjna – por. art. 31 ust. 3 Konstytucji), jest ono wyjątkowo nieostre. Wydaje się, że na przesłankę zagrożenia porządku publicznego można powołać się tylko wtedy, gdy sytuacja faktyczna uzasadniająca wprowadzenie stanu wyjątkowego jest na tyle złożona, że nie da się jej uzasadnić tylko zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa czy bezpieczeństwa obywateli. Warto dodać, że ustawa zasadnicza z 1997 r. jako pierwsza z polskich konstytucji wymienia zagrożenie porządku publicznego jako przesłankę wprowadzenia stanu wyjątkowego.

3.2. Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego

Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego jest identyczny jak w przypadku stanu wojennego. **Z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego występuje Rada Ministrów. Decyzję podejmuje Prezydent**, który może nie uwzględnić tego wniosku. **Rozporządzenie Prezydenta podlega kontroli Sejmu w trybie określonym w art. 231 Konstytucji**. Należy dodać, że w praktyce może zaistnieć większe prawdopodobieństwo uchylecia rozporządzenia Prezydenta z uwagi na fakt, że wprowadzenie stanu wyjątkowego obarczone jest dużo większym ryzykiem politycznym niż w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych.

W porównaniu do trybu wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, zarówno wniosek Rady Ministrów, jak i wydane przez Prezydenta rozporządzenie muszą dodatkowo określać czas, na jaki jest wprowadzany stan wyjątkowy (art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym). W przypadku stanu wojennego zagrożenie spowodowane działaniami wojennymi może utrzymywać się przez długi okres. Dlatego konstytucja nie określa terminu, na jaki może być wprowadzony stan wojenny. W przypadku stanu wyjątkowego art. 230 ust. 2 stwierdza, że **może on być wprowadzony na czas nie dłuższy niż 90 dni i przedłużony tylko raz, za zgodą Sejmu na maksymalnie kolejne 60 dni**. Przedłużenie stanu wyjątkowego następuje na mocy rozporządzenia Prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów, jeżeli pomimo zbliżającego się czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przy-

wrócone normalne funkcjonowanie państwa (art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym). Rozporządzenie Prezydenta przedłużające stan wyjątkowy podlega kontroli Sejmu w trybie art. 231 Konstytucji.

3.3. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego

Konstytucyjna regulacja zasad ograniczeń praw i wolności jednostki określona jest (podobnie jak w przypadku stanu wojennego) w art. 233 ust. 1–2 Konstytucji. Podobnie więc, jak w przypadku stanu wojennego, ustawodawca może wprowadzić ograniczenia praw i wolności jednostki, które nie zostały wymienione w art. 233 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z przepisami ustawy o stanie wyjątkowym, w czasie stanu wyjątkowego ograniczeniu ulega wolność zgromadzeń, prawo do strajku i akcji protestacyjnych oraz wolność zrzeszania się (art. 16); nietykalność osobista (możliwość umieszczenia w ośrodku odosobnienia – art. 17); wolność przemieszczania się (art. 18 ust. 2, art. 21 pkt 5); wolność słowa i tajemnica korespondencji (art. 20, art. 21 pkt 6); wolność działalności gospodarczej (art. 21 pkt 1, 2, 4); prawo do nauki (art. 21 pkt 3); prawo dostępu do informacji publicznej (art. 21 pkt 8). Ustawa nakłada także na obywateli obowiązek posiadania dowodu tożsamości w miejscu publicznym (art. 18 ust. 1); złożenia do depozytu broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów albo zakaz ich noszenia (art. 21 pkt 7).

3.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wyjątkowego

Ustawa o stanie wyjątkowym w art. 9 przewiduje, że w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa **Prezes Rady Ministrów** podejmuje działania przywracające konstytucyjny ustroj państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. W przypadku zaś wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa zadania te wykonuje właściwy **wojewoda**.

Artykuł 10 ustawy o stanie wyjątkowym nakłada na premiera obowiązek bieżącego informowania Prezydenta o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o działaniach podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Przepis ten pozwala Prezydentowi, w razie wystąpienia sprzyjających okoliczności, na podejmowanie działań zmierzających do zakończenia stanu wyjątkowego lub ograniczenia jego rygorów.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje, że wojewoda, w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa, wykonuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej (art. 9). Ustawa nie określa jednak szczegółowych kompetencji wojewody w tej mierze.

W czasie stanu wyjątkowego **Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych** do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane (art. 11 ustawy o stanie wyjątkowym). Oprócz tego, w czasie stanu wyjątkowego, organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą wkroczać na teren szkoły wyższej – w celu przywrócenia porządku publicznego – bez wezwania przez rektora, którego należy niezwłocznie o tym zawiadomić (art. 13 tej ustawy). Jak wspomniano wyżej, art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym pozwala na wprowadzenie zarządu komisarycznego w jednostce samorządu terytorialnego.

4. Stan klęski żywiołowej

4.1. Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

W świetle art. 232 Konstytucji stan klęski żywiołowej może być wprowadzony **w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej**. W świetle ustawy o stanie klęski żywiołowej **klęska żywiołowa** jest to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1). **Katastrofa naturalna** jest to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 2). **Awaria techniczna** jest to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 3). Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.

4.2. Tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej może wprowadzić **Rada Ministrów**, działając z **inicyjatywy własnej lub na wniosek właściwego wojewody** (art. 5 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej). W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej Rada Ministrów określa przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie klęski żywiołowej, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

W przeciwieństwie do rozporządzenia Prezydenta wprowadzającego stan wojenny bądź stan wyjątkowy, **rozporządzenie** Rady Ministrów wprowadzające stan klęski żywiołowej nie podlega kontroli parlamentarnej, a więc **Sejm nie może go uchylić bezwzględną większością głosów**. Niemniej należy pamiętać, że Rada Ministrów ponosi polityczną odpowiedzialność przed Sejmem, a ten dysponuje różnymi formami kontroli wobec niej (łącznie z uchwaleniem wotum nieufności).

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na **30 dni**, ale **za zgodą Sejmu przedłużony** (na czas, który nie został określony w konstytucji).

4.3. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej

Artykuł 233 ust. 3 Konstytucji, określający zasady ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, w przeciwieństwie do stanu wojennego i wyjątkowego (ust. 1), w sposób enumeratywny wylicza te prawa i wolności, które mogą być ograniczone w razie wprowadzenia tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że ustawodawca nie może ograniczyć żadnych innych praw i wolności, gwarantowanych w Konstytucji.

W świetle art. 233 ust. 3 Konstytucji **ustawa** określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej **może ograniczać** 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).

Stosownie do tej regulacji ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 21 ust. 1 przewiduje ograniczenie praw i wolności jednostki polegających na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 3) nakazaniu pracodawcy oddelego-

wania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych; 6) obowiązku poddania się kwarantannie; 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin; 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska; 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt; 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części; 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się; 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych; 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach; 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika; 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych.

Oprócz tego, na podstawie art. 22 ustawy, może być nałożony **obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych**, które polegają na udzielaniu pierwszej pomocy, udziale w działaniu ratowniczym, wykonywaniu określonych prac, oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, przyjęciu na przechowanie mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych, zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, roślin lub nasion, pełnieniu wart, zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych lub zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

4.4. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 8 przewiduje, że działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje: **minister właściwy do spraw administracji publicznej** lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono **na obszarze więcej niż**

jednego województwa. W przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów, funkcję tę sprawuje minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli stan klęski żywiołowej występuje **na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa**, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje **wojewoda**. Jeżeli zaś stan klęski żywiołowej wprowadzono **na obszarze więcej niż jednej gminy** wchodzącej w skład powiatu, działaniami tymi kieruje **starosta**. Z kolei w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej tylko na obszarze **gminy** działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje **wójt (burmistrz, prezydent miasta)**.

Artykuł 11 tej ustawy określa **uprawnienia wojewody** w czasie stanu klęski żywiołowej. Kieruje on działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały sił zbrojnych.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa **wojewoda podlega właściwemu ministrowi** (art. 11 ust. 3). W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia **minister może zawiesić uprawnienia wojewody oraz wyznaczyć pełnomocnika** do kierowania tymi działaniami.

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, **minister** kierujący tymi działaniami **może wydawać polecenia wiążące** organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. W razie **odmowy wykonania** polecenia, o którym mowa w art. 13 ust. 1 lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez: 1) organy administracji rządowej – minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia niezwłocznie **zawiadamia Prezesa Rady Ministrów**; 2) organy samorządu terytorialnego – minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia może **zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika** do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy).

W myśl art. 16 ustawy, minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia jest obowiązany do bie-

żącego informowania Prezydenta oraz Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

Artykuł 9 ustawy reguluje **uprawnienia organów wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta)** w czasie stanu klęski żywiołowej. **Kierują oni działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej** lub ich usunięcia (ust. 1). W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może **wydawać polecenia wiążące** organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (ust. 2). W zakresie działań prowadzonych na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może **występować** do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy **z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia** (ust. 3). W zakresie wyżej wymienionych działań **wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście** (ust. 4). W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia **wojewoda** – z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty – **może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta)**, określone w art. 9 ust. 2–3, **oraz wyznaczyć pełnomocnika** do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 3). Podobne uprawnienia przysługują **staroście na obszarze powiatu, z tym że podlega on w tym zakresie wojewodzie** (art. 10 ustawy).

5. Zarządzanie kryzysowe

Z formalnego punktu widzenia poza sferą zainteresowania problematyki stanów nadzwyczajnych pozostaje kwestia tzw. zarządzania kryzysowego w sytuacji, która nie wymaga zastosowania przepisów rozdziału XI Konstytucji RP. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym została uchwalona 26 kwietnia 2007 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1166). Była ona efektem długoletnich prac, do których impuls dała „powódź tysiąclecia” w lipcu 1997 r. W 2000 r. ustawa o zarządzaniu kryzysowym została zawetowana przez Prezydenta RP. Namiastkę systemu zarządzania kryzysowego wprowadziła ustawa o stanie klęski żywiołowej z 2002 r., ale siłą rzeczy odnosiła się ona tylko do przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Kolejne projekty ustaw o zarządzaniu kryzysowym zostały złożone w Sejmie IV kadencji (2001–2005), ale nie doczekały końca trybu ustawodawczego. Stosowną ustawę uchwalono dopiero w kwietniu 2007 r.

W myśl art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, sytuacja kryzysowa jest to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów (art. 7 ust. 1 ustawy), a więc organ zapewniający bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny (art. 146 ust. 4, pkt 7 Konstytucji). Ustawa przewiduje powołanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jako organu opiniodawczego i koordynującego system zarządzania kryzysowego. Przewodniczącym Zespołu jest premier, zastępuje go Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych. W skład Zespołu wchodzi również minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych i – w razie powołania w skład Rady Ministrów – Minister Koordynator Służb Specjalnych. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, do Zespołu premier może powołać inne organy. Ustawa powołała również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, podległe Prezesowi Rady Ministrów. Zapewnia ono obsługę Rady Ministrów, premiera i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego.

Na terenie województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda, na terenie powiatu – starosta, a na terenie gminy wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Przy tych organach zostały utworzone odpowiednio wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego, powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego oraz gminne zespoły zarządzania kryzysowego. Zastąpiły one zespoły reagowania kryzysowego funkcjonujące na podstawie art. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Ponadto ustawa powołała do życia wojewódzkie, powiatowe i gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego (art. 16, art. 18 i art. 20 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), z tym że w przypadku tych ostatnich ich utworzenie zależy od decyzji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, podobnie jak ustawy o stanach nadzwyczajnych, przewiduje możliwość użycia Sił Zbrojnych do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Decyzję w tej sprawie podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody (art. 25 ustawy).

Podstawowa literatura

- M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- M. Brzeziński, *Wybory prezydenckie 2010 r. z perspektywy stanów nadzwyczajnych*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zalesny (red.), *Wybory prezydenckie 2010 w cieniu zdarzeń nadzwyczajnych*, Warszawa 2011.
- A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998.
- K. Dunaj, M. Stepnowska (red.), *Legal Security*, Warszawa 2013.
- K. Eckhardt, *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne*, [w:] J. Pośluszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2012.
- S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2012.
- T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997.
- M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- L. Mażewski, *O regulacji stanu nadzwyczajnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. de lege ferenda*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 2/3.
- L. Mażewski, *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*, Warszawa 2012.
- K. Prokop, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- K. Prokop, *O dopuszczalności oraz przedmiotowym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.
- K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2013.

- R. Socha, T. Sokólska, *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010.
- J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11/12.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995.
- J. Zakrzewska, *Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, Katowice 1990.