

KONSTITUCYJNA REGULACJA STANÓW NADZWYCZAJNYCH WE WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH (WYBRANE PROBLEMY)

I. Zarówno historia, jak i czasy współczesne dowodzą, że żadne państwo nie jest wolne od zagrożeń natury zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W celu zwalczania tych zagrożeń ustrojodawca przewiduje regulacje prawne w postaci tzw. stanów nadzwyczajnych. Problem ten jest szczególnie istotny w państwie demokratycznym, albowiem łączy się najczęściej z czasowym odejściem od jego podstawowych standardów. Z tego punktu widzenia od prawnej regulacji stanów nadzwyczajnych oczekiwać należy spełnienia określonych wymagań. Mimo dużych rozbieżności w konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych w poszczególnych państwach da się sformułować pewien katalog problemów, który powinien rozstrzygnąć współczesny ustrojodawca.

II. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy współcześnie konieczne jest uregulowanie problematyki stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym? Mimo że szereg konstytucji europejskich albo w ogóle nie zawiera wzmianki o stanach nadzwyczajnych¹, albo regulacja ta jest niezwykle skąpa², trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa demokratycznego w warunkach zagrożenia bez oparcia się o przepisy konstytucyjne. Jeżeli jakieś państwa rezygnują z konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych, zazwyczaj mają własne doświadczenia w regulacji tej materii i są to zwykle państwa o utrwalonych, demokratycznych systemach rządów. Tytułem przykładu możemy podać Konstytucję Szwajcarii z 1999 r. Brak konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych jest tu uzasadniany istnieniem „pozakonstytucyjnego prawa stanów nadzwyczajnych”³. Przyjmuje się rozwiązania *ad hoc*: w razie potrzeby parlament wydaje konieczne akty ograniczające prawa i wolności jednostki lub federalny podział kompetencji.

1 Np. Konstytucja Islandii z 1944 r.

2 Do tej grupy konstytucji możemy zaliczyć Konstytucję Włoch z 1947 r.

3 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 87.

Na takie rozwiązanie, zakładające że dopiero w momencie powstania niebezpieczeństwa zostaną uchwalone odpowiednie akty normatywne i na ich podstawie podjęte określone działania, nie mogą sobie pozwolić państwa o nieutralonych tradycjach demokratycznych. Stąd konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w państwach Europy Środkowo–Wschodniej często jest o wiele bardziej szczegółowa niż w państwach zachodnioeuropejskich⁴.

III. Problematyka stanów nadzwyczajnych należy do najbardziej podstawowych elementów określających suwerenność państwa. Przykład rozwiązań Ustawy Zasadniczej RFN, w świetle której stan napięcia może zostać wprowadzony przez Radę NATO⁵ za zgodą rządu federalnego, jest absolutnym wyjątkiem, możliwym do wytłumaczenia tylko w kontekście okoliczności, w jakich pojawił się on w Ustawie Zasadniczej. Zwykle jednak poszczególne państwa przyjmują taki zakres regulacji stanów nadzwyczajnych, jaki wydaje się im najbardziej stosowny. Stąd wynikają znaczne różnice w konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych w poszczególnych państwach. Niemniej występują pewne elementy wspólne dla większości współczesnych konstytucji.

Różnice w określaniu konstrukcji stanów nadzwyczajnych pojawiają się już w przyjęciu ich kategorii. Generalnie rzecz biorąc, współczesny ustrojodawca przy regulacji stanów nadzwyczajnych opiera się na metodzie stopnia bądź źródła zagrożenia. Jeżeli punktem odniesienia jest stopień zagrożenia, wówczas w jednej kategorii stanu nadzwyczajnego (który przyjmuje najczęściej nazwę „stan oblężenia”⁶) łączy się te przesłanki powodujące zagrożenie zewnętrzne i wewnętrzne państwa, które mają charakter najpoważniejszy. Drugą kategorię stanu nadzwyczajnego (określaną najczęściej mianem „stanu wyjątkowego”) stanowi stan wprowadzany w przypadku zagrożeń o mniejszym stopniu.

Takie rozumowanie jest charakterystyczne zwłaszcza dla państw o romańskiej kulturze prawnej. Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r. zezwala Prezydentowi, przy wystąpieniu określonych okoliczności, na wprowadzenie swojej dyktatury (art. 16) – stanu nadzwyczajnego porównywalnego jedynie z dyktaturą okresu republiki rzymskiej. Jednocześnie Konstytucja V Republiki w art. 36 podtrzymała instytucję stanu oblężenia, nie precyzując wszelako okoliczności, w jakich może on być wprowadzony i przedłużając w ten sposób formalne obowiązki ustawy o stanie oblężenia z 1849 i 1878 r.

4 Oczywiście są i takie konstytucje krajów zachodnich, które regulują stany nadzwyczajne w sposób bardzo szczegółowy, niemal kazuistyczny. Najbardziej charakterystycznym przykładem są rozwiązania przyjęte w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r., szczególnie w odniesieniu do stanu obrony, oraz w szwedzkim Akcie o Formie Rządu z 1974 r.

5 Ustawa Zasadnicza mówi o organie międzynarodowym, przewidzianym w traktacie sojuszniczym.

6 Wyjątkiem jest Francja V Republiki, gdzie stan oblężenia stanowi „łagodniejszą” postać stanu nadzwyczajnego.

Metodą stopnia zagrożenia posługują się również konstytucje niektórych innych państw. Wymienić tu należy przede wszystkim Konstytucję Portugalii z 1976 r. W myśl art. 19 ust. 2 stan oblężenia lub stan wyjątkowy może być wprowadzony w razie rzeczywistej lub bezpośredniej agresji przez obce siły zbrojne, a także w razie zagrożenia lub zakłócenia demokratycznego porządku konstytucyjnego, bądź w razie klęski publicznej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 stan wyjątkowy może zostać wprowadzony, jeżeli okoliczności opisane w ust. 2 są mniej poważnej natury. Jeżeli zachodzi wybór między stanem oblężenia a stanem wyjątkowym, organ wprowadzający stan nadzwyczajny musi kierować się zasadą proporcjonalności. Podobne przepisy zawiera Konstytucja Hiszpanii z 1978 r.⁷

Podział stanów nadzwyczajnych można również przeprowadzić ze względu na źródło zagrożenia. Wówczas najczęściej wyróżnia się stan wojenny (stan obrony) – ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa⁸ – i stan wyjątkowy, który jest wprowadzany w przypadku zagrożenia wewnętrznego. Stan wyjątkowy łączy w sobie najczęściej dwa rodzaje zagrożeń: 1) wynikające z rozruchów wewnętrznych na większą skalę (np. rozruchy chuligańskie) oraz 2) spisek określonych sił politycznych mający na celu dokonanie zamachu stanu. Czasem ze względu na te dwie różne przesłanki zagrożenia wyróżnia się dwa odrębne stany nadzwyczajne. W Niemczech występuje stan zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 35 ust. 2 zd. pierwsze Ustawy Zasadniczej) oraz stan zagrożenia bytu lub ustroju, czyli wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego (art. 91). Podobnie w Republice Czeskiej stan tymczasowy jest wprowadzany w razie klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych lub przemysłowych, wypadków lub innych niebezpieczeństw, które w znacznym stopniu zagrażają życiu, zdrowiu lub majątkowi albo porządkowi i bezpieczeństwu wewnętrznemu, zaś stan zagrożenia państwa w razie bezpośredniego zagrożenia suwerenności lub jedności terytorialnej państwa albo jego demokratycznych podstaw.

Jako osobna kategoria stanu nadzwyczajnego występuje niekiedy stan klęski żywiołowej. Wyodrębnienie stanu klęski żywiołowej w osobny reżim stanu nadzwyczajnego nastąpiło w konstytucjach niektórych państw dopiero w drugiej połowie XX w. Po raz pierwszy stan klęski żywiołowej został wpisany do niemieckiej

7 Za państwa, które przyjęły tego typu sposób regulacji stanów nadzwyczajnych możemy uznać również Holandię (Konstytucja z 1815 r., art. 202), Grecję (Konstytucja z 1975 r., art. 48) oraz Rumunię (Konstytucja z 1991 r., art. 93). Podobne rozwiązania przyjmowały też polskie konstytucje międzywojenne: Marcowa (art. 124) i Kwietniowa (art. 78).

8 Niekiedy wyróżnia się dodatkowo stan nadzwyczajny wprowadzany w sytuacji wystąpienia zagrożenia zewnętrznego, jeżeli nie nastąpił jeszcze wybuch działań zbrojnych. Przykładem jest tu wspomniany niemiecki stan napiecia z art. 80a Ustawy Zasadniczej.

Ustawy Zasadniczej w 1968 r.⁹ Mimo to wyodrębnienie stanu klęski żywiolowej w osobny reżim stanu nadzwyczajnego wciąż należy do rzadkości¹⁰. Najczęściej klęska żywiolowa występuje jako przyczyna wprowadzenia stanu wyjątkowego¹¹.

Odrębną kategorią stanu nadzwyczajnego może być stan wyższej konieczności gospodarczej. Taka forma jest bardzo rzadko spotykana w konstytucjach¹². W Wielkiej Brytanii rząd może działać na podstawie ustawy z 1920 r. Duże doświadczenia pod tym względem mają Stany Zjednoczone¹³. Również w II Rzeczypospolitej stworzono namiastkę stanu wyższej konieczności gospodarczej (tzw. reforma Grabskiego)¹⁴. Propozycja wprowadzenia stanu wyższej konieczności gospodarczej pojawiła się także w trakcie prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej, ale została ona odrzucona¹⁵.

Współcześnie dominuje tendencja do szerokiego ujmowania kategorii stanów nadzwyczajnych. U źródła takiej regulacji leży przekonanie o konieczności stopniowania rygorów poszczególnych stanów. Taka stopniowalność rygorów umożliwia dobór środków proporcjonalnych do powstałego zagrożenia oraz pozwala na wychodzenie z reżimów stwarzających największe obostrzenia w dziedzinie praw i wolności jednostki przez reżimy o rygorach łagodniejszych¹⁶. Nie należy więc, jak sądzę, widzieć niebezpieczeństwa w szerokim ujmowaniu kategorii stanów nadzwyczajnych. Wręcz przeciwnie – z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki powinno to być rozwiązanie korzystniejsze.

IV. Kolejną kwestią, obok kategorii stanów nadzwyczajnych, którą powinien rozstrzygnąć ustrojodawca, jest określenie organu władzy państwowej właściwego do wprowadzenia określonego stanu. Jest to o tyle ważne, że do kompetencji organu

- 9 Na mocy art. 35 ust. 2 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej w razie klęski żywiolowej lub szczególnie ciężkiego nieszczęśliwego wypadku władze krajowe mogą żądać pomocy ze strony różnych instytucji administracyjnych, straży granicznej, policji a nawet wojska. Jeśli klęska żywiolowa wykracza swym zasięgiem poza ramy jednego kraju, rząd federalny może z własnej inicjatywy użyć sił policyjnych, straży granicznej i wojska oraz wydawać polecenia rządowi krajowemu (art. 35 ust. 3).
- 10 Stan klęski żywiolowej jako odrębna kategoria stanu nadzwyczajnego jest znany np. Konstytucji Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt 21 – „stan nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej”). Jak wiadomo, możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiolowej przewiduje Konstytucji RP z 1997 r. (art. 232).
- 11 W Polsce w latach 1983–1997 stan wyjątkowy mógł być wprowadzony m. in. ze względu na klęskę żywiolową. Jak już stwierdzono wyżej, klęska żywiolowa jako przyczyna wprowadzenia stanu tymczasowego występuje w Czechach. Podobne rozwiązania przyjęto w Konstytucji Węgier (§ 19 ust. 3 lit. i – „stan krytyczny”). Szczególne rozwiązanie zastosowano w Konstytucji Macedonii. W myśl art. 125 ust. 1 jedyną przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego są poważne klęski żywiolowe lub epidemia. Jest to więc w istocie stan klęski żywiolowej.
- 12 Wyjątkiem jest np. Turcja. W myśl art. 119 Konstytucji stan wyjątkowy może zostać ogłoszony m. in. ze względu na poważny kryzys gospodarczy.
- 13 W czasie wielkiego kryzysu gospodarczego Prezydent F.D. Roosevelt podjął szereg nadzwyczajnych działań, które nie znajdowały oparcia w obowiązującym prawie. Dopiero w 1977 r. Kongres uchwalił ustawę (*International Emergency Economic Powers Act*), wg której prezydent może kontrolować transakcje finansowe.
- 14 Zob. E. Zwierchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej Polski międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1963, z. 10, s. 96–100.
- 15 Zob. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego: nr XI, s. 369 oraz nr XXIX, s. 79–80.
- 16 S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 7.

wprowadzającego stan nadzwyczajny, oprócz podjęcia samej decyzji wskutek zaistniałych okoliczności, należy również określenie rodzajów środków nadzwyczajnych adekwatnych do zaistniałego zagrożenia oraz określenie terytorium i czasu, na które wyznacza się obowiązywanie stanu nadzwyczajnego¹⁷.

W powojennej doktrynie prawa konstytucyjnego, pod wpływem złych doświadczeń międzywojennych, sformułowano tezę, by „decyzja o wprowadzeniu dyktatury konstytucyjnej nie spoczywała w ręku osoby lub osób mających pełnić funkcję dyktatora”¹⁸, a jednocześnie, aby mianowanie dyktatora następowało według ściśle określonych reguł konstytucyjnych¹⁹. Spełnieniem tego postulatu były rozwiązania konstytucji europejskich uchwalanych w drugiej połowie XX w. Generalną tendencją jest obecnie podział kompetencji w tej mierze między parlament a organy władzy wykonawczej²⁰. Niemniej w poszczególnych państwach przyjmuje się w tej mierze różne rozwiązania.

Przede wszystkim postuluje się, by decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podejmował parlament (albowiem stan nadzwyczajny jest „czasem egzekutywy”). Parlamentey w wielu państwach są uprawnione do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Przykładem jest stan wojenny w Republice Czeskiej wprowadzany na mocy decyzji podjętej przez dwuizbowy parlament (art. 43 ust. 1). W Niemczech, zgodnie art. 115a ust. 1 Ustawy Zasadniczej, stan obrony jest – co do zasady – wprowadzany przez Parlament Związkowy (*Bundestag*) za zgodą Rady Związkowej (*Bundesrat*).

Innym rozwiązaniem przyjmowanym przez konstytucje jest powierzenie prawa wprowadzania stanu nadzwyczajnego parlamentowi, ale jeżeli nie może podjąć on decyzji prawo to przechodzi na głowę państwa (prezydenta). Według Konstytucji Węgier do ogłoszenia stanu wyjątkowego uprawnione jest Zgromadzenie Krajowe (§ 19 ust. 3 lit. h); jeżeli jednak Zgromadzenie Krajowe nie jest w stanie podjąć decyzji, uprawnienie to otrzymuje Prezydent (§ 19/A ust. 1). Niemożność podjęcia decyzji przez parlament może również wynikać nie tyle z przyczyn faktycznych, ile prawnych. Chodzi zwłaszcza o przerwę między sesjami parlamentu (w krajach, gdzie parlament obraduje w trybie sesyjnym, a nie permanentnym). Przykładowo w Bułgarii stan wojenny i stan wyjątkowy wprowadza Zgromadzenie Narodowe na wniosek Prezydenta lub rządu. W czasie przerwy międzysesyjnej stan wojenny

17 Por. M. Bań, *Granice ograniczeń czyli podstawowe prawa i wolności człowieka w stanach nadzwyczajnych państwa*, w: *Prawa i wolności człowieka w warunkach służby wojskowej. Podstawy teoretyczne i praktyka. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Filozofii i Socjologii dniach 27–28 kwietnia 1994 r.*, red. R. Rosa, Warszawa 1994, s. 213.

18 C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948, s. 299.

19 C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston 1950, s. 580.

20 Por. L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 153.

i stan wyjątkowy wprowadza Prezydent, przy czym parlament może uchylić decyzję prezydenta zwykłą większością głosów.

Trzecim rozwiązaniem jest sytuacja, gdy w niektórych wypadkach prawo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przysługuje parlamentowi, a w niektórych prezydentowi. W tym ostatnim przypadku chodzi o sytuację wymagającą szybkiego podjęcia decyzji²¹. Takie rozwiązanie przewiduje Konstytucja Estonii. Do wprowadzenia stanu wojennego zasadniczo uprawniony jest parlament – *Riigikogu*, który działa na wniosek Prezydenta (§ 128 ust. 1). Jednak w razie agresji na państwo estońskie decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmuje Prezydent. Konstytucja dodaje, że czyni to „nie czekając na uchwałę *Riigikogu*” (§ 128 ust. 2).

Czwarte rozwiązanie polega na tym, że organem uprawnionym do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego jest prezydent, ale jego decyzja podlega zatwierdzeniu (lub uchyleniu) przez parlament. Przykładem takiego rozwiązania jest Konstytucja Rumunii. Prawo wprowadzenia stanów nadzwyczajnych przysługuje Prezydentowi, który musi przedstawić swoją decyzję do zatwierdzenia parlamentowi najpóźniej w ciągu pięciu dni od ich wprowadzenia (art. 93 ust. 1). Podobne rozwiązanie – jak wiadomo – przyjął również polski ustrojodawca w odniesieniu do stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 229–231 Konstytucji RP z 1997 r.). Z reguły przy parlamencie dwuizbowym do decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może ustosunkować się izba pierwsza (stosunkowo rzadkie jest zatwierdzanie przez drugą izbę parlamentu). Taka procedura jest przewidziana przez Konstytucję Białorusi. Zgodnie z art. 84 pkt 22 i 29 Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy bądź stan wojenny, z tym że jego decyzja musi zostać przedłożona Radzie Republiki w celu zatwierdzenia. Podobnie w Rosji dekrety prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego wymagają zatwierdzenia przez Radę Federacji (art. 102 ust. 1 pkt b i c).

Piątym rozwiązaniem, obecnie rzadko spotykanym, jest powierzenie wprowadzania stanów nadzwyczajnych do wyłącznej kompetencji prezydenta. Jak wspomniano, tego typu uprawnienie przysługuje obecnie Prezydentowi V Republiki Francuskiej (art. 16). Przyjęcie tego typu rozwiązania świadczy o wprowadzeniu na czas zagrożenia swoistej „konstytucyjnej dyktatury”, w myśl starej, pochodzącej jeszcze ze starożytnego Rzymu, zasady *salus rei publicae suprema lex esto*.

Szóstym rozwiązaniem jest powierzenie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego rządowi, przy czym z reguły parlament ma prawo ustosunkowania się do tej decyzji. Art. 36 Konstytucji francuskiej stanowi, że stan obłężenia wprowadza Rada Ministrów na części lub całości terytorium państwa na okres 12 dni. Może go przedłużyć tylko za zgodą parlamentu. W ten sposób stracił moc przepis ustawy

21 Jak pisze K. Wójtowicz (*Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawno porównawcza)*, w: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 124), z punktu widzenia szybkości działania „władza wykonawcza jest lepiej przystosowana do reagowania na zagrożenia”.

z 1878 r., który przyznawał wyłączne prawo parlamentu w tym zakresie. Na Łotwie stan wyjątkowy jest wprowadzany przez Gabinet Ministrów, który przedkłada decyzję Prezydium Sejmu. Podobnie w Estonii w wypadku kłęski żywiołowej, katastrofy, lub w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych decyzją o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmuje rząd. Jak widać, jeżeli konstytucja przyjmuje kilka kategorii stanów nadzwyczajnych, zwykle rządowi przysługuje prawo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego o mniejszych rygorach²².

Rzadko spotykanym rozwiązaniem jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego z mocy samego prawa. Taką sytuację przewiduje art. 115a ust. 4 niemieckiej Ustawy Zasadniczej odnośnie stanu obrony.

V. W przypadku, gdy stan nadzwyczajny jest wprowadzany przez organ egzekutywy, niezwykle istotnego znaczenia nabiera kwestia kontroli tej decyzji przez parlament. Jak pisze J. Stembrowicz, na tle art. 16 Konstytucji francuskiej, „oddanie w ręce piastuna władzy wykonawczej (np. rządu, prezydenta państwa) decyzji o skorzystaniu z uprawnień stanu nadzwyczajnego z pominięciem parlamentu może otworzyć w państwie demokratycznym drogę do tzw. dyktatury nienazwanej, ponieważ ubiera w konstytucyjne formy niekontrolowaną władzę jednostki”²³.

Formą kontroli jest przede wszystkim konieczność zatwierdzenia decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, albo możliwość jego uchylenia. Tytułem przykładu: decyzja Prezydenta Litwy o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego podlega rozpatrzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (czy to w trakcie sesji zwyczajnej, czy specjalnie zwołanej sesji nadzwyczajnej).

Przejawem kontroli jest również odpowiedzialność konstytucyjna zarówno prezydenta, jak i członków rządu. Jest to mechanizm znany każdemu systemowi demokratycznemu. Nawet we Francji nie ma formalnych przeszkód do pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego z art. 16, o ile zostaną spełnione odpowiednie przesłanki. Ponadto organy egzekutywy ponoszą odpowiedzialność polityczną. Jeżeli organem wprowadzającym stan nadzwyczajny jest rząd, ponosi on odpowiedzialność przed parlamentem. Bardziej złożona, z uwagi na kwestię kontrasygnaty, jest kwestia odpowiedzialności politycznej prezydenta. Niemniej należy przyjąć, że w przypadku wyboru prezydenta w wyborach powszechnych, ponosi on odpowiedzialność polityczną przed Narodem, jeżeli ubiega się o wybór na kolejną kadencję²⁴.

22 Również w Polsce Rada Ministrów posiada prawo wprowadzenia stanu kłęski żywiołowej, z tym że ta decyzja, jak wynika z art. 232, nie może zostać uchylona przez Sejm.

23 J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 19.

24 W świetle art. 18 ust. 3 Konstytucji Austrii Prezydent, na wniosek rządu, może wydawać tzw. rozporządzenia tymczasowe. Mimo że rozporządzenia te są kontrasygnowane przez rząd, z mocy wyraźnego postanowienia Konstytucji odpowiedzialność za nie ponosi nie tylko gabinet, ale również i prezydent.

Konstytucja może przewidywać również kontrolę decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego przez Trybunał Konstytucyjny. Warunkiem takiego rozwiązania jest sprecyzowanie przez konstytucję przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego²⁵. Ponadto konstytucja musi wyraźnie stwierdzać kompetencję sądu konstytucyjnego w tym zakresie; albowiem nie mieści się ona w generalnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. W państwach, w których Trybunałowi Konstytucyjnemu nie została przyznana kompetencja do badania samej decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, można przyjąć, że Trybunał może badać aspekty proceduralne i kompetencyjne wydania aktu wprowadzającego stan nadzwyczajny.

Na koniec warto wspomnieć o regulacji art. 16 Konstytucji V Republiki, który nie przewiduje żadnej formy kontroli nad wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Wymaga od Prezydenta, przed podjęciem decyzji, jedynie zasięgnięcia oficjalnej opinii premiera, przewodniczących izb oraz Rady Konstytucyjnej, a także ogłoszenia orędzia do narodu (a nie do parlamentu, jak przewiduje art. 18). Krok ten ma uzasadnić przed opinią publiczną podjęcie przez głowę państwa środków nadzwyczajnych. Wykonywany on jest już po podjęciu decyzji²⁶. Opinia wymienionych w art. 16 organów nie jest dla Prezydenta wiążąca. Niemniej negatywna opinia w tym względzie (i postąpienie bez zwracania na nią uwagi) będzie posiadała doniosłe znaczenie polityczne (zwłaszcza jeśli Prezydent będzie ubiegał się o ponowny wybór). Opinia Rady Konstytucyjnej powinna być umotywowana i ogłoszona. Dzięki temu naród uzyskuje informację o legalności odwołania się do uprawnień wyjątkowych²⁷. Jeśli chodzi o kontrolę parlamentu, to polega ona wyłącznie na jego obecności w czasie wykonywania nadzwyczajnych uprawnień (zbiera się z mocy prawa). Poza tym Prezydent w stanie nadzwyczajnym nie może rozwiązać Zgromadzenia Narodowego. Jedynym uprawnieniem, jakim dysponuje parlament, jest możliwość postawienia Prezydenta przed Trybunałem Stanu za zdradę. W czasie wykonywania nadzwyczajnych uprawnień parlament może podejmować tylko takie kroki, które nie są zarezerwowane przez Prezydenta dla siebie. Należy dodać, że zastosowanie art. 16 należy do osobistych prerogatyw Prezydenta – nie wymaga kontrasygnaty ministerialnej. W rezultacie trudno nie zgodzić się z opinią J. Stembrowicza, który nazywa tę formę kontroli – „cieniem kontroli”²⁸.

VI. Do konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych należy również określenie czasu trwania stanu nadzwyczajnego. Jest to element szczególnie ważny ze

25 K. Wójtowicz, *Prezydenckie...*, op. cit., s. 125.

26 J. Stembrowicz, *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r.*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 1, s. 117.

27 R. Koniczny, *Nadzwyczajne uprawnienia prezydenta V Republiki Francuskiej z artykułu 16 konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego. Nauki Polityczne” 1979, nr 7, s. 77.

28 J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977, s. 85.

względem na fakt ograniczenia podstawowych praw i wolności jednostki. Czasowe ograniczenie stanu nadzwyczajnego oznacza określenie z góry czasu jego trwania, albo uzależnienie czasu trwania stanu nadzwyczajnego od wystąpienia, nasilenia, lub zakończenia występowania określonych zdarzeń lub zjawisk, o czym decyduje uprawniony organ państwowy²⁹.

Określenie z góry czasu trwania stanu nadzwyczajnego ma znaczenie gwarancyjne. Oznacza to, że nadzwyczajne unormowania nie będą trwały dłużej niż to jest konieczne. Niekiedy jest niemożliwe, a nawet niecelowe, określenie ścisłego terminu. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku stanu nadzwyczajnego wprowadzanego ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa (stanu wojennego). Nie można z góry stwierdzić jak długo będzie trwała obrona państwa. Dlatego konstytucje nie regulują tej kwestii, wprowadzając czasem jakieś ogólniejsze sformułowania, przybierające najczęściej postać zasady celowości. Chodzi więc o przywrócenie normalnego funkcjonowania instytucji państwowych oraz o zapewnienie pełnego przestrzegania praw i wolności jednostki³⁰.

Według C.J. Friedricha formą czasowego ograniczenia stanu nadzwyczajnego jest kontrola parlamentu nad wykonywaniem uprawnień nadzwyczajnych przez organy egzekutywy, upływ kadencji danego organu (np. prezydenta) oraz odwołanie przez parlament stanu nadzwyczajnego³¹. Są to jednak tylko półśrodki, które nie zastąpią konstytucyjnego określenia czasu trwania stanu nadzwyczajnego. Kontrola parlamentu nad wykonywaniem nadzwyczajnych uprawnień przez organy egzekutywy ma sens właściwie tylko wtedy, gdy do takiej kontroli dopuszczona zostaje opozycja – potrzebne jest więc określenie większości kwalifikowanej do kontroli egzekutywy w tym zakresie. Upływ kadencji może być formą ograniczenia władzy dyktatorskiej tylko wtedy, gdy konstytucja nie zakazuje przeprowadzania wyborów w stanie nadzwyczajnym – tak jak to czyni szereg konstytucji. Odwołanie przez parlament stanu nadzwyczajnego może być nieskuteczne jako środek kontroli – współcześnie to rząd bardziej kontroluje większość parlamentarną niż odwrotnie. Wobec uzależnienia parlamentu od egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym nie istnieją żadne formy kontroli wobec dyskrejonalnego i arbitralnego nadużycia władzy w zakresie wprowadzenia i zakończenia stanu nadzwyczajnego³². Wszystkie te argumenty przemawiają na rzecz precyzyjnego określenia przez konstytucję czasu trwania stanu nadzwyczajnego.

Istnieją oczywiście argumenty przemawiające przeciwko określaniu czasu trwania stanu nadzwyczajnego w normach rangi konstytucyjnej. Przede wszyst-

29 M. Bąk, *Granice...*, *op. cit.*, s. 212.

30 K. Wójtowicz, *Prezydenckie...*, *op. cit.*, s. 126.

31 C.J. Friedrich, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 582.

32 Tamże, s. 583.

kim wskazanie takiego terminu wiąże ręce organom egzekutywy, które muszą uporać się z usunięciem zagrożenia w terminie wskazanym przez konstytucję. Chodzi tu w szczególności o takie zjawiska, jak np. klęski żywiołowe, które ze swej natury nie poddają się unormowaniom prawnym. Z tego powodu konstytucje zwykle przewidują możliwość przedłużenia stanu nadzwyczajnego, przy czym przedłużenia dokonuje z reguły parlament lub inny organ za zgodą parlamentu. Przedłużenie obowiązywania reżimu stanu nadzwyczajnego jest potrzebne zwłaszcza w sytuacji, gdy czas jego trwania określony przez konstytucję jest bardzo krótki. Do najkrótszych należy okres 15 dni³³, na jaki może zostać wprowadzony stan wyjątkowy w Grecji (art. 48 ust. 1). Jednak Izba Deputowanych może przedłużać czas trwania stanu wyjątkowego na kolejne 15 dni (art. 48 ust. 3). Konstytucja pozwala przy tym na wielokrotne przedłużanie tego stanu. W rezultacie czas jego trwania może być określony bardzo elastycznie.

VII. Przedstawione przykłady konstytucyjnych regulacji stanów nadzwyczajnych świadczą o tym, że każda konstytucja nosi pod tym względem swoje specyficzne cechy. Oczywiście wykształciły się w ciągu dziesięcioleci pewne standardy, które świadczą o demokratycznym charakterze państwa również w czasie stanu nadzwyczajnego. Problemów spornych, jeśli chodzi o konstytucyjną regulację stanów nadzwyczajnych, jest zresztą o wiele więcej niż to przedstawiono w niniejszym opracowaniu. Najważniejszą sprawą, świadczącą o zachowaniu istoty państwa demokratycznego w okresie zagrożenia, jest ochrona praw i wolności jednostki. Współcześnie chodzi bowiem nie tylko o ocalenie państwa, jego demokratycznego ustroju, czy szeroko pojmowanego porządku publicznego, ale również o stworzenie takich warunków, w których prawa i wolności jednostki będą mogły być najlepiej realizowane. Drugi katalog problemów, o których nie wspomniano w tym miejscu, odnosi się do organizacji władz publicznych w czasie stanu nadzwyczajnego. Poszczególne konstytucje przynoszą tutaj cały wachlarz rozmaitych rozwiązań, przy czym szczególną troskę ustrojodawca poświęca zwykle zachowaniu normalnego funkcjonowania parlamentu w okresie zagrożenia. Wszystkie te aspekty stanów nadzwyczajnych wymagają swego konstytucyjnego określenia; albowiem to między innymi przepisy o stanach nadzwyczajnych świadczą o demokratycznym ustroju współczesnych państw.

33 Jak wspomniano wyżej, jeszcze krótszy, bo 12-dniowy okres obowiązywania stanu oblężenia przewiduje Konstytucja V Republiki.