

**Stany nadzwyczajne
w Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej**

Krzysztof Prokop

**Stany nadzwyczajne
w Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 2 kwietnia 1997 r.**



Temida 2
Białystok 2005

© Copyright by Temida 2
Białystok 2005

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83-89620-07-3

Recenzent:

Zbigniew Witkowski

Projekt okładki,

Andrzej Skarzyński

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Autor

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa:

Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa

Białystok, ul. 27 Lipca 40/3, tel./fax 675-48-02, <http://www.podlaska.com.pl>

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Rozdział I

Zasady ogólne stanów nadzwyczajnych (art. 228)

1. Uwagi wstępne	17
2. Zasada wyjątkowości (art. 228 ust. 1).....	18
3. Zasada legalności (art. 228 ust. 2-4).....	23
4. Zasada proporcjonalności (art. 228 ust. 5)	31
5. Zasada celowości (art. 228 ust. 5 <i>in fine</i>)	33
6. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6).....	35
7. Zasada ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7).....	39

Rozdział II

Stan wojenny (art. 229)

1. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego	44
a) Zewnętrzne zagrożenie państwa	44
b) Zbrojna napaść na terytorium RP	48
c) Zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.....	55
2. Tryb wprowadzenia stanu wojennego.....	57
3. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego.....	64
4. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu wojennego.....	69
5. Zakończenie stanu wojennego.....	72

Rozdział III

Stan wyjątkowy (art. 230)

1. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego	74
a) Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa	78
b) Zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego	81
2. Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego	90
3. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.....	94
4. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu wyjątkowego.....	96
5. Zakończenie stanu wyjątkowego.....	99

Rozdział IV

Stan klęski żywiołowej (art. 232)

1. Cechy specyficzne stanu klęski żywiołowej	101
2. Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej	106
3. Tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.....	113
4. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej	116
5. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu klęski żywiołowej	117
6. Zakończenie stanu klęski żywiołowej.....	121

Rozdział V

Konsekwencje wprowadzenia stanów nadzwyczajnych

1. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego	123
a) Regulacje prawnomiędzynarodowe (Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych) ..	124

b) Regulacje konstytucyjne (art. 233) oraz założenia ustaw o stanach nadzwyczajnych	131
2. Zasady działania organów władzy publicznej	139
a) Sejm i Senat	140
b) Prezydent RP.....	143
c) Rada Ministrów.....	147
d) Sądy i trybunały	150
e) Wojewodowie i organy samorządu terytorialnego	152
f) Siły Zbrojne RP	156

Rozdział VI

Rozporządzenia z mocą ustawy w czasie stanu wojennego (art. 234)

1. Istota i postacie ustawodawstwa delegowanego	161
2. Formalne przesłanki wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.....	168
3. Zakres przedmiotowy rozporządzeń z mocą ustawy	177
4. Procedura wydawania rozporządzeń z mocą ustawy	182
a) Wniosek Rady Ministrów	182
b) Wydanie rozporządzenia z mocą ustawy przez Prezydenta.....	184
c) Kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów	185
5. Obowiązkiwanie rozporządzenia z mocą ustawy	187
a) Wejście w życie.....	187
b) Powszechnie obowiązujący charakter rozporządzeń z mocą ustawy	188
c) Utrata mocy obowiązującej.....	190
6. Kontrola rozporządzeń z mocą ustawy	191
a) Zatwierdzenie przez Sejm.....	191
b) Kontrola Trybunału Konstytucyjnego	195

Uwagi końcowe.....	198
Bibliografia.....	202

Wstęp

Każde państwo, niezależnie od czasu i miejsca, ani ustroju politycznego, jest narażone na różnego rodzaju niebezpieczeństwa i kryzysy¹. W celu usunięcia tych zagrożeń musi posługiwać się środkami na co dzień nieakceptowanymi w demokratycznym społeczeństwie, czasem też wręcz sprzecznymi ze swoimi podstawowymi ideami. Instrumentem prawnym służącym zwalczaniu najpoważniejszych zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa i jego obywatele są stany nadzwyczajne.

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.

Do przeszłości należy już dziś pytanie, czy demokratyczne państwo może – w celu usunięcia zagrożeń – posługiwać się środkami godzącymi w podstawowe zasady, którymi kieruje się w normalnej sytuacji. Jak pisze K. Wójtowicz, „demokracja nie może bowiem być bezbronna tak wobec zamachów na swe instytucje, jak i wobec innych sytuacji obiektywnie grożących załamaniem porządku społecznego. Nie do przyjęcia byłaby teza, iż skuteczność w takim przypadku jest przywilejem państwa totalitarnego”².

Konieczność regulacji stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym jest uzasadniona co najmniej trzema argumentami. Po

1 Stąd uważa się, że problematyka stanów nadzwyczajnych ma charakter globalny. Zob. J. Akande, *States of Emergency*, [w:] *The New Constitutional Law*, International Association of Constitutional Law, Second World Congress, Paris/Aix-en-Provence 1987, s. 200.

2 K. Wójtowicz, *Stany nadzwyczajne (Analiza prawno-porównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP)*, Archiwum Sejmu, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Ekspertyzy 1995/96, nr 68, s. 1.

pierwsze, wprowadzenie stanu nadzwyczajnego pociąga z reguły za sobą daleko idące ograniczenie (lub zawieszenie) praw i wolności jednostki gwarantowanych przez konstytucję. Stąd konstytucja powinna również przewidywać możliwość odejścia od jej postanowień w czasie zagrożenia. Brak regulacji konstytucyjnej w tej materii sprawia, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest okazją do nadużyć. Po drugie, w demokratycznym państwie prawnym wszystkie działania organów władzy publicznej powinny mieć podstawę prawną. Zasada ta dotyczy również czasu zagrożenia. Brak podstawy prawnej do działania organów władzy publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego sprawia, że instytucja ta może zostać wykorzystana niezgodnie z założonym przez konstytucję celem. Po trzecie, konstytucyjna możliwość odstąpienia od niektórych zasad ustrojowych państwa ma spełniać pewną rolę odstraszającą, szczególnie wobec sił wewnętrznych dążących do obalenia przemocą ustroju demokratycznego. Z tych powodów konieczne jest uregulowanie kwestii stanów nadzwyczajnych na poziomie konstytucyjnym.

Zgadając się na konieczność konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych nie można nie dostrzegać związanych z tym niebezpieczeństw. Zmiany ustroju państwa, które mają być wprowadzone na czas trwania zagrożenia, mogą przybierać formy trwałe, a w krańcowych sytuacjach prowadzić do upadku porządku konstytucyjnego. Dlatego państwo demokratyczne, zwłaszcza takie jak Polska, które wyszło z okresu autorytaryzmu, powinno z najwyższą ostrożnością podchodzić do zagadnienia stanów nadzwyczajnych. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić fakt, że w Konstytucji RP przepisy regulujące stany nadzwyczajne nie wprowadzają – w zasadzie – zmian w ustroju państwa na czas trwania stanu nadzwyczajnego.

Idea wprowadzania nadzwyczajnych uregulowań na czas zagrożenia państwa wywodzi się jeszcze z okresu republiki rzymskiej (dyktatura). W czasach nowożytnych odrodziła się najpierw w państwach anglosaskich (tzw. prawo wojenne – *martial law*) oraz w dobie rewolucji francuskiej (stan oblężenia). Pierwsze konstytucje z końca XVIII i początku XIX w. na ogół niechętnie odnosiły się do kwestii stanów nadzwyczajnych, skupiając się raczej na obronie ustroju konstytucyjnego przed nawrotem absolutyzmu. Stąd do dzisiaj obowiązujące kon-

stytucje z tego okresu albo w ogóle nie wspominają o stanach nadzwyczajnych, albo czynią to w sposób zdawkowy. Należy jednak podkreślić, że w praktyce (szczególnie w czasach I i II wojny światowej) brak przepisów konstytucyjnych nie przeszkadzał w zorganizowaniu skutecznej obrony państwa. Rządy, wprowadzając szczególne regulacje na czas wojny, odwoływały się najczęściej do tzw. stanu wyższej konieczności państwowej. W późniejszych konstytucjach przepisy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych znajdowały na ogół miejsce, czasem w rozbudowanych, czasem tylko w bardzo skąpych regulacjach.

Również polskie konstytucje zawierały przepisy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych. Konstytucja marcowa z 1921 r. oraz konstytucja kwietniowa z 1935 r. znały dwie postacie stanów nadzwyczajnych: stan wojenny i stan wyjątkowy. Konstytucja z 1952 r. zrezygnowała ze stanu wyjątkowego, ale regulowała instytucję stanu wojennego. W 1983 r. ustrojodawca przywrócił stan wyjątkowy. Mała konstytucja z 1992 r. utrzymała instytucję stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. W czasie debaty konstytucyjnej zdecydowano się na wprowadzenie do nowej konstytucji jeszcze jednego stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej.

W państwach demokratycznych ukształtowały się trzy zasadnicze modele regulacji stanów nadzwyczajnych: model anglosaski w postaci tzw. prawa wojennego (*martial law*), a także zrodzone na gruncie konstytucjonalizmu francuskiego model republikański oraz model monarchiczny. Jak wspomniano wyżej, pierwowzorem nowożytnej regulacji stanów nadzwyczajnych był starożytny Rzym doby republiki, gdzie powstała instytucja dyktatury, powoływana w razie zagrożenia państwa. Po upadku republiki rzymskiej instytucja stanu nadzwyczajnego, jako nadzwyczajna forma sprawowania rządów w państwie, nie była realizowana aż do czasów nowożytnych, gdy odrodziła się w Anglii pod postacią prawa wojennego (*martial law*). Przesłanką zastosowania *martial law* jest niemożność utrzymania porządku publicznego przez administrację cywilną w przypadku wojny, wojny domowej lub zamieszek. W razie zaistnienia takiej sytuacji władze wojskowe otrzymują prawo do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do przywrócenia porządku. Sądy nie mogą kontrolować działań podejmowanych przez organy wojskowe, jeżeli zachodzą przesłanki zastosowania *martial law*,

ale mogą kontrolować, czy rzeczywiście zachodzą okoliczności uzasadniające skorzystanie przez władze wojskowe z nadzwyczajnych uprawnień. Funkcja kontrolna parlamentu sprowadza się do uchwalenia tzw. ustawy indemnizującej, która określa zasady wyłączenia odpowiedzialności osób podejmujących decyzję o zastosowaniu nadzwyczajnych środków.

W Europie kontynentalnej dopiero pod koniec XVIII w. narodziła się nowożytna koncepcja stanu nadzwyczajnego. Podczas rewolucji francuskiej wykształciło się pojęcie „stanu oblężenia”. Pierwotnie oznaczało ono specjalny reżim wprowadzany przez komendanta twierdzy broniącej się przed atakiem wroga. Dopiero później pojęcie to zaczęto odnosić do całego państwa. Stan oblężenia cechował się formalnym ogłoszeniem przez parlament lub głowę państwa, podstawą ustawową, określeniem praw i wolności jednostki ulegających zawieszeniu. Z uwagi na okoliczności powstania i zasady leżące u podstaw stanu oblężenia, nazywamy tę instytucję republikańską formą stanu nadzwyczajnego. Obecnie model republikański – w wielu wariantach – dominuje wśród konstytucji państw europejskich.

Upadek Napoleona i początek epoki restauracji Bourbonów we Francji sprawił, że wykształciła się drugi – monarchiczny – model stanu nadzwyczajnego. Zakładał on, że sprawy bezpieczeństwa kraju leżą w istocie władzy wykonawczej. Dlatego organy egzekutywy nie potrzebują dodatkowych upoważnień ze strony parlamentu, aby uporać się z istniejącym zagrożeniem. Model monarchiczny przyjął się w Niemczech pod postacią teorii konieczności państwowej (*Notrecht*). Przewidywała ona uprawnienie głowy państwa do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych (*Notverordnungen*) o mocy ustawy, 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).

Na tle tak zarysowanych sposobów regulacji stanów nadzwyczajnych należy stwierdzić, że Konstytucja RP z 1997 r. opiera się, podobnie jak ogromna większość współczesnych konstytucji europejskich, na modelu republikańskim. Charakterystyczną cechą polskiej konstytucji

jest to, że reguluje ona stany nadzwyczajne w odrębnym rozdziale oraz nie przewiduje – w zasadzie – zmian w organizacji systemu politycznego w czasie stanu nadzwyczajnego.

Trzeba w tym miejscu stwierdzić, że problematyka stanów nadzwyczajnych nigdy nie była pierwszoplanowym zagadnieniem doktryny prawa konstytucyjnego, choć istniały okresy, najczęściej związane z dramatycznymi wydarzeniami w historii poszczególnych państw, gdy była ona podejmowana przez naukę w szerokim zakresie. Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego zajmowała się problematyką stanów nadzwyczajnych najczęściej na uboczu rozważań o kompetencjach głowy państwa (prezydenta, Rady Państwa) albo o prawach i wolnościach jednostki (przede wszystkim w aspekcie rozwiązań konstytucji marcowej). Nie zajmowała się natomiast kompleksowo, z licznymi wyjątkami, problematyką teorii i praktyki stanów nadzwyczajnych³. Ukazało się natomiast sporo prac na temat regulacji stanów nadzwyczajnych w innych państwach: Francji⁴, Niemczech⁵ i Stanach Zjednoczonych⁶. Dużo miejsca zajęła też w nauce problematyka ogra-

3 Do wyjątków w tym zakresie należy zaliczyć przede wszystkim prace J. Stembrowicza: *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 7–44; *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11/12, s. 95–113 oraz S. Gebethnera, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 5–19. Z najnowszych opracowań na tle Konstytucji RP z 1997 r. niewątpliwie najcenniejsza jest praca W. Wołpiuka, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

4 R. Konieczny, *Nadzwyczajne uprawnienia prezydenta V Republiki Francuskiej z artykułu 16 konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego. Nauki Polityczne” 1979, nr 7, s. 75–84; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995; W. Skrzydło, *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963; J. Stembrowicz, *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r.*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 1, s. 114–125; Tegoż, *Uwagi wstępne (do tłumaczenia konstytucji Francji)*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971, s. 329–362; K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973.

5 L. Garlicki, *Systemy polityczne wybranych państwa kapitalistycznych. Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1979; L. Janicki, *Prawo o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*, „Przegląd Zachodni” 1969, nr 1, s. 30–71; Tegoż, *Problematyka stanu wyjątkowego*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 155–184; Tegoż, *Projekty ustawy o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*, „Przegląd Zachodni” 1966, nr 1, s. 1–30; M. Sobolewski, *Uwagi wstępne (do tłumaczenia konstytucji NRF)*, [w:] *Konstytucje Finlandii...*, *op.cit.*, s. 201–252.

6 Należy tu wymienić przede wszystkim pracę K. Wójtowicza, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995.

niczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego w aspekcie wiążących państwo polskie aktów prawa międzynarodowego⁷. Stosunkowo skąpa ilość literatury w dziedzinie problematyki stanów nadzwyczajnych uzasadnia jej podjęcie.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego argumentowano słuszność posługiwania się dwiema nazwami na określenie zjawisk, o których mowa w niniejszym opracowaniu. S. Gebethner używał sformułowania „stany szczególnego zagrożenia”⁸. Z kolei J. Stembrowicz używał terminu „stany nadzwyczajne” („położenie nadzwyczajne”) w aspekcie przysługujących organom egzekutywy specjalnych pełnomocnictw w okresie zagrożenia⁹. W innym miejscu Autor zgodził się, że jest to określenie umowne¹⁰. Oczywiście kwestia nazewnictwa jest sprawą drugorzędną¹¹. Najistotniejsze są konkretne rozwiązania, jakie się kryją pod daną nazwą. Przegląd konstytucji i ustawodawstwa różnych państw przynosi cały katalog postaci stanu nadzwyczajnego¹². Termin „stany nadzwyczajne” został przyjęty przez konstytucję z 1997 r. i jest on w doktrynie kwestionowany.

Jako podstawową tezę niniejszego opracowania przyjęto, że przepisy Konstytucji RP traktujące o stanach nadzwyczajnych nie podważają zasady demokratycznego państwa prawnego. W celu przeprowadzenia dowodu potwierdzającego tę tezę dokonano analizy konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych z punktu widzenia ich kategorii, a w ramach poszczególnych kategorii – pod względem przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, trybu jego wprowadzenia, kontroli decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczaj-

7 Przytoczyć tu należy zwłaszcza *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997 oraz pracę K. Wojtyczka, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

8 S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 10.

9 J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 272.

10 J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie...*, *op.cit.*, s. 7, przypis 1.

11 Niekiedy używa się pojęcia „stan wyjątkowy” na określenie wszystkich kategorii stanów nadzwyczajnych, co jest o tyle mylące, że obecnie termin ten jest zarezerwowany dla stanu nadzwyczajnego wprowadzonego w celu odparcia zagrożenia wewnętrznego. W aspekcie aktów prawa międzynarodowego używa się też nazwy „stan wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” (por. art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

12 Zob. S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 9, przypis 6.

nego, czasu trwania i zasięgu terytorialnego stanu nadzwyczajnego oraz trybu jego zakończenia. Więcej miejsca poświęcono analizie skutków wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w dziedzinie praw i wolności jednostki oraz zasadom działania organów władzy publicznej.

Zaprezentowany wyżej sposób ujęcia problematyki stanów nadzwyczajnych znajduje odzwierciedlenie w kolejności i treści poszczególnych rozdziałów pracy. Odpowiadają one układowi przepisów rozdziału XI konstytucji. W rozdziale I podejmuję charakterystykę zasad ogólnych stanów nadzwyczajnych, zawartych w art. 228 konstytucji. Na podstawie tego przepisu można wyróżnić następujące zasady: 1) wyjątkowości, 2) legalności, 3) proporcjonalności, 4) celowości, 5) ochrony podstaw systemu prawa, 6) ochrony organów przedstawicielskich. Zasady te odnoszą się do wszystkich kategorii stanów nadzwyczajnych, niezależnie od czasu ich trwania i zasięgu terytorialnego. Rozdział II został poświęcony stanowi wojennemu, rozdział III stanowi wyjątkowemu, a rozdział IV stanowi klęski żywiołowej. Rozdział V mówi o konsekwencjach wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w dziedzinie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasadach działania organów władzy publicznej. Stosownie do tego rozdział został podzielony na dwie części. Część pierwsza traktuje o ograniczeniach praw i wolności jednostki, przy czym rozważania na temat regulacji konstytucyjnych i ustawowych zostały poprzedzone przytoczeniem postanowień obowiązujących Polskę aktów prawa międzynarodowego: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Część druga została poświęcona zasadom działania organów władzy publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych. Rozdział VI charakteryzuje instytucję rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego. Kompetencja prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy stanowi najdalej idącą zmianę w systemie organizacji władzy publicznej. W tej części pracy zwrócono uwagę na formalne i materialne przesłanki wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, procedurę ich wydawania, obowiązywanie i kontrolę przez Sejm oraz Trybunał Konstytucyjny.

Niniejsza praca została przygotowana z myślą o skomentowaniu przepisów konstytucyjnych. Z tych powodów odwołania do ustawowej regulacji stanów nadzwyczajnych są dość ograniczone. Wyjątkiem jest

rozdział V, w którym przedstawiono ustawowe regulacje w dziedzinie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasad działania organów władzy publicznej. Rozmiary publikacji nie pozwoliły niestety na głębszą analizę ustaw o stanach nadzwyczajnych uchwalonych przez Sejm w 2002 r. Wskazano tylko najważniejsze problemy tych regulacji.

W pracy jako podstawową metodę badawczą przyjęto metodę dogmatyczną. Ze względów ilościowych zrezygnowano z szerszego skonfrontowania przepisów Konstytucji RP z konstytucjami państw obcych, choć takie porównanie wypada niezwykle interesująco. W pracy wykorzystano natomiast w szerokim zakresie sprawozdania z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przebieg prac nad poszczególnymi zagadnieniami pozwalał wielokrotnie wyjaśnić intencję ustrojodawcy odnośnie poszczególnych przepisów konstytucyjnych.

Niniejsza publikacja jest zmienioną i skróconą wersją rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w dniu 10 stycznia 2003 r. Z tego miejsca pragnę złożyć podziękowania wszystkim osobom, dzięki którym mogła ona powstać. Przede wszystkim dziękuję Panu Profesorowi dr. hab. Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu, promotorowi w przewodzie doktorskim, za inspirację w podjęciu tematu, wszelką okazaną pomoc i wskazówki przy pisaniu pracy. Dziękuję Panu Profesorowi dr. hab. Adamowi Jamrozowi oraz Panu Profesorowi dr. hab. Zbigniewowi Witkowskiemu, recenzentom dysertacji, za życzliwość i uwagi, które przyczyniły się do nadania pracy obecnego kształtu. Panu Profesorowi dr. hab. Zbigniewowi Witkowskiemu składam dodatkowe podziękowania za trud podjęcia recenzji wydawniczej.

Jako cezurę czasową niniejszej pracy przyjęto 1 września 2004 r.

ZASADY OGÓLNE STANÓW NADZWYCZAJNYCH (art. 228)

1. Uwagi wstępne

Konstytucja RP przewiduje trzy kategorie stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Regulacja stanów nadzwyczajnych znalazła swoje miejsce w rozdziale XI. Z punktu widzenia systematyki ogólnej konstytucji fakt ten należy odczytywać w ten sposób, że po przepisach odnoszących się do normalnego funkcjonowania państwa, konstytucja reguluje sytuacje nadzwyczajne, spowodowane zagrożeniem zewnętrznym lub wewnętrznym. Rozdział XI składa się z siedmiu artykułów. Znajdują się w nim przepisy wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych (art. 228, art. 233 ust. 2), przepisy wspólne dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 231, art. 233 ust. 1) oraz przepisy odnoszące się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych (art. 229, art. 230, art. 232, art. 233 ust. 3, art. 234)¹.

Rozdział XI otwiera art. 228, który jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do wszystkich stanów nadzwyczajnych. Ustrojodawca zdecydował się na sformułowanie pewnych ogólnych zasad, którymi rządzą się stany nadzwyczajne, mimo że dotyczą one różnego rodzaju i różnego stopnia zagrożeń. Artykuł 228 traktuje o następujących zasadach: 1) zasadzie wyjątkowości (ust. 1); 2) zasadzie legalności (ust.

¹ Zob. L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 150.

2–4); 3) zasadzie proporcjonalności (ust. 5); 4) zasadzie celowości (ust. 5 *in fine*); 5) zasadzie ochrony podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6); 6) zasadzie ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7)². Zasady te nie budzą poważniejszych zastrzeżeń. Generalnie rzecz biorąc, odpowiadają one również standardom innych państw demokratycznych w dziedzinie konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych.

2. Zasada wyjątkowości (art. 228 ust. 1)

Artykuł 228 ust. 1 zawiera ogólne przesłanki, które muszą być spełnione, aby było możliwe wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego. Te przesłanki to: 1) sytuacja szczególnego zagrożenia oraz 2) niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych³. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może nastąpić tylko przy równoczesnym wystąpieniu warunków ogólnych (art. 228 ust. 1) i szczególnych, przewidzianych dla określonego rodzaju stanu nadzwyczajnego (art. 229, art. 230, art. 232)⁴.

Przesłanka „szczególnego zagrożenia” cechuje się dużym stopniem uznaniowości. Należy ją odczytywać jako dyrektywę skierowaną do organów, w rękach których spoczywa decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, aby nie czyniły tego w razie każdego zagrożenia opisanego w kolejnych przepisach rozdziału XI, lecz tylko w sytuacji zagrożenia „szczególnego”, przy czym stopień zagrożenia należy odnosić odpowiednio do charakteru zagrożenia, będącego przyczyną wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego. Organ wprowadzający odpowiedni stan nadzwyczajny musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy występujące zagrożenie jest na tyle wyjątkowe, że wypełnia przesłankę szczególnego zagrożenia. Oprócz tego „szczególnie zagrożenie” musi

2 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 424–426.

3 Jak widać ustrojodawca w art. 228 ust.1 podał tylko bardzo generalne przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Szczegółowy opis zagrożeń znajduje się w kolejnych artykułach rozdziału XI. Por. W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 75.

4 L. Wiśniewski, *Stany...*, *op.cit.*, s. 152.

mieć charakter realny i być obiektywnie stwierdzalne, a nie tylko subiektywnie odczuwane i przewidywane⁵.

Artykuł 228 ust. 1 nie wskazuje, w jakie cele ma godzić „szczególne zagrożenie”: bezpieczeństwo państwa czy wolności i prawa człowieka i obywatela. Konstytucja zdaje się stawiać na pierwszym miejscu interes państwa. Mimo niektórych sformułowań rozdziału XI nie można się chyba zgodzić z poglądem zarzucającym konstytucji ducha „etatyizmu”⁶. Wydaje się bowiem, że dopiero zapewnienie bezpieczeństwa państwu umożliwi pełną realizację wolności i praw człowieka i obywatela. Być może dlatego konstytucja w rozdziale XI bardziej akcentuje bezpieczeństwo państwa a nie zapewnienie praw i wolności jednostki. W państwie demokratycznym są to wartości raczej koherentne niż sprzeczne. Bezpieczeństwo państwa demokratycznego jest podstawowym gwarantem realizacji wolności i praw. Dlatego – moim zdaniem – można przyjąć, że jeżeli szczególne zagrożenie godzi w bezpieczeństwo państwa, godzi ono również w wolności i prawa człowieka i obywatela. Nie zawsze natomiast zachodzi relacja odwrotna. W szczególności w sytuacji uzasadniającej wprowadzenie stanu klęski żywiołowej zagrożenie bezpieczeństwa obywateli nie musi oznaczać zagrożenia państwa.

Jeżeli organ wprowadzający stan nadzwyczajny stwierdzi, że rzeczywiście ma do czynienia ze szczególnym zagrożeniem, musi odpowiedzieć na pytanie, czy w takim razie do jego usunięcia jest konieczne uruchomienie przepisów o odpowiednim stanie nadzwyczajnym, a więc czy do jego usunięcia nie wystarczają „zwykłe środki konstytucyjne”⁷. Przez te środki należy rozumieć wszystkie normy prawne dające się

5 R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 98.

6 Por. T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 65.

7 Stan „normalny” obfituje w różnego rodzaju zagrożenia o rozmaitej skali, ale dla ich usunięcia wystarczają zwykłe środki prawne. Dopiero przekroczenie pewnego stopnia ich nasilenia uzasadnia wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (zob. M. Bąk, *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 w dniach 27–28 kwietnia 1994 r.*, red. R. Rosa, Warszawa 1994, s. 212–213).

skonstruować na podstawie przepisów konstytucyjnych spoza rozdziału XI i odpowiednich ustaw. Należy więc zbadać, czy da się uruchomić takie środki, które nie są środkami nadzwyczajnymi w rozumieniu rozdziału XI. Jeżeli tak, to sięgnięcie do przepisów o stanach nadzwyczajnych nie jest konieczne, a nawet niedozwolone⁸.

Zwykłym środkiem konstytucyjnym nie jest z pewnością stan wojny, opisany w art. 116, mimo że ten przepis nie znajduje się w rozdziale XI. Stan wojny jest w życiu każdego państwa wydarzeniem nadzwyczajnym i inne rozumienie tego pojęcia, nawet jeśli wynikałoby ono z systematyki konstytucji, jest niedopuszczalne. Ustrojodawca umieścił stan wojny poza rozdziałem o stanach nadzwyczajnych nie dlatego, że uznał go za zwykły środek konstytucyjny, ale dlatego, by podkreślić jego inną naturę w stosunku do stanu wojennego.

Należy się zastanowić, czy zwykłym środkiem konstytucyjnym jest stan mobilizacji, zarządzany przez prezydenta w razie „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa” (art. 136). W porównaniu do stanu wojennego (art. 229) zagrożenie to musi być bezpośrednie. Do wprowadzenia stanu wojennego musi zająć warunek „zewnętrznego”, a do zarządzenia mobilizacji „zewnętrznego” i „bezpośredniego” zagrożenia państwa. Skoro więc ustrojodawca uściśli rodzaj zagrożenia w art. 136, oznacza to, że mobilizacja nie może być ogłoszona w sytuacji każdego zewnętrznego zagrożenia państwa, ale tylko w sytuacji zagrożenia bezpośredniego. Skoro tak, to mobilizacja powinna być zarządzona już po wprowadzeniu stanu wojennego, a najwcześniej równoległe z nim. Na rzecz takiego rozumienia stanu mobilizacji świadczy fakt, że z wnioskiem o jego ogłoszenie występuje premier a nie Rada Ministrów. Można to uzasadnić ewentualnymi trudnościami związanymi z zebraniem Rady Ministrów po ogłoszeniu stanu wojennego⁹. Wobec powyższego należy uznać, że podobnie jak stan wojny również i stan mobilizacji jest środkiem nadzwyczajnym, mimo że pozostaje poza ramami rozdziału XI.

8 Z art. 228 ust. 1 konstytucji nie wynika, że zastosowanie „zwykłych środków konstytucyjnych” musi zawsze poprzedzać wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W sytuacji ekstremalnego zagrożenia byłoby to działanie nieracjonalne. Zob. odnośnie stanu klęski żywiołowej W. Wolpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 101.

9 Por. P. Sarnecki, *Artykuł 136, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, uwaga 3.

Pojawia się także pytanie, czy zwykłym środkiem konstytucyjnym jest zmiana konstytucji. Mimo że ta kwestia nie jest bezpośrednio związana z problematyką stanów nadzwyczajnych, należy uznać, że zmiana konstytucji także nie jest zwykłym środkiem konstytucyjnym. Gdyby uznać że jest inaczej, przy każdorazowym zagrożeniu można byłoby dostosowywać treść konstytucji do aktualnego zagrożenia, a byłby to zabieg niesłychanie niebezpieczny dla demokratycznego ustroju państwa, nie mówiąc już o tym, że zbyteczna okazałaby się cała konstrukcja stanów nadzwyczajnych. Wszystkie inne środki konstytucyjne, oprócz stanu wojny, stanu mobilizacji i zmiany konstytucji, należy uznać za zwykłe¹⁰.

O ile pojęcie szczególnych zagrożeń odnosi się do wszystkich kategorii stanów nadzwyczajnych, o tyle niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych odnosi się tylko do stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. W razie konieczności wprowadzenia stanu wojennego chodzi bowiem nie o brak środków konstytucyjnych do usunięcia zagrożenia, gdyż nie tu tkwi problem, ale o możliwie najsprawniejsze zorganizowanie obrony państwa, jak również psychiczną mobilizację społeczeństwa, któremu należy uświadomić istotę zagrożenia. Jest to zagrożenie o tyle szczególne, że zrodziło się poza granicami państwa, wobec którego rząd ma bardziej ograniczone środki przeciwdziałania niż w przypadku stanu wyjątkowego czy nawet stanu klęski żywiołowej.

Przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu odpowiedniego stanu nadzwyczajnego trzeba mieć na uwadze nie tylko warunki określone w poszczególnych przepisach dotyczących stanu wojennego (art. 229), stanu wyjątkowego (art. 230) i stanu klęski żywiołowej (art. 232), ale również warunki określone w art. 228 ust. 1. Faktem jest, że to do organu wprowadzającego dany stan nadzwyczajny należy ocena, czy warunki te zostały spełnione, ale to przecież na nich spoczywa odpowiedzialność konstytucyjna za zapobieganie czy zwalczanie zagrożeń opisanych w konstytucji. Artykuł 228 ust. 1 będzie więc przydatny w przypadku rozpatrywania odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za

10 Np. w razie groźby obalenia porządku konstytucyjnego przez ugrupowania ekstremistyczne, można się uciec do art. 13 konstytucji; w sytuacji klęski żywiołowej można dopuścić możliwość wyłączenia (art. 21), ograniczenia działalności gospodarczej (art. 22) itd.

wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przez Trybunał Stanu. Oprócz tego Sejm przy zajmowaniu stanowiska wobec rozporządzenia prezydenta wprowadzającego stan wojenny lub stan wyjątkowy będzie musiał zbadać, czy zaszły warunki określone w art. 228 ust. 1.

Wprowadzany stan nadzwyczajny musi być „odpowiedni” do istniejącego zagrożenia. W zasadzie nie powinno być problemu z wyborem stanu nadzwyczajnego, gdyż konstytucja, definiując rodzaje stanów nadzwyczajnych, posługuje się metodą źródła, a nie stopnia zagrożenia. Organ wprowadzający stan nadzwyczajny nie powinien mieć w zasadzie dylematu, który ze stanów powinien zostać wprowadzony, o ile prawidłowo określi źródło zagrożenia. Jeżeli będzie to zagrożenie natury zewnętrznej – odpowiedni będzie stan wojenny, a jeżeli wewnętrznej – stan wyjątkowy. Gdyby zagrożenie było spowodowane działaniem sił przyrody lub awarią techniczną, należy wprowadzić stan klęski żywiołowej¹¹.

Niemniej może wystąpić sytuacja, w której zbiegną się przesłanki określone w przepisach dotyczących odpowiednich stanów nadzwyczajnych; np. ekstremistyczna siła polityczna doprowadza do katastrofy (awarii), powodując zagrożenie na określonym terytorium. Rada Ministrów musi w tej sytuacji odpowiedzieć na pytanie, czy należy uciec się do stanu wyjątkowego, czy stanu klęski żywiołowej. Zasada wyjątkowości określona w art. 228 ust. 1 nakazuje wybranie stanu klęski żywiołowej jako mniej naruszającej wolności i prawa człowieka i obywatela (art. 233). Z drugiej jednak strony, nie może ona stać na przeszkodzie skuteczności zapobiegania podobnym zamachom oraz usunięcia ośrodka zagrożenia, jakim jest w tym przypadku określona organizacja terrorystyczna. Nie da się tutaj z góry odpowiedzieć na pytanie, do jakiego stanu nadzwyczajnego należy się uciec w takiej sytuacji. Członkowie Rady Ministrów będą musieli na nie każdorazowo odpowiedzieć, mając na względzie odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną.

11 Teoretycznie może pojawić się spór między prezydentem a Radą Ministrów, gdy np. prezydent będzie chciał wprowadzić stan wyjątkowy, a Rada Ministrów – stan klęski żywiołowej. Jest to jednak możliwość czysto teoretyczna, gdyż należy pamiętać, że do Rady Ministrów należy występowanie z wnioskami do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Jeżeli natomiast prezydent odmówi wprowadzenia tego stanu, Rada Ministrów będzie mogła wprowadzić stan klęski żywiołowej, jeżeli dopatry się znamion określonych w art. 232.

Wykluczone jest równoległe wprowadzenie dwóch stanów nadzwyczajnych. Należy przyjąć, że stan wojenny, jako rodzący największe obostrzenia, konsumuje przepisy dotyczące stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Dlatego jeżeli w czasie trwania stanu wojennego zajdą przesłanki umożliwiające wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej, nie należy uruchamiać procedury wprowadzenia tych stanów, lecz odpowiednio wykorzystać przepisy ustawy o stanie wojennym. Podobnie należy uczynić, gdy w czasie stanu wyjątkowego zajdzie konieczność ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Co innego, jeżeli po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego o mniejszych rygorach prawnych, zajdzie konieczność ogłoszenia stanu nadzwyczajnego o większych obostrzeniach, np. gdy po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej zaistnieje potrzeba wprowadzenia stanu wyjątkowego. Wówczas nie powinno istnieć pytanie o konstytucyjną dopuszczalność wprowadzenia takiego stanu.

3. Zasada legalności (art. 228 ust. ust. 2–4)

Zasada legalności, deklarowana przez art. 228 ust. 2–4, oznacza, że do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i podejmowania w jego ramach określonych kroków potrzebna jest podstawa prawna. W ten sposób rozdział XI nawiązuje do zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Na zasadę legalności składają się: 1) sposób wprowadzenia i ogłoszenia stanu nadzwyczajnego (ust. 2) oraz 2) zakres regulacji ustaw o stanach nadzwyczajnych (ust. 3–4).

W świetle art. 228 ust. 2 stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Ustrojodawca ustanowił w ten sposób trójpoziomą strukturę regulacji stanów nadzwyczajnych. Pierwszy poziom tworzą regulacje konstytucyjne. Ustanawiają one ogólne zasady dotyczące stanów nadzwyczajnych (art. 228), warunki i tryb ich wprowadzenia (art. 229–233), ograniczenia praw i wolności (art. 233) oraz możliwość wydawania w stanie wojennym rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234).

Drugi poziom regulacji stanów nadzwyczajnych tworzą ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ustawy regulują: 1) zasady działania organów władzy publicznej, 2) zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela, 3) podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Na gruncie art. 228 ust. 2 nie ulega wątpliwości, że nie można wprowadzić określonego stanu nadzwyczajnego bez odpowiedniej ustawy. Aż do 2002 r. stan wojenny i stan wyjątkowy był regulowany odpowiednio przez dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*¹² oraz ustawę z dnia 5 grudnia 1983 r. *o stanie wyjątkowym*¹³. W 2002 r. Sejm uchwalił kompleks ustaw o stanach nadzwyczajnych, a mianowicie: ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*¹⁴, ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*¹⁵, 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*¹⁶ 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*¹⁷. Mimo to trudno uznać za normalny fakt, że przez kilkanaście lat istnienia III Rzeczypospolitej obowiązywały akty o stanach nadzwyczajnych, będące produktem poprzedniej epoki¹⁸. Co więcej, przez kilka lat dekret z 1981 r. i ustawa z 1983 r. funkcjonowały pod rządami konstytucji z 1997 r. i – co jest oczywiste – pozostawały z nią w sprzeczności. Katalog sprzeczności był tak duży, że powodował niemożność wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w praktyce. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ramowa regulacja konstytucyjna nie mogła być podstawą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Artykuł

12 Dz.U. Nr 29, poz. 154.

13 Dz.U. Nr 66, poz. 297.

14 Dz.U. Nr 62, poz. 558.

15 Dz.U. Nr 113, poz. 985.

16 Dz.U. Nr 156 poz. 1301.

17 Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

18 Powyższa kwestia była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r. (sygn. S.1/01, OTK ZU nr 2, poz. 35), wydanego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

228 ust. 2 posługuje się terminem „ustawa” jako źródłem prawa w rozumieniu art. 87. W tym znaczeniu „ustawa” nie oznacza „konstytucja”, mimo że w języku prawniczym konstytucja jest również ustawą (przysługują jej wszystkie cechy ustawy).

Na podstawie art. 228 ust. 3–4 na Sejmie i Senacie spoczął obowiązek uchwalenia ustaw o stanach nadzwyczajnych: stanie wojennym, stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej, a także ustawy określającej podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. W świetle przytoczonych przepisów nie jest do końca jasne, czy należałoby uchwalić jedną ustawę regulującą powyższe kwestie, czy też trzy ustawy odnoszące się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych i jedną regulującą kwestię odszkodowań. Za drugim wariantem przemawiają przede wszystkim różnice w źródłach zagrożeń, na jakie ma dać odpowiedź wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego – poszczególne stany nadzwyczajne regulują różne zjawiska. Poza tym art. 228 ust. 6 posługuje się pojęciem „ustawy o stanach nadzwyczajnych”, które sugeruje, że wolą ustrojodawcy jest, aby każdy stan nadzwyczajny był regulowany odrębną ustawą. Trzeba też pamiętać o polskiej tradycji w tym zakresie. Ani w II Rzeczypospolitej, ani w czasach powojennych nie regulowano kwestii stanów nadzwyczajnych jednym aktem normatywnym¹⁹. Równie dobrze można jednak było uchwalić jedną ustawę o stanach nadzwyczajnych, która regulowałaby wszystkie dotyczące ich kwestie. Wydaje się to nawet pożądanę z uwagi na jasną systematykę i możliwość wyodrębnienia przepisów ogólnych na wzór art. 228. Taka ustawa tworzyłaby swoistą „konstytucję stanów nadzwyczajnych”, kompleks przepisów regulujących sytuację zagrożenia państwa²⁰. Ustawodawca – jak wiadomo – nie zdecydował się jednak na takie rozwiązanie.

Artykuł 228 ust. 4 dotyczący wyrównania strat majątkowych różni się sformulowaniem od ust. 3. Przepis ten posługuje się słowami

19 Tylko w latach 1981–1983 istniał jeden akt o randze ustawy: dekret o stanie wojennym z dnia 12 grudnia 1981 r. regulujący jedyny znany konstytucyj PRL stan nadzwyczajny.

20 Uchwalenie jednej ustawy o stanach nadzwyczajnych popierał ekspert Komisji Konstytucyjnej, L. Wiśniewski (zob. *KKZN. Biuletyn XXXIII*, Warszawa 1996, s. 52). Zdecydowanie przeciw takiemu rozwiązaniu opowiedział się R. Socha, *Instytucja stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4, s. 30.

„ustawa może określić”, podczas gdy ust. 3 stwierdza, iż „ustawa określa”. Użycie tego ostatniego sformułowania nie budzi wątpliwości. Jest ono często spotykane w aktach prawnych i oznacza tyle co „ustawa musi określić”. Nakłada więc na Sejm i Senat obowiązek uchwalenia odpowiedniej ustawy. Nie jest natomiast w pełni jasna formuła „ustawa może określić”. Należy przyjąć, że art. 228 ust. 4 nie nakłada na Sejm obowiązku uchwalenia odpowiedniej ustawy, lecz akcentuje tylko taką możliwość. Obowiązek uchwalenia takiej ustawy ma więc raczej wymiar polityczny (moralny), a nie prawny²¹.

Ustawa ma nieograniczony zakres przedmiotowy i gdyby takiej delegacji w konstytucji nie było, ustawa mogłaby przewidzieć możliwość dochodzenia roszczeń majątkowych. Nawet jeżeli nie byłaby to specjalna ustawa dotycząca stanu nadzwyczajnego, obywatel mógłby dochodzić roszczeń na gruncie przepisów kodeksu cywilnego rodzących odpowiedzialność Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) za działania funkcjonariuszy publicznych. Dlatego wydaje się, że słowo „może” w art. 228 ust. 4 należałoby również odczytywać jako stworzenie możliwości dochodzenia przez obywateli odpowiedniego odszkodowania wobec Skarbu Państwa i organów samorządu terytorialnego za poniesione straty materialne na innych, łatwiejszych niż to przewiduje kodeks cywilny, zasadach. Z drugiej strony, ustawa wydana na podstawie art. 228 ust. 4 może określić pewne ograniczenia w rekompensowaniu strat majątkowych poniesionych przez obywateli²².

Artykuł 228 ust. 4 jest odwróceniem dotychczasowego sposobu rozumowania. Do tej pory obywatel w momencie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego mógł się spodziewać, że będzie musiał w pewnych warunkach ponieść straty materialne związane z usunięciem zagrożenia. Stan nadzwyczajny polegał i polega nadal na ograniczeniu praw i wolności, ale teraz w trybie i na zasadach określonych w ustawie będzie można dochodzić zwrotu jakiejś części strat.

21 W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1999, nr 2, s. 103.

22 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 290.

Regulacja, o której mowa w art. 228 ust. 4, może być określona przez ustawy o stanach nadzwyczajnych albo przez odrębną ustawę. Ustawodawca wybrał, jak wspomniałem, tę drugą możliwość. Ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych przewiduje, że roszczenie o odszkodowanie przysługuje każdemu, kto poniósł stratę majątkową powstałą w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Odszkodowanie obejmuje tylko wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli strata powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej.

Ustawa przewiduje mieszany, administracyjno-sądowy tryb postępowania²³. W pierwszym etapie decyzję o przyznaniu odszkodowania podejmuje wojewoda. Decyzja musi zostać podjęta niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, jest ostateczna i w ciągu trzydziestu dni od jej doręczenia poszkodowanemu następuje wypłata odszkodowania. Poszkodowany w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji może również wnieść powództwo do sądu powszechnego. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o stracie majątkowej. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia zakończenia stanu nadzwyczajnego. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa.

Trzeci poziom prawnej regulacji stanów nadzwyczajnych zostanie utworzony w formie rozporządzenia przez prezydenta lub Radę Ministrów z chwilą, gdy zajdzie konieczność wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego. Rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny ma inny charakter niż te, o którym mówi art. 92 i – co jest oczywiste – niż rozporządzenie z mocą ustawy (art. 234). W przeciwieństwie do „klasycznego” rozporządzenia nie jest to rozporządzenie z upoważnienia ustawy, lecz z upoważnienia konstytucji. Jest to jedyny wypadek, gdy konstytucja odsyła nie do ustawy, lecz do rozporządzenia. Konstytucja stwierdza, że rozporządzenie to powinno być wydane

23 Odnośnie charakteru prawnego tego typu postępowania zob. T. Kielkowski, *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 8, s. 92.

przez prezydenta (Radę Ministrów) i dotyczyć „wprowadzenia” odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że rozporządzenie ma uruchomić cały mechanizm danego stanu nadzwyczajnego, a w szczególności określić, które z postanowień ustawy będą miały zastosowanie w danej sytuacji. Specyfika rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny przejawia się również w: 1) konieczności wydania go przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów – konieczne jest tu zgodne działanie organów egzekutywy²⁴; 2) rozpatrzeniu rozporządzenia przez Sejm i możliwości jego uchylecia (art. 231)²⁵; 3) określeniu zasięgu terytorialnego oraz czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego²⁶; 4) konieczności dodatkowego podania do wiadomości publicznej²⁷.

Rozporządzenie będzie nie tylko formą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W myśl zasady wyjątkowości (art. 228 ust. 1) może się okazać, że dla usunięcia zagrożenia nie jest konieczne uruchamianie całego mechanizmu przewidzianego w ustawie. Dotyczy to zwłaszcza ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Wydaje się, że rozporządzenie nie może określać zasad działania organów władzy publicznej, które na czas trwania stanu nadzwyczajnego przyjmują w swojej działalności zasady określone przez ustawę. Rozporządzenie powinno zawierać: 1) przyczyny wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, 2) datę jego wprowadzenia, 3) zasięg terytorialny, 4) niezbędne ograniczenia praw człowieka i obywatela (w zakresie dopuszczonym ustawą), 5) czas obowiązywania (w przypadku stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej)²⁸. Rozporządzenie jest publikowane w Dzienniku Ustaw i wchodzi w życie najwcześniej w dniu publikacji²⁹. Oprócz tego, jak stwierdza art. 228 ust. 2, rozporządzenie podlega „dodatkowemu poda-

24 Uwaga ta nie dotyczy oczywiście stanu klęski żywiołowej, który jest wprowadzany samodzielnie przez Radę Ministrów.

25 Jedynie rozporządzenie Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej nie podlega rozpatrzeniu przez Sejm.

26 Wyjątkiem jest rozporządzenie wprowadzające stan wojenny, które nie musi regulować czasu jego trwania.

27 Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 288–289.

28 Por. art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wojennym, art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

29 Inaczej A. Cieszyński, według którego „rozporządzenie o stanie wojennym nabiera mocy bezpośrednio po podaniu go do publicznej wiadomości” (A. Cieszyński, *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001, s. 273).

niu do publicznej wiadomości”. Oznacza to, że organy władzy publicznej są obowiązane do podania treści rozporządzenia na terytorium pozostającym w zakresie ich działania, w sposób przyjęty zwyczajowo³⁰. W świetle przepisów ustaw o stanach nadzwyczajnych „dodatkowe podanie do publicznej wiadomości” odbywa się w formie obwieszczeń wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, oraz w inny sposób przyjęty zwyczajowo na danym obszarze³¹. Ustawy o stanach nadzwyczajnych nakładają również na redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych obowiązek niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia prezydenta (Rady Ministrów – w przypadku stanu klęski żywiołowej) wprowadzającego określony stan nadzwyczajny, jak również innych aktów prawnych dotyczących tego stanu, przekazanych im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy³².

W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na części terytorium państwa może zrodzić się pytanie, czy konieczne jest „dodatkowe podanie do publicznej wiadomości” na terytorium nie objętym stanem nadzwyczajnym. W większości przypadków jest to pytanie czysto retoryczne, gdyż środki techniczne służące przekazywaniu informacji (telewizja, radio, prasa, internet) mają w dużej części zasięg ogólnokrajowy. Pytanie to powinno więc raczej dotyczyć tradycyjnej formy urzędowych obwieszczeń, a także lokalnej prasy, telewizji i radia. Wydaje się, że należy tu pozostawić swobodę decyzji Radzie Ministrów. W zasadzie taka procedura nie jest konieczna, aczkolwiek w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego wprowadzanego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa można rozważyć taką ewentualność z powodu zagrożenia żywotnych interesów państwa.

30 Por. W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 78. Nie wydaje się, by formą „dodatkowego podania do wiadomości publicznej” mogło być orędzie prezydenckie, gdyż jest ono kierowane, w myśl art. 140, do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a nie do Narodu. Przeciwną opinię wyraził J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 199–200.

31 Art. 4 ust. 3 ustawy o stanie wojennym, art. 4 ust. 3 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 5 ust. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

32 Art. 5 ustawy o stanie wojennym, art. 6 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 5 ust. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Problemem, który nasuwa się na tle rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny, jest kwestia dopuszczalności badania jego legalności przez sądy. Z art. 178 ust. 1 konstytucji wynika jednoznacznie, że sędziowie podlegają tylko konstytucji i ustawom. Nie są więc związani aktami podstawowymi (rozporządzeniami). Jednak należy mieć poważne wątpliwości, czy ta zasada powinna odnosić się również do rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny. Jest to rozporządzenie ze wszech miar o szczególnym charakterze i trudno stosować do niego takie same zasady jak do rozporządzenia wykonawczego wobec ustawy.

Jeżeli chodzi o prawo kontroli nad rozporządzeniem wprowadzającym stan nadzwyczajny, należy stwierdzić, że takiego uprawnienia sądom przyznać nie można³³. Decydującym argumentem na rzecz tej tezy jest kontrola rozporządzenia przez Sejm na podstawie art. 231 (uwaga ta odnosi się więc do rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny i stan wyjątkowy). Otwartym pytaniem pozostaje kwestia badania kontroli konstytucyjności rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny przez Trybunał Konstytucyjny. Z pewnością kontrola nie może dotyczyć samego aktu wydania rozporządzenia, gdyż to należy do Sejmu. Można natomiast zgodzić się na badanie zakresu nadzwyczajnych przepisów uruchomionych przez rozporządzenie pod kątem ich zgodności z ustawą o stanach nadzwyczajnych, jak również na badanie spełnienia wymogów formalnych przy wydawaniu rozporządzenia³⁴.

33 Problem tego rodzaju zauważył na tle małej konstytucji z 1947 r. K. Grzybowski (*Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 132–133). Jego zdaniem sądy polskie musiały pójść w ślad za praktyką sądów francuskich, które nie miały prawa badania legalności samego zarządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny, gdyż podlegało ono szczególnej kontroli parlamentu. Sądy miały jedynie prawo badania zarządzeń wydanych na podstawie aktu wprowadzającego stan nadzwyczajny.

34 Zob. dyskusję w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego odnośnie kontroli przez Trybunał Konstytucyjny rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny (*KKZ.N. Biuletyn XXX*, Warszawa 1996, s. 39–40).

4. Zasada proporcjonalności (art. 228 ust. 5)

Zasada proporcjonalności jest znana wielu konstytucjom³⁵ oraz międzynarodowym paktom praw człowieka³⁶. Wprowadzenie do Konstytucji RP zasady proporcjonalności w rozdziale o stanach nadzwyczajnych było spełnieniem postulatów nauki w tej mierze³⁷, choć sposób jej skonstruowania wzbudził wątpliwości zarówno wśród członków Komisji Konstytucyjnej, jak i doktrynie³⁸.

Zasadę proporcjonalności w stanach nadzwyczajnych możemy rozpatrywać z co najmniej czterech punktów widzenia. Po pierwsze, zasada proporcjonalności odnosi się do prezydenta i Rady Ministrów w procesie podejmowania decyzji o wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego. Po drugie, zasada proporcjonalności jest adresowana do wszystkich organów władzy publicznej, aby kierowały się nią przy podejmowaniu działań w ramach stanu nadzwyczajnego. Po trzecie, zasada proporcjonalności może być punktem odniesienia dla właściwych organów rozpatrujących kwestię odpowiedzialności osób, które wprowadziły stan nadzwyczajny i podejmowały w jego ramach określone działania. Po czwarte, zasada proporcjonalności powinna być brana pod uwagę przy rozpatrywaniu przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucją aktów³⁹ prawnych wydawanych w czasie stanu nadzwyczajnego.

Konieczność uwzględniania zasady proporcjonalności w procesie podejmowania decyzji o wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego nie powinna budzić wątpliwości, mimo że literalna wykładnia art. 228 ust. 5 sugeruje, że odnosi się ona jedynie do działań³⁹ podjętych „w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego”, a więc już po podjęciu

35 Występuje np. w konstytucji V Republiki Francuskiej (art. 16).

36 Odnosnie zasady proporcjonalności w prawie polskim i innych systemach prawnych zob. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 667–692.

37 Zob. np. W. Goc, *Dylematy konstytucyjnej regulacji praw człowieka*, „Studia Polityczne” 1997, nr 7, s. 121; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 262, 263.

38 Zob. T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 67; tegoż Autora *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, *op.cit.*, s. 53–54.

39 Chodzi tu o wszelkiego rodzaju działania, zarówno o charakterze wojskowym (zbrojnym), jak i cywilnym (niezbrojnym). Zob. W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 82.

decyzji o jego wprowadzeniu. Należy jednak tę zasadę traktować jako klauzulę generalną, odnoszącą się do wszystkich kroków związanych z rozpoczęciem, trwaniem i zakończeniem stanu nadzwyczajnego. Prezydent, wydając rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego oraz Rada Ministrów w przypadku stanu klęski żywiołowej (jak również przy występowaniu z wnioskiem do prezydenta o wydanie rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub stan wyjątkowy), muszą mieć na względzie nie tylko przepisy dotyczące poszczególnych stanów, ale również zasadę proporcjonalności, która pozostaje w ścisłym związku z zasadą wyjątkowości. Zasada proporcjonalności będzie musiała być wzięta pod uwagę przez Sejm przy zajmowaniu stanowiska wobec rozporządzenia prezydenta wprowadzającego stan wojenny lub stan wyjątkowy (art. 231). Niedochowanie tej zasady może być podstawą do uchylenia rozporządzenia.

Zasada proporcjonalności w pierwszym rzędzie dotyczy jednak nie sposobu wprowadzenia, ale sposobu realizowania środków prawnych w ramach stanu nadzwyczajnego. Odnosi się do wszystkich organów władzy publicznej, a także osób odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie przepisów stanu nadzwyczajnego (funkcjonariuszy publicznych). W praktyce będą oni musieli rozważyć, czy zamierzone przez nich działania odpowiadają zasadzie proporcjonalności i czy nie można ich zastąpić innymi, mniej uciążliwymi krokami.

Konsekwentnie, zasada proporcjonalności będzie brana pod uwagę przy rozpatrywaniu odpowiedzialności osób wprowadzających stan nadzwyczajny i stosujących w jego ramach określone środki prawne. Przede wszystkim zasada ta będzie musiała być uwzględniona przez Trybunał Stanu, gdyby rozpatrywał kwestię odpowiedzialności prezydenta, członków Rady Ministrów i innych wyższych urzędników państwowych. Zasada proporcjonalności będzie mogła być wzięta pod uwagę również przez Sejm w trakcie rozpatrywania politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów.

Zasada proporcjonalności może być także podstawą do uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny aktów prawnych podejmowanych w ramach stanu nadzwyczajnego. Szczególne znaczenie będzie miało to przy ocenianiu zgodności z konstytucją rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234).

5. Zasada celowości (art. 228 ust. 5 *in fine*)

Zasada celowości nakazuje, aby środki podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego zmierzały do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i realizacji przez obywateli swoich praw i wolności⁴⁰. Niestety, Konstytucja RP mówi jedynie o tym, by wszystkie działania podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego zmierzały do jak najszybszego przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa”, nie wspominając o przywróceniu pełnej realizacji praw i wolności jednostki. Sposób ujęcia zasady celowości w art. 228 ust. 5 spotkał się w literaturze z zarzutem „etatyzmu” z tego powodu, iż „akcent pada wyłącznie na »normalne funkcjonowanie państwa«, nie ma zaś żadnego odniesienia do »normalnego«, czyli pełnego i rzeczywistego korzystania z praw człowieka”⁴¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że organy władzy publicznej, podejmując określone działania w ramach stanu nadzwyczajnego, muszą mieć na uwadze nie tylko przywrócenie „normalnego funkcjonowania państwa”, ale też pełnej realizacji praw i wolności jednostki. Wynika to choćby z art. 5 konstytucji. Niemniej należy stwierdzić, że w tym miejscu nastąpiło osłabienie standardów demokratycznego państwa prawnego.

Zasadę celowości należy rozpatrywać łącznie z zasadą wyjątkowości. Jeżeli podstawą do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego są sytuacje „szczególnego zagrożenia” oraz niewystarczalność „zwykłych środków konstytucyjnych”, to działania podejmowane w czasie trwania stanu nadzwyczajnego muszą przyczyniać się do usunięcia „szczególnych zagrożeń”, tak aby „zwykłe środki konstytucyjne” znów stały się wystarczające, czyli jak stwierdza art. 228 ust. 5 *in fine* – zostało przywrócone „normalne funkcjonowanie państwa”. Wydaje się, że „normalne funkcjonowanie państwa” jest innym określeniem na pojęcie „szczególnych zagrożeń” i wystarczalność „zwykłych środków konstytucyjnych”. Innymi słowy, wszystkie działania podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego mają być podejmowane w celu jego zniesienia i

40 Podobnie jak zasada proporcjonalności, została ona również zawarta w konstytucji V Republiki Francuskiej.

41 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 67.

przywrócenia normalnych zasad funkcjonowania organów władzy publicznej. Przesłanka „normalnego funkcjonowania państwa” jest konieczna do stwierdzenia, że zagrożenie ustąpiło i można zakończyć stan nadzwyczajny. Przez „normalne funkcjonowanie państwa” należy rozumieć w tym przypadku przywrócenie normalnych zasad działania organów władzy publicznej oraz usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, czyli stan, który pozwala na niekorzystanie z nadzwyczajnych przepisów rozdziału XI konstytucji.

Zasada celowości nakazuje, aby „normalne funkcjonowanie państwa” zostało przywrócone jak najszybciej. Wszystkie siły i środki demokratycznego państwa prawnego w stanie nadzwyczajnym powinny służyć temu celowi. Nie można jednak podejmować działań niezgodnych z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazuje J. E. Finn, „państwa, które aspirują do rangi państwa konstytucyjnego, nie mogą działać w sposób zaprzeczający lub ignorujący konstytucyjne wartości w imię ich obrony”⁴².

W praktyce może pojawić się dylemat: czy szybkość w przywróceniu normalnych zasad funkcjonowania organów władzy publicznej może usprawiedliwić konieczność głębszego naruszenia praw i wolności jednostki, czy też przeciwnie, należy jak najmniej ograniczać prawa i wolności kosztem dłuższego czasu trwania stanu nadzwyczajnego. Może pojawić się konflikt między zasadą proporcjonalności a zasadą celowości. Wydaje się, że w takim wypadku należy dać pierwszeństwo zasadzie proporcjonalności. Prawa i wolności jednostki są bowiem wartością, którą należy zachowywać w możliwie największym zakresie. Na pierwszeństwo zasady proporcjonalności wskazuje *expressis verbis* art. 228 ust. 5. Działania podjęte w czasie stanu nadzwyczajnego „muszą” odpowiadać zasadzie proporcjonalności i „powinny” mieć na względzie zasadę celowości. Jednak w pewnych sytuacjach pierwszeństwo można przyznać zasadzie celowości. Będzie to miało miejsce w przypadku konieczności naruszenia innych praw niż prawa osobiste; np. jeżeli w stanie klęski żywiołowej zajdzie koniecz-

42 J. E. Finn, *Constitutions in Crisis. Political Violence and Rule of Law*, New York–Oxford 1991, s. 42.

ność ograniczenia działalności gospodarczej, to wydaje się, że powinno się dopuścić tę możliwość, aby jak najszybciej przywrócić normalną sytuację⁴³.

Zasada celowości oznacza, że stan nadzwyczajny ma charakter przejściowy (tymczasowy), dlatego jest on ograniczony pod względem czasowym. Musi zostać zniesiony wraz z przywróceniem normalnego funkcjonowania państwa.

6. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6)

Artykuł 228 ust. 6 stwarza kompleks przepisów niezmiennych w czasie stanu nadzwyczajnego. Z woli ustrojodawcy określona część porządku prawnego ma być chroniona przed zmianami, które mogą mieć charakter koniunkturalny. W ten sposób wymienione w tym przepisie ustawy tworzą kompleks przepisów o szczególnej mocy obowiązywania w czasie stanu nadzwyczajnego.

Zakaz, o którym mówi art. 228 ust. 6 należy traktować szeroko, wbrew regule, że wyjątki interpretujemy zawężająco, gdyż musimy chronić akty prawne o szczególnie ważnej materii z prawnego i politycznego punktu widzenia. Tak więc zakaz zmian wyżej wymienionych ustaw dotyczy każdego stanu nadzwyczajnego i to bez względu na jego terytorialny zakres obowiązywania⁴⁴. Zakaz zmiany określonych aktów prawnych nie dotyczy wyłącznie uchwalenia ustawy nowelizującej przez Sejm w trzecim czytaniu. Z chwilą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego należy zawiesić wszystkie prace związane z nowelizacją

43 Również na gruncie prawa niemieckiego przyjmuje się, że środki nadzwyczajne muszą być stosowane w celu usunięcia istniejącego zagrożenia, przywrócenia normalnego porządku konstytucyjnego i odpowiadać zasadzie proporcjonalności (zob. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1995, s. 302–303).

44 Oznacza to, że należy zawiesić pracę nad nowelizacją tych ustaw również wtedy, gdy stan nadzwyczajny zostanie wprowadzony na niewielkiej części kraju, np. w jednej gminie. Trudno tu nie zgodzić się z krytyczną opinią W. Sokolewicza (Artykuł 235, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op.cit.*, uwaga 15), który wskazuje, że „ograniczenie powyższe łatwo się [...] tłumaczy w czasie stanu wojennego, już nieco trudniej – podczas stanu wyjątkowego, staje się zaś nader dyskusyjne w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej”.

ustaw, o których mówi art. 228 ust. 6. Oczywiście zakaz dotyczy również uchwalania nowych aktów normatywnych regulujących materię tych ustaw. Problem się komplikuje, kiedy mamy do czynienia z projektem ustawy, która dotyczy innej materii, a która „przy okazji” zmienia przepis ustawy wymienionej w art. 228 ust. 6. Należy przyjąć, że wówczas należy zawiesić prace również i nad tym projektem.

Z chwilą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego z mocy prawa ulegają zawieszeniu wszystkie czynności związane z nowelizacją ustaw wymienionych w art. 228 ust. 6. Podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą nie mogą wnieść projektów ustaw nowelizujących te ustawy, a marszałek Sejmu ma obowiązek odmówić ich przyjęcia. W przypadku tzw. inicjatywy ludowej wszelkie czynności związane ze zbieraniem podpisów powinny być zawieszane. Jeżeli moment wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zastał projekt ustawy w Sejmie, wszelkie prace z nim związane, bez względu na etap procedury ustawodawczej, muszą być zawieszane. Jeżeli ustawa trafiła do podpisu prezydenta powinien on ją odłożyć *ad acta*. Dzień wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oznacza zawieszenie biegu terminu dwudziestu jeden dni, jakie ma prezydent na podpisanie ustawy. Jeżeli ustawa znajduje się w Trybunale Konstytucyjnym, wszystkie procedury na czas trwania stanu nadzwyczajnego powinny być zawieszane.

Na pierwszym miejscu ustrojodawca zakazuje zmiany konstytucji. Jest to rozwiązanie całkowicie słuszne. Konstytucja jest ustawą zasadniczą, stoi na czele całego porządku prawnego. Stan nadzwyczajny jest okresem, w którym, ze względu na szczególne środki postępowania, jej ochrona przed zmianami nabiera szczególnego wymiaru. Gdyby konstytucja była uzależniona w stanie nadzwyczajnym od woli większości parlamentarnej osłabiałoby to, jeżeli w ogóle nie uniemożliwiłoby, wypełnienie podstawowego celu, jakim jest odparcie zagrożenia godzącego między innymi w samą konstytucję (konstytucyjny ustrój państwa – art. 230)⁴⁵. Nie wolno zmieniać ustroju państwa w okresie zagrożenia, gdyż może to prowadzić do zmian o charakterze stałym. Stan nadzwyczajny sprzyja rozwiązaniom autorytarnym. Zachowanie w

45 Por. C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston 1950, s. 581.

niezmienionej postaci konstytucji ma zapewnić powrót do normalnych reguł postępowania po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Wprowadzając zakaz zmiany konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego art. 228 ust. 6 realizuje postulat, by stan nadzwyczajny i wiążąca się z tym koncentracja władzy nie prowadziła do zmiany porządku konstytucyjnego, lecz służyła jego ochronie⁴⁶.

Uwagi, które odniosłem wyżej do zawieszenia procedury ustawodawczej w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, odnoszą się w całej rozciągłości do procedury zmiany konstytucji określonej w art. 235. W szczególności zawieszeniu ulega sześćdziesięciodniowy okres między przyjęciem ustawy o zmianie konstytucji przez Sejm i Senat (art. 235 ust. 2), trzydziesto– lub sześćdziesięciodniowy termin między przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy o zmianie konstytucji a pierwszym czytaniem (art. 235 ust. 3 i 5), a także czterdziestopięciodniowy termin na złożenie żądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmiany w rozdziale I, II i XII konstytucji i sześćdziesięciodniowy termin na przeprowadzenie tego referendum.

Należy w tym miejscu podkreślić niebezpieczeństwo naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego w kontekście rozwiązań art. 228 ust. 6. Otóż rząd, który w świetle art. 235 ust. 1 nie ma prawa wniesienia projektu ustawy o zmianie konstytucji, przez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może doprowadzić do – przynajmniej czasowego – zawieszenia prac nad zmianą konstytucji. Niebezpieczeństwo wydaje się być tym większe, że taki efekt wprowadzenie stanu klęski żywiołowej będzie miało w każdym etapie prac konstytucyjnych. W ten sposób Rada Ministrów staje się – jak to określa W. Sokolewicz – „negatywnym inicjatorem” czy nawet „hamulcowym” zmian konstytucyjnych⁴⁷.

Na drugim miejscu art. 228 ust. 6 stawia zakaz zmiany ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz ustawy o wyborze prezydenta. Zakaz ten ma chronić system polityczny przed zmianą sposobu wyboru posłów i senatorów – przedstawiciele

46 Por. tamże, s. 583.

47 W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, *op.cit.*, uwaga 15.

Narodu, którzy sprawują w jego imieniu władzę zwierzchnią (art. 4), a także radnych i prezydenta, a więc wszystkich osób wybieranych na swój urząd w wyborach powszechnych. Czas stanu nadzwyczajnego nie może być wykorzystany do zmiany reguł gry wyborczej, które będą trwale oddziaływały, również po jego zniesieniu. Szczególne znaczenie ma zakaz zmiany ustaw wyborczych w czasie stanu wyjątkowego, który charakteryzuje się zazwyczaj silnym napięciem politycznym.

Ustrojodawca zakazuje również zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych. Powyższy zakaz jest podyktowany tym, że tworzą one kompleks podstawowych przepisów będących w użyciu w okresie stanu nadzwyczajnego, którego naruszenie może skutkować pogłębieniem ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela oraz zmianami w funkcjonowaniu organów władzy publicznej. Nie sposób jednak nie zauważyć, że obok zalet, powyższy zakaz rodzi również niebezpieczeństwo. Może się bowiem okazać, że w pewnych sytuacjach regulacje ustawowe okażą się niewystarczające do usunięcia powstałego zagrożenia i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Organy władzy państwowej mogą chcieć uciec się do koncepcji tzw. wyższej konieczności państwowej, a byłby to zabieg niesłychanie niebezpieczny z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalności deklarowanej w art. 228 ust. 2–4.

Zakazy określone w art. 228 ust. 6 odnoszą się wyłącznie do czasu, na jaki został wprowadzony stan nadzwyczajny. Przez „czas stanu nadzwyczajnego” należy rozumieć okres, jaki będzie miał miejsce od dnia ogłoszenia (wejścia w życie) rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego do dnia ogłoszenia (wejścia w życie) rozporządzenia znoszącego ten stan. Konstytucja nie przewiduje przedłużenia zakazu na kolejne dziewięćdziesiąt dni po jego zakończeniu, jak czyni to art. 228 ust. 7. Wobec tego wszystkie procedury ustawodawcze (ustrojodawcze) mogą zostać wznowione już następnego dnia po wejściu w życie rozporządzenia kończącego stan nadzwyczajny.

7. Zasada ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7)

Stan nadzwyczajny jest czasem, w którym występuje szczególne zagrożenie dla demokratycznego ustroju państwa. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie mechanizmów, które będą go chroniły w okresie zagrożenia. W tym celu art. 228 ust. 7 przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu nie wolno: 1) skracać kadencji Sejmu; 2) przeprowadzać referendum ogólnokrajowego; 3) przeprowadzać wyborów do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wyborów prezydenta – konsekwencją tego jest przedłużenie kadencji tych organów.

Zakazy określone w art. 228 ust. 7 obowiązują w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu. Upływ dziewięćdziesięciu dni, jaki jest konieczny od zakończenia stanu nadzwyczajnego, powinien być przeznaczony na przygotowanie się do przywrócenia normalnych mechanizmów demokratycznych. W przypadku stanu wojennego konstytucja nie wyznacza z góry czasu jego trwania. Przeprowadzenie wyborów lub skrócenie kadencji Sejmu będzie więc możliwe po upłynięciu dziewięćdziesięciu dni od dnia ogłoszenia (wejścia w życie) rozporządzenia znoszącego stan wojenny.

Jeśli chodzi o stan wyjątkowy, nie można stosować tych zakazów najwyżej przez dwieście czterdzieści dni (tj. osiem miesięcy): maksimum dziewięćdziesiąt dni na mocy rozporządzenia wprowadzającego stan wyjątkowy, ewentualne przedłużenie przez Sejm na dalsze (maksymalnie) sześćdziesiąt dni, oraz dziewięćdziesiąt dni, jakie muszą upłynąć od momentu zakończenia stanu wyjątkowego. Jest to czas długi, ale nie na tyle długi, by stwarzał poważne zagrożenie dla trwałości mechanizmów demokratycznych. Poza tym trzeba pamiętać, że dwieście czterdzieści dni jest czas maksymalny. W myśl zasady wyjątkowości i proporcjonalności stan nadzwyczajny należy zakończyć tak szybko, jak to będzie możliwe. Upływ dziewięćdziesięciu dni może rozpocząć się więc dużo wcześniej.

W przypadku stanu klęski żywiołowej, sprawa jest bardziej skomplikowana. Co prawda Rada Ministrów może określić czas jego trwania

tylko na trzydzieści dni, ale – w przeciwieństwie do stanu wyjątkowego – art. 232 nie określa, na jaki czas Sejm może przedłużyć ten stan. Wykładnia funkcjonalna każe nam przyjąć, by czas trwania stanu klęski żywiołowej był nie dłuższy niż stanu wyjątkowego, tj. sto pięćdziesiąt dni, ale należy mieć też na uwadze fakt, że nie sposób przewidzieć z góry czasu trwania klęski żywiołowej. Teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, gdy Sejm, nie chcąc doprowadzić do nowych wyborów, wyrazi zgodę na bardzo długi okres obowiązywania stanu klęski żywiołowej, albo będzie sukcesywnie przedłużał ten stan, o ile Rada Ministrów wystąpi z odpowiednim wnioskiem. Istnieje w tym miejscu możliwość naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Prawo głowy państwa do skracania kadencji parlamentu jest rozwiązaniem powszechnie spotykanym w systemach parlamentarno-gabinetowych i jest traktowane jako czynnik racjonalizujący, chroniący system polityczny przed sytuacją, gdy parlament – centralny organ władzy, na którego zaufaniu opiera się istnienie rządu – traci zdolność do prawidłowego wykonywania swoich funkcji przez to, że nie jest w stanie wyłonić trwałej większości parlamentarnej. W czasie stanu nadzwyczajnego ten mechanizm powinien być zawieszony z następujących względów: po pierwsze, pozycja parlamentu w systemie organów władzy ulega w tym czasie osłabieniu, gdyż organy egzekutywy (w szczególności rząd) uzyskują nadzwyczajne pełnomocnictwa konieczne do usunięcia zagrożenia; po drugie, stan nadzwyczajny nie jest właściwym momentem do przeprowadzania wyborów, nie można zaś dopuścić do sytuacji, w której parlament zostanie rozwiązany, a nie będą mogły być przeprowadzone wybory; po trzecie, brak organów władzy ustawodawczej może uniemożliwić skuteczne przeciwstawienie się istniejącemu zagrożeniu, w sytuacji gdy egzekutywa nie uzyska nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych⁴⁸.

Konstytucja RP czyni z Sejmu i Senatu jedyne organy uprawnione do sprawowania władzy ustawodawczej. Nie ma tu znaczenia prawo

48 Niemniej należy pamiętać, że spotyka się sytuacje, w których państwo demokratyczne nie zawiesza normalnych procedur sprawowania władzy w razie zagrożenia. Mam tu na myśli przede wszystkim Stany Zjednoczone. Mimo licznych prowadzonych wojen kluczowe w systemie politycznym USA wybory prezydenckie (nie mówiąc już o wyborach do Kongresu czy wyborach stanowych) regularnie odbywały się co cztery lata (zob. C. J. Friedrich, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 572).

prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w warunkach określonych w art. 234, gdyż może być on zastosowany w sytuacji zupełnie ekstremalnej. Dlatego ochrona izb parlamentarnych w stanie nadzwyczajnym jest zadaniem szczególnie ważnym. Ustrojodawca docenia tę potrzebę ustanawiając trzy mechanizmy ochronne wobec Sejmu i Senatu: zakazuje skrócenia kadencji Sejmu (i co za tym idzie również Senatu), przeprowadzania wyborów oraz przewiduje możliwość przedłużenia ich kadencji.

Może się zdarzyć, że w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu upłynie kadencja Sejmu i Senatu, prezydenta lub organów samorządu terytorialnego. W takim przypadku ich kadencja ulega odpowiedniemu przedłużeniu aż do upłynięcia terminów określonych w rozdziale XI⁴⁹. Zakaz przeprowadzenia wyborów oznacza, że: 1) w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu nie można zarządzić wyborów, 2) w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego po zarządzeniu wyborów procedury wyborcze muszą ulec zawieszeniu, 3) musi ulec przesunięciu termin wyborów. Nie należy natomiast odkładać terminu pierwszego posiedzenia nowego Sejmu, jeżeli stan nadzwyczajny został wprowadzony po dniu wyborów⁵⁰.

Z treści art. 228 ust. 7 wynika, że każde wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, niezależnie od jego zasięgu terytorialnego będzie powodowało konieczność odłożenia wyborów. Jedynym wyjątkiem są, z mocy art. 228 ust. 7 zdanie drugie, wybory samorządowe. Mogą być one przeprowadzone na terytorium nie dotkniętym reżimem stanu nadzwyczajnego. Wynika z tego, że wybory parlamentarne oraz prezydenckie (jak również referendum ogólnokrajowe) nie będą mogły być przeprowadzone w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nawet na niewielkiej części terytorium kraju. Taka interpretacja art. 228 ust. 7

49 Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zakaz przeprowadzenia wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego i związane z tym przedłużenie kadencji ma dwa cele. Po pierwsze, zapewnia ciągłość funkcjonowania naczelnych organów państwa w czasie stanu nadzwyczajnego. Po drugie, pozwala skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń oraz chroni obywateli przed wykorzystaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą; zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. K.17/98, OTK ZU nr 4, poz. 48).

50 Por. L. Garlicki, *Artykuł 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op.cit., uwaga 9.

jest daleko idąca, ale trudno przyjąć inne stanowisko⁵¹. Fakt, że w przypadku wyborów do Senatu mogą być przeprowadzone wybory uzupełniające, ale, jak się wydaje, istota proporcjonalnej ordynacji wyborczej do Sejmu nie pozwala na późniejsze przeprowadzenie wyborów na terytorium objętym reżimem stanu nadzwyczajnego⁵². Z art. 228 ust. 7 wynika również zakaz przeprowadzenia wyborów prezydenckich oraz referendum ogólnokrajowego w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nawet na niewielkim obszarze kraju.

Mimo że art. 228 ust. 7 mówi tylko o referendum ogólnokrajowym, które zostało określone w art. 125 konstytucji, należy przyjąć że w czasie stanu nadzwyczajnego nie można przeprowadzić również referendum konstytucyjnego. Wydaje się, że uzasadnieniem dla tego zakazu będzie przede wszystkim przepis art. 228 ust. 6 zakazujący zmiany konstytucji. Z drugiej strony, zakaz zmiany konstytucji odnosi się tylko do „czasu stanu nadzwyczajnego”, a nie do dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu. W art. 228 ust. 7 nie ma też mowy o referendum lokalnym (art. 170 konstytucji), ale należy przyjąć, że możliwe jest jego przeprowadzenie na terytorium nie objętym reżimem stanu nadzwyczajnego (por. art. 228 ust. 7 zdanie drugie). Oczywiście zakaz przeprowadzenia referendum odnosi się również do referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3), które odbywa się na zasadach referendum ogólnokrajowego, tj. art. 125.

Regulacja przyjęta w art. 228 ust. 7 ma swoje dobre i złe strony. Niewątpliwie stan nadzwyczajny nie jest okresem właściwym dla przeprowadzenia wyborów. Dlatego też kadencja parlamentu powinna się kończyć w jakiś czas po zniesieniu reżimu stanu nadzwyczajnego. Z drugiej strony, nie ma mechanizmów, które chroniłyby przed naduży-

51 Warto dodać, że na posiedzeniu w dniu 5 marca 1996 r. Komisja Konstytucyjna zdecydowała 18 głosami za, przy 17 przeciwnych i braku wstrzymujących się (18:17:0), że wszystkie stany nadzwyczajne mają być związane z istnieniem zakazu dokonywania zmian w strukturze, zasadach funkcjonowania i ciągłości działania władz publicznych (*KKZN. Biuletyn XXX...*, *op.cit.*, s. 39).

52 Szczególnie znaczenie ma tu konieczność uzyskania przez listę wyborczą określonego poparcia w skali całego kraju (tzw. klauzula zaporowa) w celu wzięcia udziału w podziale mandatów.

ciami w tym względzie. Szczególnie niebezpieczeństwo tkwi – jak się wydaje – w art. 232. Samodzielny udział rządu we wprowadzaniu stanu klęski żywiołowej, możliwość wielokrotnego przedłużania na czas praktycznie nieograniczony za zgodą Sejmu, w którym rząd z reguły ma poparcie – wszystko to sprawia, że rządowa większość może przedłużać stan klęski żywiołowej, licząc na to, że odłożenie wyborów w czasie może uchronić od porażki i zapewnić udział we władzy na kolejną kadencję. Z drugiej strony, można się obawiać, że rząd będzie wstrzymywał się z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej (czy też z wystąpieniem do prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego czy stanu wyjątkowego) z obawy przed faktem, że przełożenie wyborów może przynieść niekorzystne rezultaty.

STAN WOJENNY (art. 229)

1. Przesłanki wprowadzenia stanu wojennego

Artykuł 229 mówi o trzech przesłankach wprowadzenia stanu wojennego. Są nimi: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Przesłanki, o których mówi art. 229, są w dużej mierze przesłankami ogłoszenia stanu wojny (art. 116)¹. W ten sposób ustrojodawca podkreśla ścisły związek stanu wojennego ze stanem wojny. Podobieństwo terminologiczne prowadzi niekiedy do wymiennego stosowania tych dwóch pojęć. Nie jest to w żadnym wypadku dozwolone. Stan wojny jest pojęciem z dziedziny prawa międzynarodowego, zaś stan wojenny reguluje jego konsekwencje w prawie wewnętrznym. Inna jest istota, tryb wprowadzenia i zakończenia oraz konsekwencje ogłoszenia stanu wojny i stanu wojennego w prawie wewnętrznym i międzynarodowym. Zaś cechą wspólną są przesłanki ich wprowadzenia².

a) Zewnętrzne zagrożenie państwa

Stan wojenny może być wprowadzony, jak stwierdza art. 229, „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa”. Jest to przesłanka zupełnie

1 Jedyną przesłanką wprowadzenia stanu wojennego, która nie jest równocześnie przesłanką ogłoszenia stanu wojny, jest „zewnętrzne zagrożenie państwa”. Rozwiązanie to, zgodne z duchem Karty Narodów Zjednoczonych, oznacza zakaz wojny przewencyjnej (napastniczej).

2 Zob. W. J. Wolpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 22–59; K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3, s. 23–34.

innego rodzaju niż „zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” czy też „zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Te ostatnie stanowią również warunek znalezienia się państwa polskiego w stanie wojny. Stan wojenny przy powołaniu się na nie będzie równoległy w stosunku do stanu wojny (w przypadku zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) lub późniejszy (taka możliwość istnieje w przypadku wywiązywania się Polski z zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji, choć możliwe jest równoczesne wprowadzenie stanu wojennego, jeżeli istnieje zagrożenie dla terytorium RP).

Aby prawidłowo sformułować pojęcie zagrożenia zewnętrznego, które odnosi się do nadzwyczajnej sytuacji państwa, należy wyjść od pojęcia bezpieczeństwa zewnętrznego. Przez „bezpieczeństwo zewnętrzne” państwa rozumiemy stan stosunków istniejących poza jego granicami, charakteryzujący się brakiem zagrożeń ze strony czynników zewnętrznych, które mogą dezorganizować lub wręcz uniemożliwić spełnianie przez państwo swoich podstawowych funkcji albo zagrozić jego istnieniu. Bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się do takich wartości jak integralność terytorialna państwa i nienaruszalność jego granic, bezpieczeństwo ludności zamieszkałej na tym terytorium oraz możliwość wykonywania na nim przez państwo władzy suwerennej³. Zagrożenie tak pojętego bezpieczeństwa państwa może wynikać przede wszystkim z innych tego rodzaju podmiotów (państw lub grupy państw), a także ze strony „zorganizowanej siły politycznej”, usytuowanej w granicach państwa lub poza jego granicami⁴.

Jak zauważył P. Sarnecki – jeszcze na tle małej konstytucji z 1992 r. – na stan zagrożenia zewnętrznego należy patrzeć z innego punktu widzenia niż na bezpieczeństwo zewnętrzne, o którym mówi obecny art. 146 ust. 4. pkt 8. „Bezpieczeństwo zewnętrzne należy »zapewnić« (...), tj. stworzyć je i utrzymać. Jest to pewien stały cel działalności państwa. Natomiast zagrożeniu zewnętrznemu należy się przeciwstawiać, a jednym ze sposobów jest stan wojenny. Skuteczne

3 Zob. A. Kamiński, *Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 1–2, s. 61–62.

4 Tamże, s. 61.

przeciwstawianie się zagrożeniu zewnętrznemu oznacza restytucję stanu bezpieczeństwa zewnętrznego”⁵. Dlatego stan wojenny należy wprowadzić dopiero wówczas, gdy Rada Ministrów nie jest w stanie „zapewnić” bezpieczeństwa zewnętrznego „przez wykorzystanie wszystkich przysługujących jej możliwości”⁶.

Zagrożenie zewnętrzne jest zwrotem niedookreślonym. Musi zostać sprecyzowane każdorazowo przez Radę Ministrów i prezydenta w trakcie rozważania możliwości wprowadzenia stanu wojennego w konkretnej sytuacji. Próby podania dokładnej definicji zagrożenia zewnętrznego z góry są skazane na niepowodzenie z uwagi na konieczne uogólnienie. Niemniej można sformułować kilka zasad szczegółowych, które powinna spełniać ta przesłanka.

Po pierwsze, należy stwierdzić, że istniejące zagrożenie ma charakter zewnętrzny. Chodzi więc o prawidłowe zlokalizowanie źródła zagrożenia. Zwykle będzie pochodziło ono od innego państwa, pozostającego w konflikcie interesów z Rzeczpospolitą Polską. Może również pochodzić od organizacji międzynarodowej skupiającej grupę państw złączonych sojuszem militarnym. Wprowadzenie stanu wojennego nie jest natomiast prawidłowym środkiem reagowania na zagrożenie ze strony grup terrorystycznych działających z terytorium innego państwa, nawet jeśli działają one w porozumieniu czy na zlecenie jego władz. Wydaje się, że w takim wypadku bardziej prawidłowe będzie wprowadzenie stanu wyjątkowego, choć oczywiście należy pozostawić swobodę oceny konkretnej sytuacji Radzie Ministrów oraz prezydentowi jako organom podejmującym decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego. Sprawa się komplikuje, jeżeli państwo ościennie będzie organizowało grupy terrorystyczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu podważania konstytucyjnego porządku lub gotowości bojowej sił zbrojnych⁷. Wtedy nakładają się na siebie przesłanki wpro-

5 P. Sarnecki, *Artykuł 36*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 1997, uwaga 5.

6 Tamże.

7 Na marginesie trzeba wspomnieć, że nie przyjęła się w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej propozycja wprowadzenia do konstytucji klauzuli antyterrorystycznej. Została ona zgłoszona w pierwszym etapie prac konstytucyjnych przez S. Gebethnera. Klauzula antyterrorystyczna miała być szczególną formą ograniczenia praw i wolności niektórych osób, bez konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Klauzula miała ułatwić walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Zob. dyskusję w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego: *KKZN. Biuletyn XI*, Warszawa 1995, s. 60–61, 372–373; *KKZN. Biuletyn XV*, Warszawa 1995, s. 44–48.

wadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Zbieg przesłanek wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego może nastąpić również w przypadku podburzania ludności lub określonych grup społecznych przeciwko rządowi polskiemu przez wrogie państwa. Z tej przyczyny niekiedy kwestionuje się możliwość prawidłowego rozróżnienia źródła zagrożenia⁸.

Po drugie, zagrożenie musi dotyczyć państwa. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o państwo polskie, czyli Rzeczpospolitą Polską. Pojęcia „państwa” nie jest zdefiniowane w żadnej powszechnie obowiązującej umowie międzynarodowej, ale znalazło się w międzyamerykańskiej Konwencji o Prawach i Obowiązках Państw z 26 grudnia 1933 r. W świetle art. 1 tejże konwencji państwo posiada następujące atrybuty: 1) stałą ludność, 2) określone terytorium, 3) rząd, 4) zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami⁹. Jest to nieco szersze ujęcie od tradycyjnej triady podawanej przez doktrynę prawa międzynarodowego, która stwierdza, że nieodłącznymi elementami każdego państwa są: terytorium, ludność i władza¹⁰. Zagrożenie musi więc dotyczyć łącznie tych trzech czynników. Wydaje się, że o ile zagrożone jest określone terytorium państwa, nieodłącznie jest zagrożona przebywająca tam ludność oraz suwerenność państwa, czyli jego władza. I odwrotnie, jeżeli obce państwo zagraża ludności czy władzy na określonej części państwa, zagraża w oczywisty sposób jego terytorium.

Po trzecie, zagrożenie musi mieć charakter militarny. Wskazuje na to sama nazwa instytucji stanu wojennego. Towarzyszy ona zazwyczaj stanowi wojny, ale może być też czasem przygotowaniem do niej, przy czym przygotowanie to powinno mieć na celu nie tylko zaspokojenie potrzeb obronnych państwa w sensie materialnym, ale również powinno wskazywać społeczeństwu groźbę zbliżającego się konfliktu.

8 Warto dodać, że możliwość wprowadzenia stanu wojennego wskutek wystąpienia zewnętrznego zagrożenia państwa spowodowanego działaniami terrorystycznymi przewiduje ustawa o stanie wojennym (art. 2 ust. 1).

9 Zob. *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*, red. L. Gelberg, t. II, Warszawa 1958, s. 356.

10 L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996, s. 87–117. Nie ulega również wątpliwości, że nieodzownym elementem państwa jest również jego suwerenność, co jak się wydaje, należy utożsamiać z suwerenną władzą (zob. L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1998, Sectio G, vol. XLV, s. 10).

Dlatego nie wolno wprowadzać stanu wojennego do momentu, jeżeli istniejące zagrożenie nie przybiera formy groźby agresji wobec Rzeczypospolitej Polskiej, np. w sytuacji retorsji handlowych, embarga ekonomicznego, zamrożenia aktywów zagranicznych itd.

Po czwarte, groźba konfliktu musi przybrać charakter poważny. Oznacza to taki stan napięcia w stosunkach międzynarodowych, który charakteryzuje się przede wszystkim zerwaniem rozmów dyplomatycznych oraz podjęciem przez wroga państwo działań w stosunku do własnych sił zbrojnych, które mogą oznaczać groźbę ataku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Może to być np. mobilizacja, przesunięcie jednostek wojskowych w kierunku naszych granic itd. Natomiast nie ma potrzeby wprowadzenia stanu wojennego (przynajmniej w całym kraju) w sytuacji, gdy z góry wiadomo, iż przeciwnik dysponuje tak ograniczonymi siłami, że bez trudu da się je zneutralizować.

Po piąte, należy zwrócić uwagę na fakt, że zagrożenie zewnętrzne nie musi mieć charakteru bezpośredniego. Taki charakter musi mieć natomiast stan mobilizacji, o którym mowa w art. 136 konstytucji. Stwierdza on, że „w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”. Wynika stąd, że dla wprowadzenia stanu mobilizacji istnieją większe obostrzenia niż dla stanu wojennego. Sądzić więc należy, że stan mobilizacji powinien zostać wprowadzony najwcześniej równocześnie ze stanem wojennym¹¹. Stan mobilizacji oznacza nie tylko przejście sił zbrojnych ze stanu pokojowego w stan wojenny wraz z powołaniem rezerwistów do służby czynnej, ale także przestawienie całej gospodarki i administracji państwa z charakteru pokojowego na wojenny¹².

b) Zbrojna napaść na terytorium RP

Kolejną przesłanką wprowadzenia stanu wojennego jest zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie „zbrojna

11 Taki pogląd zdaje się podzielać A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 179.

12 Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 1996, s. 48.

napaść” nie jest zdefiniowane w przepisach prawa wewnętrznego. Nie znajdujemy również takiej definicji w wiążącym państwa akcie prawa międzynarodowego. W doktrynie prawa międzynarodowego przez zbrojną napaść (zbrojny atak, zbrojną agresję) rozumie się „użycie środków militarnych w celu pogwałcenia integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa, bądź też atak na jego statek lub samolot nad morzem otwartym”¹³.

Mówiąc o zbrojnej napaści należy mieć przede wszystkim na uwadze artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Przepis ten nie definiuje co prawda pojęcia zbrojnej napaści, ale określa prawo państw do samoobrony. Pojęcie „zbrojna napaść” staje się w tym miejscu pojęciem kluczowym w celu stwierdzenia, czy dane państwo zostało zaatakowane i czy w związku z tym jest uprawnione do użycia siły w ramach samoobrony.

Artykuł 51 znajduje się w rozdziale VII Karty NZ zatytułowanym „Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”. W świetle art. 39 „Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42 w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Istnieje więc zasadnicza różnica między „zbrojną napaścią”, o której mówi art. 51 a terminami użytymi w tytule rozdziału i art. 39.

W. Czaplński zwrócił uwagę na dyskusyjność kwestii, czy atak zbrojny jest pojęciem identycznym z agresją. Zrównanie ze sobą tych pojęć „musiałoby prowadzić do znacznego rozszerzenia podstawy legalnego użycia siły w prawie międzynarodowym”¹⁴. Na rzecz tezy o rozróżnieniu tych terminów przemawia fakt, że „decyzję kwalifikującą działanie państwa jako agresję podejmuje wyłącznie Rada Bezpieczeń-

13 W. Czaplński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 50. W. Morawiecki, definiując pojęcie zbrojnej agresji, położył nacisk m.in. na akt wypowiedzenia wojny (*Środki zwalczania wojny. Prawa i zwyczaje wojenne. Zakończenie i likwidacja skutków wojny*, Warszawa 1957, s. 20). Z punktu widzenia zasad Karty NZ wypowiedzenie wojny jest aktem bezprawnym i jako takie nie musi być rozpatrywane w aspekcie definiowania zbrojnej agresji na gruncie art. 51. Wypowiedzenia wojny jako przykładowego aktu agresji nie zna Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji.

14 W. Czaplński, *Skutki...*, *op. cit.*, s. 51.

stwa zgodnie z art. 39 Karty NZ; natomiast atak zbrojny ogłasza samo państwo napadnięte, co stanowi przesłankę dla użycia siły w samoobronie”¹⁵. Na gruncie rozdziału VII Karty NZ wydaje się, że „zbrojna napaść” („armed attack”) jest pojęciem konkretyzującym „zagrożenia” oraz „naruszenia pokoju”, jak również „akty agresji”. Akty agresji mogą przejawiać się w różnych formach, w tym w formie zbrojnego napadu, jest więc to pojęcie szersze¹⁶.

Artykuł 39 Karty NZ formułuje formalną definicję aktu agresji. Jest takie działanie, które Rada Bezpieczeństwa uznała za akt agresji. Prawo międzynarodowe nie doczekało się natomiast opracowania jednolicie obowiązującej materialnej definicji agresji. Pierwszym aktem o zasięgu regionalnym, który definiował pojęcie agresji, była konwencja londyńska z 1933 r. o definicji agresji¹⁷. Konwencja opierała się na tzw. zasadzie pierwszego strzału. Według niej aktem agresji było: 1) wypowiedzenie wojny innemu państwu, 2) najazd przy pomocy sił zbrojnych na terytorium innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny, 3) zaatakowanie przy pomocy sił lądowych, morskich lub powietrznych terytorium, okrętów lub samolotów innego państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny, 4) blokada morska wybrzeża lub portów innego państwa, 5) poparcie udzielone uzbrojonym bandom, które zorganizowały się na jego terytorium, dokonają najazdu na terytorium innego państwa, jak również odmowa, pomimo żądania państwa najechanego,

15 Tamże.

16 Jak się jednak wydaje pogląd taki nie jest powszechnie przyjęty przez doktrynę prawa międzynarodowego. Różnicy między „zbrojną napaścią” i „agresją” nie widzi np. L. Antonowicz: „Istotą agresji w sensie prawa międzynarodowego jest bowiem użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko innemu państwu. Tak zwana agresja ekonomiczna, pośrednia czy ideologiczna to pojęcia całkiem odrębne” (*Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie–Skłodowska” 1997, Sectio G, vol. XLIV, s. 22). Zob. również W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 487–488, przypis 1.

17 Dz.U. Nr 93, poz. 712. Sprawę zagadnienia agresji podejmowano w latach dwudziestych na forum Ligi Narodów. W 1923 r. powstał projekt tzw. Paktu Pomocy Wzajemnej, który po raz pierwszy stawiał wojnę agresywną poza prawem. W 1924 r. opracowano Protokół w sprawie pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych (tzw. Protokół Genewski), ale i on nie wszedł w życie. W 1927 r. Zgromadzenie Ligi Narodów, na wniosek Polski, podjęło uchwałę stwierdzającą, że „wojna agresywna nie może nigdy służyć za środek do rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, stanowi więc zbrodnie międzynarodową”. W 1933 r. na konferencji rozbrojeniowej ZSRR przedstawił projekt definicji agresji. Kilka państw zgłosiło sprzeciw wobec projektu, wobec czego nie doszło do podpisania konwencji ogólnej. ZSRR zawarł jednak szereg umów bilateralnych, m. in. z Polską.

poczynienia na swym własnym terytorium wszystkich będących w jego mocy zarządzeń w celu pozbawienia powyższych band wszelkiej pomocy lub opieki.

Po wieloletnich pracach 14 grudnia 1974 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Rezolucję nr 3314 w sprawie definicji agresji, ale nie uzyskała ona charakteru wiążącego¹⁸. Załącznik do tej rezolucji w art. 1 stwierdza, że „agresją jest użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych, jak to określono w niniejszej definicji”. Dowodem wystarczającym *prima facie* aktu agresji jest użycie siły zbrojnej z pogwałceniem Karty przez państwo działające jako pierwsze (art. 2). Bez względu na to, czy nastąpiło wypowiedzenie wojny, aktem agresji jest w szczególności (art. 3): 1) inwazja lub atak sił zbrojnych jednego państwa na terytorium innego państwa albo wszelka okupacja wojskowa, nawet czasowa, będąca wynikiem takiej inwazji lub ataku, lub też jakakolwiek aneksja terytorium lub części terytorium innego państwa przy użyciu siły; 2) bombardowanie przez siły zbrojne państwa terytorium innego państwa lub użycie przez państwo jakichkolwiek broni przeciwko terytorium innego państwa; 3) blokada portów lub wybrzeży państwa przez siły zbrojne innego państwa; 4) atak sił zbrojnych państwa na siły zbrojne lądowe, morskie lub powietrzne albo na marynarkę lub lotnictwo cywilne innego państwa; 5) użycie sił zbrojnych państwa znajdujących się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, niezgodnie z warunkami określonymi przy wyrażaniu zgody lub wszelkie przedłużanie ich pobytu na tym terytorium po wygaśnięciu zgody; 6) wyrażanie przez państwo zgody, by jego terytorium, które oddało do dyspozycji innemu państwu, było wykorzystane przez to inne państwo dla dokonania agresji przeciwko państwu trzeciemu; 7) wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu band lub grup zbrojnych, oddziałów nieregularnych lub najemników, które dokonują zbrojnych aktów przeciwko innemu państwu w stopniu dorównującym aktom wymienionym powyżej, względnie zaangażowanie się w znaczny sposób w takie działanie¹⁹. Wyliczenie to nie jest

18 Rezolucja jest tylko zaleceniem Zgromadzenia Ogólnego ONZ dla Rady Bezpieczeństwa.

19 *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Białystok 2000, s. 424–426.

wyczerpujące – Rada Bezpieczeństwa może uznać, że także inne działania stanowią agresję w rozumieniu postanowień Karty (art. 4).

W związku z omawianą rezolucją należy pamiętać o kilku istotnych faktach. Po pierwsze, definicja agresji opiera się na tzw. zasadzie „pierwszego strzału”, która była forsowana przez ZSRR, a nie na formule „*animus aggressionis*”, w myśl której czynnikiem przesądzającym o uznaniu danego działania za agresję ma być zamiar agresji. Jednakże w praktyce może być ona zastosowana²⁰. Rada Bezpieczeństwa może bowiem odejść od zasady „pierwszego strzału” i uznać że nie nastąpił akt agresji, a więc oprzeć się na zasadzie „*animus aggressionis*”²¹. Po drugie, użycie siły zbrojnej jednego państwa przeciw drugiemu musi być dostatecznie poważne. Nie ma więc mowy o agresji w sytuacji drobnych incydentów granicznych. Po trzecie, agresja musi być działaniem umyślnym. Nie są agresją działania jednostek działających bez wiedzy i woli rządu państwa²². Po czwarte, przyjęta definicja agresji jest ściśle związana z Kartą NZ. Ma być brana przez Radę Bezpieczeństwa jako wytyczna przy określaniu w konkretnym przypadku, czy nastąpił akt agresji. W tym sensie deklaracja ma walor wykładni autentycznej²³.

Skoro stwierdzamy istnienie trudności z określeniem stosunku „zbrojnej napaści” wobec „aktów agresji” na gruncie Karty NZ, nie powinno nas dziwić, że nie do końca jest również jasne rozróżnienie między „zbrojną napaścią” i „agresją” w art. 116 i 229 Konstytucji RP. Przepisy te używają pojęcia „zbrojnej napaści” w odniesieniu do wrogiego kroku wobec państwa polskiego, zaś „agresja” odnosi się do zjawiska, któremu ma się przeciwstawić Polska w ramach układów sojuszniczych. Wydaje się, że mimo użycia przez ustrojodawcę różnych pojęć, ich znaczenie jest tożsame²⁴. Przyjęcie innej interpretacji, wskazującej na „zbrojną napaść” jako najpoważniejszy przejaw „agresji”, prowadzi do konkluzji, że w pewnych okolicznościach łatwiej będzie

20 Tamże, s. 489.

21 Fakt ten był przyczyną sprzeciwu państw bloku komunistycznego oraz państw arabskich przeciwko takiemu sformułowaniu definicji agresji.

22 M. Fleming, *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2, s. 211.

23 Tamże, s. 209.

24 Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1993, s. 17 (hasło „agresja”).

można ogłosić stan wojny (wprowadzić stan wojenny), gdy Polska będzie wywiązywała się z zobowiązań sojuszniczych. Jeżeli jakieś państwo zastosuje wobec sojusznika Polski inną niż zbrojna napaść formę agresji (np. blokadę portu), może być to powodem ogłoszenia stanu wojny, a w konsekwencji wprowadzenia stanu wojennego. Z taką interpretacją trudno się zgodzić, dlatego należy opowiedzieć się za tożsamością tych dwóch pojęć. Raczej bez większych wątpliwości można natomiast przyjąć, w jakiej postaci przejawia się zbrojna napaść: będą to siły zbrojne lub formacje zmilitaryzowane wrogiego państwa²⁵.

Najpoważniejsze znaczenie dla Rzeczypospolitej Polskiej jako członka Paktu Północnoatlantyckiego ma fakt posłużenia się określeniem „zbrojna napaść” przez art. 6 Traktatu Północnoatlantyckiego. Stwierdza on, że zbrojna napaść, aby uruchomiła mechanizm określony w art. 5, musi być dokonana: 1) na terytorium państwa sojuszniczego lub na wyspy znajdujące się pod jurysdykcją którejkolwiek ze Stron na obszarze północnoatlantyckim na północ od Zwrotnika Raka lub 2) na siły zbrojne, okręty lub samoloty którejkolwiek ze Stron znajdujące się na tych terytoriach lub nad nimi, albo na jakimkolwiek innym obszarze w Europie, na którym w dniu wejścia w życie Traktatu stacjonowały wojska okupacyjne którejkolwiek ze Stron, lub też na Morzu Śródziemnym, czy na obszarze północnoatlantyckim na północ od Zwrotnika Raka²⁶. Ponieważ Traktat Północnoatlantycki nie określa form agresji, należy pomocniczo przyjąć określenia zawarte w załączniku do Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 w sprawie definicji agresji.

Artykuł 229 konstytucji stwierdza, że przesłanką wprowadzenia stanu wojennego jest zbrojna napaść na terytorium RP. Aby dokładnie przeanalizować treść przesłanki „zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, musimy uciec się do dorobku prawa międzynarodowego oraz aktów prawa wewnętrznego określających terytorium państwa. W prawie międzynarodowym terytorium, w sensie najbardziej ogólnym, oznacza przestrzeń, w której działają państwa i inne pod-

25 A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*..., *op.cit.*, s. 178.

26 *Traktat Północnoatlantycki* sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 87, poz. 970).

mioty prawa międzynarodowego²⁷. Stosunek państwa do jego terytorium określa się mianem suwerenności lub zwierzchnictwa terytorialnego. Treścią tego zwierzchnictwa jest podległość wszystkich osób i rzeczy znajdujących się na terytorium państwa jego prawu i jurysdykcji. Jest to niezbędny element suwerenności państwa, bez którego nie mogłoby ono istnieć²⁸. Ukształtowana w prawie międzynarodowym zasada integralności terytorialnej obejmuje dwa podstawowe elementy: całość (niepodzielność, nienaruszalność) oraz nietykalność terytorium państwa²⁹. Z punktu widzenia prawa polskiego³⁰ terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje obszar lądowy oddzielony granicami państwa, znajdujące się pod nim wnętrze ziemi, morskie wody wewnętrzne i morskie wody terytorialne, które obejmują pas dwunastu mil morskich od tzw. podstawowej linii morza (tj. najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrznej granicy morskich wód wewnętrznych) oraz dno i wnętrze ziemi znajdujące się pod nimi, a także przestrzeń powietrzną znajdującą się nad terytorium lądowym, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym.

Terytorium państwa jest oddzielone granicą. Oznacza ona: 1) w sensie węższym – linię oddzielającą terytorium państwa od terytoriów innych państw (ewentualnie od morza pełnego); 2) w sensie szerszym – płaszczyznę prostopadłą do linii granicznej, rozgraniczającą nie tylko terytorium lądowe, ale również przestrzeń powietrzną oraz wnętrze ziemi³¹. Obszar lądowy Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczają granice lądowe ustalone w traktatach zawartych z sąsiednimi państwami. W świetle art. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej granicą Rzeczypospolitej Polskiej jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną oddzielającą terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi.

27 L. Antonowicz, *Podręcznik...*, *op.cit.*, s. 87.

28 Tamże, s. 88.

29 W. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 31.

30 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 78, poz. 461); Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502).

31 L. Antonowicz, *Podręcznik...*, *op.cit.*, s. 91.

c) Zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji

Trzecią przesłanką wprowadzenia stanu wojennego jest zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Pojęcie to również ma swoje odzwierciedlenie w art. 51 Karty NZ. Według niego forma samoobrony może przyjąć postać samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, tzn. w ramach sojuszu obronnego³². W ten sposób art. 51 Karty NZ rozszerza prawo do samoobrony nie tylko na państwo bezpośrednio zaatakowane, lecz również na państwo, które pozostaje w sojuszu z państwem będącym przedmiotem napaści³³. Samoobrona może mieć więc charakter indywidualny bądź zbiorowy. W tym ostatnim przypadku konieczne jest, by napadnięte państwo wyraźnie poprosiło o pomoc³⁴. Istnieją dwie konieczne i wystarczające przesłanki legalnej samoobrony zbiorowej: 1) swobodne wyrażenie zgody państwa na związanie się umową międzynarodową konstytuującą prawo samoobrony, 2) przyjęcie przez tę umowę międzynarodową zasady, że napaść zbrojna na jedno z państw–stron umowy będzie traktowana jako napaść przeciwko wszystkim sygnatariuszom umowy³⁵.

Podstawą do wzajemnej pomocy przeciwko agresji jest art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Stwierdza on: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedna lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej,

32 W literaturze przyjmuje się, że uprawnienie państw do samoobrony zbiorowej zostało przyznane dopiero na mocy Karty NZ (zob. K. Skubiszewski, *Uprawnienie państw do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4, s. 116).

33 T. Smoliński wyraził pogląd, że akcja w ramach samoobrony zbiorowej może być podjęta również na rzecz państwa, z którymi uprzednio nie zawarto umów o wspólnej obronie, o ile takie państwo wyrazi zgodę na udzielenie mu pomocy (T. Smoliński, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3, s. 107–108).

34 Tak MTS sprawie *Nikaragua v. USA* (zob. *Prawo międzynarodowe. Materiały...*, *op.cit.*, s. 437–438).

35 W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 491.

w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego wynikają następujące wnioski: 1) Aby Rzeczpospolita Polska musiała wywiązać się ze zobowiązań wobec sojuszników z NATO, należy przede wszystkim stwierdzić, że dokonano wobec nich zbrojnej napaści, a ponieważ Traktat nie przewiduje form zbrojnej napaści, wydaje się konieczne pomocnicze stosowanie załącznika do Rezolucji nr 3314 w sprawie definicji agresji; 2) Następnie należy stwierdzić, że zbrojna napaść została dokonana w geograficznych granicach Europy lub Ameryki Północnej, w każdym razie na terytorium tego państwa lub wobec jego sił zbrojnych (por. art. 6 Traktatu); 3) Zbrojna napaść na któregokolwiek członka NATO będzie uważana za zbrojną napaść wobec Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie oznacza automatycznie wejścia jej w stan wojny z agresorem – może nie zaistnieć konieczność militarnego zaangażowania się w konflikt, np. gdy państwo sojusznicze szybko upora się z przeciwnikiem; 4) Akcja podjęta w ramach zobowiązań sojuszniczych nie będzie musiała mieć charakteru militarnego (jej forma zostanie określona w porozumieniu z państwami sojuszniczymi).

Na koniec warto zwrócić uwagę, że konstytucja posługuje się sformułowaniem „zobowiązanie” do wspólnej obrony. Jest to pojęcie o innym znaczeniu niż „obowiązek” czy „konieczność”, jak to ujmowała konstytucja z 1952 r. T. Smoliński, jeszcze na gruncie konstytucji PRL i innych państw socjalistycznych, stwierdził, że takie sformułowania jak „obowiązek” czy „konieczność” rodzą dwie konsekwencje. Po pierwsze, podkreślają negatywny stosunek państwa do wojny jako środka załatwiania sporów międzynarodowych. Po drugie zaś, uwzględniają fakt, że „samoobrona zbiorowa jest jedynie uprawnieniem państw i stąd obowiązek czy konieczność w tym względzie wynikać może jedynie ze specjalnych umów międzynarodowych”³⁶. „Zobowiązanie” do wspólnej obrony na gruncie obecnych przepisów nie oznacza ani „obowiązku”, ani „konieczności” wspólnej obrony. Rozwiązanie to jest koherentne pod tym względem z art. 11 Traktatu Północnoatlantyckiego. W myśl tego przepisu postanowienia Traktatu „zostaną wprowadzone przez Strony w życie zgodnie z ich procedurami konstytucyjnymi”. Treść art.

36 T. Smoliński, *Stan..., op.cit.*, s. 107.

11 koresponduje z art. 5 Traktatu, który nie nakłada automatycznie obowiązku militarnego wsparcia państwa sojuszniczego, znajdującego się w stanie wojny. Trzeba więc wyraźnie podkreślić, że o tym, czy Rzeczpospolita Polska znajdzie się w stanie wojny w razie dokonania zbrojnego ataku na państwo sojusznicze, zawsze zdecyduje Sejm (lub w jego zastępstwie prezydent), a nie jakiś czynnik zewnętrzny. Tego rodzaju decyzja zawsze będzie miała charakter fakultatywny, bez względu na prawnomiędzynarodowe zobowiązania Polski. W żadnym razie nie można też mówić o automatyzmie wejścia RP w takim przypadku w stan wojny.

Warto dodać, że w kontekście międzynarodowych zobowiązań Polski (art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) regulacja art. 229 konstytucji spotkała się z zarzutem, że „wartością chronioną staje się państwo i jego zobowiązania międzynarodowe; tym bardziej kryterium »zagrożenia państwa« i »zobowiązań do wspólnej obrony« nie muszą zupełnie się wiązać z »zagrożeniem życia narodu«, co stanowi bezwzględny wymóg standardów międzynarodowych”³⁷.

2. Tryb wprowadzenia stanu wojennego

Jedną z najbardziej dyskusyjnych kwestii jest określenie organu uprawnionego do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Organ ten powinna określać konstytucja. Do kompetencji organu 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 nadzwyczajnego³⁸. W literaturze formułuje się tezę, by „decyzja o wprowadzeniu dyktatury konstytucyjnej nie spoczywała w ręku osoby

37 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 64.

38 Por. M. Bał, *Granice...*, *op.cit.*, s. 213.

lub osób mających pełnić funkcję dyktatora”³⁹, a jednocześnie, aby mianowane dyktatora następowało według ściśle określonych reguł konstytucyjnych⁴⁰. Gdy jednak dochodzi do przyjęcia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, istnieją poważne rozbieżności.

Przede wszystkim postuluje się, by decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podejmował parlament (albowiem stan nadzwyczajny jest „czasem egzekutywy”). Parlament jest uprawniony do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w wielu państwach⁴¹. 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)⁴². Trzecim rozwiązaniem jest sytuacja, gdy w niektórych wypadkach prawo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przysługuje parlamentowi, a w niektórych prezydentowi. W tym ostatnim przypadku chodzi najczęściej o sytuację wymagającą szybkiego podjęcia decyzji⁴³. Czwarte rozwiązanie polega na tym, że organem uprawnionym do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego jest prezydent, ale jego decyzja podlega zatwierdzeniu (lub uchyleniu) przez parlament⁴⁴. Piątym rozwiązaniem, obecnie rzadko spotykanym, jest powierzenie wprowadzania stanów nadzwyczajnych do wyłącznej kompetencji prezydenta⁴⁵. Ten sposób regulacji wyraża ideę ustanowienia – na czas zagrożenia – dyktatury, w myśl słynnej maksymy sformułowanej w „Teologii politycznej” przez C. Schmitta,

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

40 C. J. Friedrich, *Constitutional...*, *op.cit.*, s. 580.

41 Np. w Czechach decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego należy do dwuizbowego parlamentu.

42 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).

43 Takie rozwiązanie przewiduje konstytucja Estonii. Do wprowadzenia stanu wojennego uprawniony jest parlament – *Riigikogu*, który działa na wniosek prezydenta (§ 128 ust. 1). 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).

44 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). Jeżeli w tym czasie parlament nie obraduje na sesji, zostaje on zwołany z mocy prawa najpóźniej w ciągu czterdziestu ośmiu godzin od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 93 ust. 2).

45 Takie rozwiązanie przyjmuje konstytucja V Republiki Francuskiej (art. 16).

że ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym, jest suwerenny⁴⁶. Szóstym rozwiązaniem jest powierzenie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego rządowi⁴⁷. Rzadko spotykanym rozwiązaniem jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego z mocy samego prawa⁴⁸.

Mówiąc o trybie wprowadzenia stanu wojennego, należy podkreślić różnicę między „wprowadzeniem” a „ogłoszeniem” stanu nadzwyczajnego. Nie są to synonimy. „Wprowadzenie” jest decyzją konstytucyjną, stwarzającą nowy stan prawny, zaś „ogłoszenie” sugeruje, że decyzja o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego ma charakter deklaratywny. Użycie przez polskiego ustrojodawcę formuły „wprowadzenia”, a nie „ogłoszenia” stanu wojennego może być uznane za dyskusyjne, skoro decyzja taka spoczywa w rękach egzekutywy, a nie parlamentu. Z drugiej strony, wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego podlega kontroli Sejmu (art. 231), a ponadto nie powoduje – w zasadzie – zmiany w systemie organów władzy. Wyjątkowy pod tym względem art. 234 może być zastosowany tylko w pewnych, ściśle określonych okolicznościach i nie powinien mieć wpływu na ogólną ideę konstytucyjną, by w stanie nadzwyczajnym nie dochodziło do zmian w strukturze organów władzy.

W świetle art. 229 Konstytucji RP decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmuje prezydent na wniosek Rady Ministrów⁴⁹. Organem uprawnionym do postawienia sprawy wniosku na posiedzeniu Rady Ministrów jest jej przewodniczący, czyli premier. Decyzję swoją powinien podjąć po konsultacji bądź za radą prezydenta oraz ministra właściwego do spraw obrony narodowej.

46 C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M. A. Cichocki, Kraków 2000, s. 33. Taki sposób ujęcia suwerenności niewątpliwie wyraża krytyczne podejście do porządku liberalnego, gdyż w państwie prawnym decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego zależy zazwyczaj od kilku podmiotów, np. prezydenta i parlamentu (P. Kaczorowski, *My i oni. Państwo jako jedność polityczna. Filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*, Warszawa 1998, s. 83).

47 Np. we Francji wprowadzenie stanu oblężenia należy do Rady Ministrów (art. 36).

48 Taką sytuację przewiduje art. 115a ust. 4 niemieckiej Ustawy Zasadniczej odnośnie stanu obrony.

49 Nie przyjęła się propozycja, by prezydent wprowadzał stan wojenny (jak również i stan wyjątkowy) na wniosek Rady Bezpieczeństwa Narodowego (por. W. Sokolewicz, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle projektów nowej konstytucji*, [w:] *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 171).

Procedura związana z wprowadzeniem stanu wojennego winna rozpocząć się w ministerstwie obrony narodowej. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*⁵⁰ określiła, że jednym z działów administracji rządowej jest obrona narodowa (art. 5 pkt 14). Artykuł 19 ustawy stwierdza, że dział ten obejmuje, w czasie pokoju, sprawy: 1) obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także 2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych (chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych). Minister właściwy do spraw obrony narodowej wykonuje zadania i kompetencje ministra obrony narodowej określone w art. 134 ust. 2 i 5 konstytucji. Przepisy te przesądzają o właściwości ministra do spraw obrony narodowej do stwierdzenia okoliczności, które mogą rodzić konieczność wprowadzenia stanu wojennego, przy czym powinien on współpracować z innymi ministrami (art. 38 ust. 1 ustawy), zwłaszcza z ministrem właściwym do spraw zagranicznych. Czyni to stosownie do art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, stwierdzającego, że „minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów”.

Właściwość ministra do spraw obrony narodowej nie wyłącza odpowiedzialności innych ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej z zakresu obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa, o ile zostały im przekazane konkretne uprawnienia w tej dziedzinie na mocy innych przepisów. Kompetencje w tej dziedzinie mogą być również przyznane innym organom administracji rządowej i państwowym jednostkom organizacyjnym (art. 37 ustawy).

Szczegółowe kompetencje ministra właściwego do spraw obrony narodowej określiła ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*⁵¹. Ustawa określa ministra naczelnym organem

50 Dz.U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548.

51 Dz.U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56.

administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa, który wykonuje swoje zadania przy pomocy ministerstwa obrony narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. Na czele Sztabu stoi jego szef, który podlega bezpośrednio ministrowi i jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej (art. 7 ust. 1–2). Kompetencje ministra właściwego do spraw obrony narodowej wskazują, że to pod jego pieczęcią powinny być toczony prace mające na celu ustalenie, czy zachodzą warunki konieczne do wprowadzenia stanu wojennego. Tylko bowiem jego ministerstwo posiada dostateczny aparat materialny i osobowy konieczny do dokonania odpowiednich ustaleń.

Fakt ten nie wyklucza udziału prezydenta jako „strażnika” suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 konstytucji) w nakłonieniu Rady Ministrów przez osobę premiera lub na forum Rady Gabinetowej do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem. Takie uprawnienie prezydenta wynika z ogółu kompetencji, które określają prezydenta jako dysponenta tzw. władzy rezerwowej na wypadek kryzysu konstytucyjnego lub sytuacji nadzwyczajnych⁵². W każdym razie pożądane jest już na tym wstępnym etapie skonsultowanie możliwości wprowadzenia stanu wojennego z prezydentem, tak żeby nie doszło do sytuacji, w której Rada Ministrów wystąpi z odpowiednim wnioskiem, a prezydent odmówi wprowadzenia stanu wojennego.

W kolejnym kroku Rada Ministrów musi stwierdzić, że do wprowadzenia stanu wojennego zaszły konieczne ku temu warunki określone w art. 229 konstytucji oraz że nie jest ona w stanie zapewnić bezpieczeństwa zewnętrznego państwa zwykłymi środkami konstytucyjnymi. Należy przyjąć, że decyzja powinna zostać podjęta na posiedzeniu rządu. Konstytucja nie przewiduje sytuacji, w której Rada Ministrów – z powodu trwających działań wojennych – nie mogłaby wystąpić z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego. Ustawa o stanie wojennym przewiduje, że Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie, ale okoliczność tę odnosi do „czasu stanu wojen-

52 R. Mojak, *Instytucja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–1991*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułto, Gdańsk 1993, s. 89.

nego”, a nie kwestii procedury jego wprowadzenia. W razie wystąpienia takiej sytuacji konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje premier (art. 11 ust. 2). Należy założyć, że jeżeli w razie potrzeby podjęcia przez Radę Ministrów uchwały o wystąpieniu do prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego okaże się, że nie może ona zebrać się na posiedzenie, z wnioskiem powinien wystąpić prezes Rady Ministrów.

Rada Ministrów kieruje do prezydenta wnioski o wprowadzenie stanu wojennego, w którym określa przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, obszar na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie wojennym, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela⁵³.

Na gruncie art. 229 nie ulega wątpliwości, że prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Przepis wyraźnie stwierdza, że „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny”. Oznacza to, że prezydent może odmówić wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, kierując się własną oceną sytuacji⁵⁴. Jeżeli prezydent odmówi podpisania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, Rada Ministrów jest bezsilna i może tylko demonstracyjnie podać się do dymisji. Zgromadzenie Narodowe może w takiej sytuacji wyegzekwować konstytucyjną odpowiedzialność prezydenta.

Prezydent powinien zająć stanowisko wobec wniosku Rady Ministrów niezwłocznie. Odwlekanie momentu rozpatrzenia wniosku może skutkować pociągnięciem prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Rozporządzenie prezydenta wprowadzające stan wojenny powinno obejmować: 1) podanie okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego; 2) zasięg terytorialny – jeżeli stan wojenny ma być wprowadzony na części terytorium państwa należy dokładnie określić jakie obszary będą objęte reżimem stanu wojennego, posługując się jednostkami samorządu terytorialnego (województwo,

53 Art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

54 Ustawa o stanie wojennym w art. 3 ust. 1 zd. pierwsze (podobnie jak ustawa o stanie wyjątkowym) *expressis verbis* przewiduje możliwość odmowy podpisania rozporządzenia.

powiat, gmina); 3) zakres koniecznych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela.

Rozporządzenie prezydenta podlega – na mocy art. 144 ust. 2 konstytucji – kontrasygnacie premiera, który przez jego podpisanie przejmuje odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za wprowadzenie stanu wojennego. Konieczność kontrasygnaty ma zabezpieczyć rząd i osobiście premiera przed taką treścią rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, który będzie niekorzystny z jego punktu widzenia. Kontrasygnując to rozporządzenie prezes Rady Ministrów bierze pełną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za wprowadzenie stanu wojennego⁵⁵. Oczywiście fakt ten nie umniejsza ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta.

Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie prezydenta wprowadzające stan wojenny musi być kontrasygnowane przed jego przedłożeniem Sejmowi do rozpatrzenia. Kontrasygnowanie rozporządzenia dopiero po zajęciu stanowiska przez Sejm mijaloby się z celem. Prezes Rady Ministrów sankcjonowałby wówczas decyzję Sejmu. Kontrasygnowane rozporządzenie wprowadzające stan wojenny jest niezwłocznie publikowane w Dzienniku Ustaw⁵⁶ oraz podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2). W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o stanie wojennym stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia powyższego rozporządzenia w Dzienniku Ustaw.

Fakt wprowadzenia przez Rzeczpospolitą Polską stanu wojennego musi być podany do wiadomości innych państw przez powiadomienie:

- 1) sekretarza generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych – na mocy art. 4 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; powiadomienie musi zawierać informację, jakie postanowienia paktu zostały zawieszane oraz jakie były tego powody, a w dalszej kolejności także określenie terminu, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać;
- 2) sekretarza generalnego Rady Europy – na mocy art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przy czym powiado-

55 Odpowiedzialność polityczna za wprowadzenie stanu wojennego spada na Radę Ministrów, skoro konstytucja nie dopuszcza zgłoszenia wotum nieufności wobec prezesa RM, a tylko wobec całej Rady Ministrów.

56 Art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

mienie musi być wyczerpujące, podawać środki, które podjęto oraz powody ich zastosowania; w dalszej kolejności należy informować sekretarza generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy konwencji będą ponownie w pełni stosowane⁵⁷.

Traktat Północnoatlantycki nie zobowiązuje swoich sygnatariuszy do powiadomienia odnośnych organów NATO o fakcie wprowadzenia na ich terytorium stanu nadzwyczajnego. Artykuł 4 Traktatu przewiduje natomiast wzajemne konsultacje w razie zagrożenia integralności terytorialnej, niezależności politycznej lub bezpieczeństwa którejkolwiek ze Stron.

3. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego

Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może dotyczyć jedynie przypadku, gdy jest on wprowadzany przez organ egzekutywy (głowę państwa, rząd). Formą kontroli jest przede wszystkim konieczność zatwierdzenia decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego przez parlament lub możliwość jej uchylecia⁵⁸. Nie ulega wątpliwości, że organ podejmujący tę decyzję weźmie pod uwagę opinię deputowanych. Ma to na celu zbadanie, czy decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego ma szansę na poparcie większości parlamentarnej⁵⁹.

Przejawem kontroli jest również odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta oraz odpowiedzialność polityczna przed narodem (jeżeli jest wybierany w wyborach powszechnych i ubiega się o wybór na kolejną kadencję). Jeżeli organem wprowadzającym stan nadzwyczajny jest rząd, ponosi on odpowiedzialność polityczną przed parlamentem. Kon-

57 Obowiązek notyfikacji wynika również z art. 6 ustawy o stanie wojennym.

58 Np. w świetle konstytucji Litwy decyzja prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega rozpatrzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 142 ust. 2).

59 Z tego powodu zastępujący Prezydenta RP marszałek Sejmu M. Rataj w grudniu 1922 r. mimo nacisku premiera W. Sikorskiego odmówił wprowadzenia stanu wyjątkowego do czasu porozumienia się ze stronnictwami parlamentarnymi (Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 78).

trola nad wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego może też należeć do innego organu niż parlament, ale musi to być organ niezależny od egzekutywy (np. Trybunał Konstytucyjny)⁶⁰. Jeżeli decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podejmuje parlament, mamy do czynienia z formą samokontroli. Parlament przez zachowanie odpowiedniego, przewidzianego prawem, trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego, zapewnia nad podjęciem tej decyzji demokratyczną kontrolę⁶¹.

Artykuł 231 Konstytucji RP przewiduje parlamentarną kontrolę decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego (jak również stanu wyjątkowego) i umożliwia uchylene rozporządzenia. Artykuł 231 w zdaniu pierwszym stwierdza: „Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia”.

Obowiązek przedstawienia Sejmowi rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny spoczywa na prezydencie jako organie go wydającym. Jednakże w świetle art. 144 ust. 2 konstytucji jest jasne, że takie działanie prezydenta pozostaje w ramach aktu urzędowego i wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty). Prezydent powinien więc skierować odpowiednie pismo opatrzone podpisem premiera. Jeżeli tego zaniedba, powiadomienie może zostać uznane za bezskuteczne.

Prezydent powinien skierować do Sejmu dwa pisma. Jedno z nich (pismo przewodnie) będzie zawiadamiało Sejm o podjęciu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego wraz z podaniem przyczyn jego wprowadzenia, koniecznych ograniczeń praw człowieka i obywatela oraz zasięgu terytorialnego. Drugim dokumentem (załącznikiem) będzie rozporządzenie wprowadzające stan wojenny.

W świetle powyższego wydawałoby się potrzebne skierowanie przez Radę Ministrów, równoległe z wystąpieniem do prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego, projektu odpowiedniego pisma zawiadamiającego Sejm o wprowadzeniu stanu wojennego.

60 K. Wójtowicz, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawnoporównawcza)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 125.

61 Tamże.

Należy jednak pamiętać, że pismo musi koniecznie zawierać datę i dokładną godzinę podpisania rozporządzenia przez prezydenta, gdyż od tego momentu liczy się upływ czterdziestu ośmiu godzin, o którym mowa w art. 231. Czas czterdziestu ośmiu godzin powinien być przeznaczony na uzyskanie kontrasygnaty premiera oraz druk tekstu rozporządzenia i przesłanie go Sejmowi. Wydaje się więc, że naruszenia tego przepisu może dokonać nie tylko prezydent, jeśli nie prześle rozporządzenia Sejmowi w ciągu czterdziestu ośmiu godzin, ale również premier, jeśli odpowiednio szybko nie zadecyduje o złożeniu lub odmowie złożenia kontrasygnaty. Dlatego odpowiednie pismo zawiadamiające Sejm powinno być sporządzone raczej w kancelarii prezydenta tuż po podpisaniu rozporządzenia.

W świetle art. 231 do zajęcia stanowiska wobec rozporządzenia prezydenta jest uprawniony wyłącznie Sejm. W postępowaniu nad rozpatrywaniem rozporządzenia nie bierze udziału Senat. Dlatego Sejm zajmuje swoje stanowisko w formie uchwały, a nie ustawy. Ta forma wyklucza z postępowania nie tylko Senat, ale przede wszystkim prezydenta, który nie może brać udziału w postępowaniu kontrolnym nad własnymi działaniami, w myśl ogólnej zasady *nemo iudex in causa sua*. Postępowanie ustawodawcze zakłada, że z inicjatywą ustawodawczą oprócz posłów może występować również prezydent i Rada Ministrów, które to organy brały przecież udział w wydaniu rozporządzenia, jak i Senat, który z mocy art. 231 nie jest powołany do zajmowania stanowiska wobec rozporządzenia. Prezydent w postępowaniu uchwalodawczym jest pozbawiony również prawa podpisu pod uchwalonym aktem (co mu przysługuje wobec ustawy). Natomiast otwartym pytaniem pozostaje możliwość zaskarżenia uchwały do Trybunału Konstytucyjnego⁶².

Prezydent kieruje pismo zawiadamiające Sejm o wprowadzeniu stanu wojennego wraz z rozporządzeniem na ręce marszałka, który reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2 konstytucji). Zaraz po otrzymaniu pisma od prezydenta marszałek zwołuje posiedzenie Sejmu w celu zajęcia przez izbę stanowiska wobec rozporządzenia prezydenta

62 Wydaje się, że ewentualne przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa rozpatrywania uchwały Sejmu może opierać się tylko na badaniu zgodności proceduralnej i kompetencyjnej.

w możliwie najszybszym terminie. Równocześnie marszałek zarządza druk rozporządzenia i dostarczenie go posłom.

Następnie grupa piętnastu posłów, odpowiednia komisja lub Prezydium Sejmu mogą przygotować projekt uchwały uchylającej rozporządzenie prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego i złożyć go na ręce marszałka Sejmu oraz wskazać swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad projektem uchwały⁶³. Wydaje się, że nie jest dopuszczalne skierowanie projektu uchwały w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu celem zbadania dopuszczalności uchwały, skoro takie uprawnienie wynika *expressis verbis* z konstytucji. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie projektu uchwały (bądź kilku projektów, jeżeli została zgłoszona większa ich ilość) oraz doręczenie ich posłom. Równolegle przesyła wniesiony projekt uchwały prezydentowi, marszałkowi Senatu i prezesowi Rady Ministrów⁶⁴.

Sejm rozpatruje projekt uchwały w dwóch czytaniach. Wnioskodawca, do czasu zakończenia drugiego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż piętnastu posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem⁶⁵.

Pierwsze czytanie projektu uchwały uchylającej rozporządzenie prezydenta powinno się odbyć na plenarnym posiedzeniu Sejmu⁶⁶. Wskazane jest również znaczne skrócenie terminu, w jakim powinno się odbyć pierwsze czytanie od dnia doręczenia posłom druku projektu⁶⁷. Pierwsze czytanie projektu uchwały obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu i, założywszy, że będzie się ono odbywało na posiedzeniu Sejmu, kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym

63 Art. 33–34 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

64 Art. 35 Regulaminu Sejmu.

65 Art. 36 ust. 1–3 Regulaminu Sejmu.

66 Por. art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

67 Por. art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu.

wnioskiem odrzuci projekt w całości. Sejm, kierując projekt do komisji, wyznacza im również termin przedstawienia sprawozdania⁶⁸.

Komisje, do których skierowany został projekt uchwały, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie. Sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o: 1) przyjęcie projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, 3) odrzucenie projektu. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie sprawozdań komisji oraz doręczenie ich posłom. Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu poseł sprawozdawca, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości⁶⁹.

Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków⁷⁰. Sejm podejmuje uchwałę o uchyleniu rozporządzenia prezydenta wprowadzającego stan wojenny bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁷¹. Po podjęciu uchwały marszałek Sejmu niezwłocznie zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw⁷².

Skutkiem ogłoszenia uchwały Sejmu jest utrata przez rozporządzenie prezydenta wprowadzającego stan wojenny mocy obowiązującej *ex nunc*, tj. od dnia wskazanego w uchwale jako dzień utraty mocy obowiązującej. Najwcześniejszym dniem będzie dzień ukazania się Dziennika Ustaw zawierającego uchwałę Sejmu. Z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego niedopuszczalne jest określenie utraty mocy obowiązującej z mocą wsteczną (*ex tunc*)⁷³.

68 Art. 39 Regulaminu Sejmu.

69 Art. 43 Regulaminu Sejmu.

70 Wydaje się, że drugie czytanie powinno odbyć się wcześniej niż to określa art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

71 Odnośnie większości bezwzględnej zob. L. Garlicki, *Artykuł 120*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op.cit.*, uwaga 5.

72 Por. art. 4 ust. 2 ustawy o stanie wojennym; art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

73 Por. art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

Odrębnym problemem jest termin, w jakim Sejm powinien rozpatrzyć rozporządzenie prezydenta i ewentualnie wydać uchwałę o jego uchyleniu. Sprawa polega na tym, że mogą zaistnieć poważne problemy z zebraniem składu Sejmu w warunkach stanu wojennego. Niemniej wydaje się właściwe, aby Sejm uczynił to w czasie pierwszego posiedzenia po wprowadzeniu stanu wojennego. Wskazuje na to właściwość tej instytucji, a przede wszystkim stwierdzenie art. 231 zdanie drugie, że Sejm rozpatruje rozporządzenie prezydenta „niezwłocznie”⁷⁴. Na jak najszybszy termin rozpatrzenia rozporządzenia prezydenta wskazuje też fakt, że musi on przesłać rozporządzenie do Sejmu w ciągu czterdziestu ośmiu godzin. Z drugiej strony, konstytucja nie nakłada na Sejm żadnego konkretnego terminu. Może więc powstać sytuacja, gdy Sejm, nie mogąc się zebrać, przez jakiś czas nie rozpatrzy rozporządzenia, a następnie po pewnym czasie obowiązywania reżimu stanu wojennego, uchylą rozporządzenie prezydenta, kończąc w ten sposób stan wojenny. Powstanie wówczas pytanie o zgodność takiej uchwały Sejmu z art. 231 zdanie drugie konstytucji. Niewątpliwie w takiej sytuacji należy dopuścić kontrolę Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

4. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu wojennego

W myśl art. 229 *in fine* prezydent „może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”. Terytorialne ograniczenie obowiązywania rygorów stanu wojennego pozostaje w ścisłym związku z zasadą proporcjonalności (art. 228 ust. 5). Ponieważ stan wojenny, podobnie jak inne stany nadzwyczajne, polega w pierwszym rzędzie na konieczności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, należy wprowadzać go tylko na tej części terytorium państwa, do której odnosi się zewnętrzne zagrożenie.

Formuła art. 229 wskazuje, że intencją ustrojodawcy, zgodnie z zasadą proporcjonalności, było ograniczenie stanu wojennego, o ile jest

74 Por. J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 342.

to możliwe, do określonej części terytorium państwa. Wynika to nie tylko z faktu ogólnej zasady proporcjonalności, ale także z tego, że art. 229 stawia na pierwszym miejscu możliwość wprowadzenia stanu wojennego „na części”, a dopiero na drugim miejscu „na całym terytorium państwa”. Jednakże w praktyce może się okazać, że stan wojenny zostanie wprowadzony przede wszystkim na całym terytorium. Wynika to z charakteru zagrożenia, o którym mowa w art. 229. O ile stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej (w szczególności ten drugi) jest powołany do zwalczania zagrożeń na określonym terytorium państwa, o tyle zewnętrzne zagrożenie dotyczy państwa jako całości. Wydaje się, że z uwagi na stan obecnych możliwości wojennych, do historii już należy możliwość stworzenia zagrożenia tylko na części terytorium państwa nieprzyjacielskiego.

Minister obrony narodowej powinien przedstawić Radzie Ministrów odpowiednią propozycję dotyczącą zasięgu terytorialnego stanu wojennego w trakcie posiedzenia Rady Ministrów, na którym będzie się ona zajmowała kwestią wystąpienia z wnioskiem do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego. Przy określaniu terytorium, na którym konieczne jest wprowadzenie stanu wojennego, należy posłużyć się jednostkami samorządu terytorialnego, przede wszystkim województwami i powiatami, ale jeżeli będzie to konieczne – również i gminami. Nie wydaje się natomiast konieczne dzielenie obszaru gmin na terytoria objęte reżimem stanu wojennego i nim nie objęte.

Decyzja określająca zasięg terytorialny stanu wojennego powinna uwzględniać przyczynę, z powodu której stan wojenny zostaje wprowadzony. Jeżeli stan wojenny zostanie wprowadzony ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa, może rzeczywiście okazać się konieczne zawężenie zasięgu terytorialnego. Stąd, powołując się na zewnętrzne zagrożenie państwa, Rada Ministrów oraz prezydent muszą przede wszystkim rozważyć możliwość wprowadzenia stanu wojennego tylko na zagrożonej części terytorium państwa. W miarę rozszerzania się zagrożenia na pozostałe części państwa, można rozszerzać zasięg terytorialny stanu wojennego. Powinno to się odbyć w formie rozporządzenia prezydenta, wydanego na wniosek Rady Ministrów. Rozporządzenie takie podlega kontroli Sejmu w trybie art. 231.

Inaczej sprawa wygląda w sytuacji, gdy stan wojenny zostanie wprowadzony w razie zbrojnej napaści lub wywiązywania się z obowiązku wspólnej obrony przeciwko agresji. Wówczas w pierwszym rządzie należy brać konieczność wprowadzenia stanu wojennego na całym terytorium. Takie założenie wynika jednak nie z interpretacji przepisów konstytucji, lecz z uwagi na możliwości techniki wojennej. Teoretycznie zbrojny napad może się ograniczyć tylko do określonego terytorium, ale zawsze będzie istniało zagrożenie dla pozostałych części kraju. Uwaga ta dotyczy nie tylko możliwości użycia przez przeciwnika broni masowego rażenia, ale również organizowania grup terrorystycznych, które skutecznie mogą sparaliżować życie całego kraju. Podobnie sytuacja będzie wyglądała, gdy Rzeczpospolita Polska znajdzie się w stanie wojny w wyniku realizacji zobowiązań sojuszniczych. Tutaj jednak należy zachować dużo większą ostrożność i zbadać czy działania wojenne zagrażają terytorium państwa polskiego, a więc czy w ogóle istnieje konieczność wprowadzenia stanu wojennego.

Kolejną kwestią jest okres, na jaki wprowadza się reżim stanu wojennego. Określenie czasu trwania stanu nadzwyczajnego jest ważne ze względu 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 państwowy⁷⁵.

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 w przypadku stanu nadzwyczajnego wprowadzanego ze względu na zewnętrzne zagrożenie państwa (stanu wojennego). Nie można z góry stwierdzić, jak długo będzie trwała obrona państwa. Z tego powodu art. 229 Konstytucji RP, w przeciwieństwie do przepisów odnoszących się do stanu wyjątkowego i – w zasadzie – stanu klęski żywiołowej, nie zawiera ograniczenia stanu wojennego pod względem czasu jego trwania.

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

Mimo braku wyraźnego ograniczenia czasu trwania stanu wojennego należy mieć na względzie ogólną zasadę proporcjonalności (art. 228 ust. 5). Okres trwania stanu nadzwyczajnego z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego „nie powinien wykraczać poza czas niezbędny dla opanowania zagrożenia i przywrócenia normalnych warunków funkcjonowania państwa oraz dla zapewnienia obywatelom możliwości pełnego korzystania z ich praw”⁷⁶. Czas trwania stanu wojennego nie powinien więc być dłuższy niż czas trwania zagrożenia zewnętrznego lub działań wojennych (odparcia zbrojnej napaści). Momentem decydującym o możliwości zakończenia stanu wojennego będzie zawsze stwierdzenie właściwych do tego organów, że zagrożenie ustąpiło i można powrócić do normalnych stosunków w państwie. Skoro tak, to tym większa odpowiedzialność spoczywa na organach wprowadzających i kończących stan wojenny.

5. Zakończenie stanu wojennego

Konstytucja nie reguluje trybu zakończenia stanu wojennego, dlatego należy przyjąć tryb adekwatny do trybu jego wprowadzenia. Stosowne regulacje w tej mierze zawiera art. 8 ustawy o stanie wojennym. W świetle jego postanowień Rada Ministrów powinna wystąpić z odpowiednim wnioskiem do prezydenta, do którego należy decyzja o zniesieniu stanu wojennego. Prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Może podjąć decyzję o odmowie zniesienia stanu wojennego co do całości, jak i części wniosku. Oznacza to, że prezydent może zakończyć stan wojenny tylko na części proponowanego terytorium. Prezydent nie może natomiast wyjść poza wniosek Rady Ministrów, a więc zakończyć stan wojenny na terytorium kraju nie objętym wnioskiem.

Należy przyjąć, że w myśl zasady proporcjonalności nie jest konieczne czekanie na ustanie stanu zagrożenia wobec całego terytorium kraju. Dlatego można sukcesywnie znosić reżim stanu wojennego

⁷⁶ K. Wójtowicz, *Prezydenckie...*, *op.cit.*, s. 126.

na tych terenach, które nie znajdują się w stanie zagrożenia. Stosownie do postanowień ustawowych stan wojenny jest znoszony, jeżeli ustały przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. Stan wojenny będzie więc trwał do czasu: 1) zakończenia działań wojennych (czasu wojny) oraz (albo) 2) ustania zagrożenia zewnętrznego, które spowodowało jego wprowadzenie.

Decyzja prezydenta o zakończeniu stanu wojennego ma formę rozporządzenia, które – jak się wydaje – powinno podlegać rozpatrzeniu przez Sejm w trybie art. 231. Konsekwentnie więc Sejm może uchylić rozporządzenie prezydenta o zakończeniu stanu wojennego⁷⁷. Rozporządzenie znoszące stan wojenny obowiązuje od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Podlega również dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze (art. 8 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o stanie wojennym).

77 Co innego wynika z przepisów ustawy o stanie wojennym. W myśl postanowień art. 8 ust. 2 do rozporządzenia prezydenta znoszącego stan wojenny nie stosuje się odpowiednio art. 4 ust. 2 ustawy odnoszącego się do obowiązku niezwłocznej publikacji uchwały Sejmu uchylającej rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego.

STAN WYJĄTKOWY (art. 230)

1. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego

W świetle art. 230 konstytucji stan wyjątkowy może być wprowadzony ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego¹. Mimo że art. 230 nie wspomina *expressis verbis*, iż stan wyjątkowy chroni przed wewnętrznym zagrożeniem państwa² (jak czynił to art. 37 małej konstytucji), to jednak z charakteru wymienionych w nim dóbr (konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny) wynika, że chodzi faktycznie o zagrożenie wewnętrzne, a nie zewnętrzne – do obrony przed zagrożeniem zewnętrznym powołany jest bowiem stan wojenny (por. art. 229).

W odróżnieniu od stanu wojennego przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą występować łącznie³. Już na pierwszy rzut oka możemy stwierdzić, że są to przesłanki niedookreślone, pozostawiające dużą swobodę interpretacyjną. Generalność w ich sformułowaniu jest tym bardziej uderzająca, jeśli porównamy je ze ściśle określonymi przesłankami wprowadzenia stanu wojennego, dającymi – w istocie rzeczy – dość wąskie pole do interpretacji. Z drugiej strony, musimy

1 Ustawa o stanie wyjątkowym dodaje, że zagrożenia tego rodzaju mogą być spowodowane działaniami terrorystycznymi. Zob. A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 635.

2 Odnosnie pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa” zob. A. Kamieński, *Prawne...*, *op.cit.*, s. 62–63.

3 Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 293.

pamiętać, że nie można dokładnie przewidzieć charakteru zagrożenia. Takie próby z góry skazane byłyby na niepowodzenie i w praktyce mogłyby uniemożliwić wprowadzenie stanu wyjątkowego w sytuacji kryzysowej. Im ściślej są określone przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, tym większa jest trudność jego wprowadzenia, ale z drugiej strony – tym głębsza ingerencja państwa w sytuacjach „normalnych”. Zbyt ściśle określenie przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego powoduje zagrożenie wolności i praw człowieka i obywatela bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Generalność przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego narusza z jednej strony gwarancję, że nie zostanie on wprowadzony w sytuacjach rzeczywiście tego wymagających (funkcję gwarancyjną pełni tu jednak art. 228 ust. 5), ale z drugiej strony chroni wolności i prawa człowieka i obywatela przed nadmiernym naruszeniem w sytuacjach „normalnych”⁴. Nabiera w tym miejscu wagi stwierdzenie K. Loewensteina, że „jest niemożliwe znalezienie prawnie ujętych kryteriów dla okoliczności, w świetle których powstaje kryzys lub sytuacja zagrożenia usprawiedliwiająca lub nawet czyniąca niezbędnym wprowadzenie stanu nadzwyczajnego”⁵.

Ustrojodawca musi ocenić, co, z punktu widzenia wolności i praw człowieka i obywatela, bardziej się opłaca: szersze ograniczenia wolności i praw w sytuacjach „normalnych” przy ściśle określonych przesłankach wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co utrudnia jego wprowadzenie, czy też odwrotnie. Oprócz tego musi ocenić relację między ochroną wolności i praw jednostki a bezpieczeństwem państwa. Chodzi tu zwłaszcza o stan wojenny, który w naturalny sposób przedkłada bezpieczeństwo państwa nad kwestie ochrony praw i wolności oraz o stan wyjątkowy wprowadzany ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa (choć z drugiej strony istnienie i bezpieczeństwo demokratycznego państwa prawnego jest gwarancją przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela). W przypadku stanu wyjątkowego, inaczej niż stanu wojennego, ustrojodawca wybrał możliwość generalnego określenia przesłanek jego wprowadzenia, co rzutuje negatywnie na funkcję gwarancyjną art. 230, lecz z drugiej

4 Podobnie K. Wojtyczek, *Granice...*, *op.cit.*, s. 252–253.

5 K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 223.

strony osłabia możliwość nadużywania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w sytuacjach „normalnych”.

Ogólnikowość przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego stwarza spore problemy interpretacyjne i pozostawia duży stopień uznaniowości organom wprowadzającym stan wyjątkowy. Jak zauważył J. Stembrowicz, konstytucje z reguły skupiają się bardziej na formalnych niż materialnych przesłankach wprowadzenia stanu wyjątkowego⁶. Ogólność przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego nie jest więc cechą tylko Konstytucji RP z 1997 r.⁷.

Kolejną cechą przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego jest ich dwoisty charakter, odnoszący się do różnych dóbr prawnie chronionych. Przesłanka pierwsza (zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa) odnosi się do dobra najwyższego w państwie demokratycznym – jego ustroju opartego przede wszystkim na zasadzie suwerenności ludu (narodu). Dwie pozostałe przesłanki (zagrożenie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego), aczkolwiek dotyczą rzeczy istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa i demokratycznego społeczeństwa, to przecież nie dotyczą tak fundamentalnej kwestii jak konstytucyjny ustrój państwa.

Dwudzielność przesłanek stanu wyjątkowego nie była podnoszona w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej. Ustrojodawcy nie chodziło zatem o „dzielenie” stanu wyjątkowego na dwa stany nadzwyczajne. Z drugiej strony, zasada proporcjonalności nakazuje stosowanie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela stosownie do zagrożenia. Z tego punktu widzenia ustawa powinna przewidywać mniejszy stopień ograniczeń w przypadku stanu wyjątkowego wprowadzanego ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Co prawda można byłoby pozostawić tę kwestię rozporządzeniu wprowadzającemu stan wyjątkowy, ale zostaje pozosta-

6 J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie...*, *op.cit.*, s. 101–102.

7 Np. w świetle konstytucji Węgier stan krytyczny może zostać wprowadzony „w wypadku akcji zbrojnych, zmierzających do obalenia ustroju konstytucyjnego lub do zagarnięcia władzy wyłącznej, jak również w wypadku poważnych aktów przemocy, dokonywanych przy pomocy broni lub orężnie, a w skali masowej zagrażających bezpieczeństwu życia i mienia obywateli oraz w wypadku klęski żywiołowej lub katastrofy technicznej” (§ 19 ust. 3 lit. i). Z kolei konstytucja Ukrainy w ogóle rezygnuje z określenia przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego, stwierdzając tylko, że może on zostać wprowadzony „w wypadkach koniecznych” (art. 106 ust. 1 pkt 21).

wione w ten sposób spore pole do nadużyć. Wydaje się że stopień uznaniowości Rady Ministrów i prezydenta byłby zbyt duży. Dlatego należy opowiedzieć się za postulatem, by ustawa przewidywała mniejszy stopień ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Z tego punktu widzenia nie będzie więc przesadne stwierdzenie, że pod pojęciem stanu wyjątkowego kryją się dwa stany nadzwyczajne. Jeden z nich może być wprowadzony w razie zagrożenia wewnętrznego o najbardziej fundamentalnym charakterze, mianowicie wtedy, gdy jest zagrożony konstytucyjny ustroj państwa. Jest to zagrożenie niemal równe groźbie obcej interwencji (wojnie) i w tym sensie usprawiedliwione jest odejście od normalnego funkcjonowania ustroju państwa na wzór stanu wojennego. Druga postać stanu wyjątkowego może być wprowadzona w sytuacji, gdy owszem, zagrożenie jest poważne, ale w zasadzie nie godzi ono w samo istnienie państwa, lecz w pewne sfery jego życia (bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny).

Takie podejście do stanu wyjątkowego w konstytucji z 1997 r. byłoby namiastką spełnienia postulatu wprowadzenia do polskiego prawa konstytucyjnego dwóch różnych postaci stanu nadzwyczajnego: 1) stanu wyjątkowego wprowadzanego w razie zagrożenia instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa oraz 2) stanu wyjątkowego wprowadzanego w celu przywrócenia naruszonego ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku prawnego⁸. W ślad za takim rozróżnieniem dwóch postaci stanu wyjątkowego powinna pójść dwudzielna regulacja wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasad działania organów władzy: jedna na wypadek wprowadzenia stanu wyjątkowego z powodu zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, druga na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Należy też zauważyć, że w porównaniu do małej konstytucji z 1992 r. nastąpiło znaczne zbliżenie stanu wyjątkowego do stanu wojennego. W małej konstytucji stan wyjątkowy był „najłagodniejszym” stanem nadzwyczajnym, gdyż – w przeciwieństwie do stanu wojennego – nie można było w drodze ustawy określić innej organizacji i zasad

8 S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 12–15.

działania władz państwowych⁹. Obecnie najłagodniejszy reżim prawny spośród stanów nadzwyczajnych tworzy stan klęski żywiołowej. Stan wyjątkowy zaś zbliżył się w znacznym stopniu do stanu wojennego. Wyraża się to zwłaszcza w dziedzinie regulacji wolności i praw człowieka i obywatela (art. 233 ust. 1) oraz w podobnym sposobie wprowadzenia obu stanów – szczególne znaczenie ma tu fakt, że rozporządzenie prezydenta wprowadzające dany stan nadzwyczajny musi być rozpatrzone przez Sejm, który może je uchylić. Za łagodniejszym reżimem stanu wyjątkowego od stanu wojennego przemawia fakt, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane tylko w stanie wojennym (art. 234), a także systematyka rozdziału XI – umieszczenie przepisu o stanie wyjątkowym za przepisem o stanie wojennym.

a) Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa

Spśród trzech przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego w art. 230 wymienia się na pierwszym miejscu zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa¹⁰. Pod pojęciem „konstytucyjnego ustroju państwa” należy rozumieć część ustroju państwowego, która odnosi się „do prawnego określenia podstawowych instytucji ustroju państwowego oraz podstawowych zasad ich organizacji i funkcjonowania”¹¹.

Skoro zagrożenie powinno dotyczyć ustroju konstytucyjnego, należy przyjąć, że chodzi przede wszystkim o zagrożenie instytucji o randze konstytucyjnej, mających zakotwiczenie w konstytucji. W nauce prawa konstytucyjnego termin „konstytucja” oznacza: 1) faktyczny układ sił politycznych istniejących w danym państwie, decydujący o treści stanowionego prawa (tzw. konstytucja faktyczna), 2) całokształt norm prawnych mających za przedmiot ustrój polityczny państwa (konstytucja w znaczeniu materialnym), 3) ustawę zasadniczą zawierającą normy o najwyższej mocy prawnej, regulującą podstawy ustroju politycznego i społecznego, uchwalaną przez powołany do tego organ i

9 Por. P. Sarnecki, *Artykuł 37, [w:] Komentarz..., op.cit.*, uwaga 4.

10 W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej przedstawiciele Prezydenta RP proponowali wprowadzenie zapisu „zbrojny zamach na konstytucyjny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej” (zob. wypowiedź R. Mojaka, *KKZN. Biuletyn XXXIV..., op.cit.*, s. 52). Takie pojęcie zawęziłoby groźbę zmiany konstytucji wbrew obowiązującym przepisom do zbrojnego zamachu stanu. Propozycja nie uwzględniała sytuacji, gdyby doszło (co jest teoretycznie możliwe) do bezkrwawego (niezbrojnego) zamachu stanu.

11 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 12.

zmienianą w szczególnym trybie (konstytucja w znaczeniu formalnym)¹². W świetle obowiązującego w Polsce stanu prawnego bez większych wątpliwości należy przyjąć trzecie podane znaczenie terminu „konstytucja”. Chodzi więc o zagrożenie ustawy zasadniczej, aktu prawnego zwanego konstytucją. W obecnym stanie prawnym chodzi konkretnie o jeden akt prawny – Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zagrożenie odnosić się będzie do zasad ustrojowych tego i tylko tego aktu prawnego.

Zagrożenie ustroju konstytucyjnego państwa odnosić się będzie przede wszystkim do zasad naczelnych konstytucji. To zasady naczelne decydują bowiem o demokratycznym ustroju państwa. Nie jest wykluczona oczywiście sytuacja, w której stan wyjątkowy będzie mógł być wprowadzony w sytuacji zagrożenia konkretnej instytucji konstytucyjnej. Nie bez znaczenia dla naszych rozważań jest utrudniony tryb zmiany przepisów rozdziału I, II i XII (zob. art. 235 ust. 5–6). Przy wprowadzaniu stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa należy mieć na uwadze, czy zagrożenie dotyczy tych przepisów. Jeżeli tak, to wprowadzenie stanu wyjątkowego będzie tym bardziej uzasadnione. Należy jednak podkreślić, że przepis art. 230 w żadnym razie nie stanowi bariery dla procedury zmiany konstytucji określonej w art. 235.¹³

Wszelkiego rodzaju zagrożenia odnoszące się do instytucji rangi pozakonstytucyjnej nie mogą być przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego. Warunek zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa nie będzie więc spełniony w sytuacji, gdy będzie ono dotyczyło rzeczy istotnych z punktu widzenia konstytucji, ale regulowanych przez akty prawne o randze pozakonstytucyjnej (np. ordynacje wyborcze). Wydaje się jednak, że zagrożenie wówczas nie będzie na tyle poważne, by nie udało się go usunąć zwykłymi środkami konstytucyjnymi.

W procedurze wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa jako pierwszorzędną jawi się rola prezydenta – organu czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2). Stan wyjątkowy będzie mógł być wprowadzony

12 E. Gdulewicz, W. Zakrzewski, *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 21.

przez prezydenta, gdy zajdą łącznie dwie okoliczności: 1) Rada Ministrów stwierdzi, że nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa wewnętrznego państwa zwykłymi środkami konstytucyjnymi (zob. art. 228 ust. 1 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 7) oraz 2) prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji stwierdzi, że dla jej obrony (przywrócenia przestrzegania) konieczne jest wprowadzenie stanu wyjątkowego.

W polskim prawie konstytucyjnym akceptowana jest teza sformułowana przez S. Rozmaryna, że konsekwencją najwyższej mocy prawnej konstytucji jest obowiązek realizowania postanowień konstytucji, m. in. przez wydawanie potrzebnych do tego ustaw zwykłych (przy czym chodzi nie tylko o ustawy, do których *expressis verbis* odsyła konstytucja, ale o wszystkie uchwalane ustawy) oraz zakaz wydawania jakichkolwiek ustaw zwykłych, które byłyby sprzeczne z konstytucją¹³. W świetle tego poglądu nie ulega wątpliwości, że możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego przez prezydenta w świetle zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa jest reakcją na naruszenie konstytucji. Prezydent, jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji (nie ulega wątpliwości, że próba obalenia konstytucji może nastąpić w drodze zamachu stanu albo w drodze parlamentarnej, ale z naruszeniem trybu przewidzianego dla zmiany konstytucji), może wprowadzić stan wyjątkowy dla jej ochrony, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.

O ile łatwo wskazać zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa w przypadku zbrojnego zamachu stanu, o tyle wskazanie na możliwość obalenia konstytucji w drodze parlamentarnej, ale wbrew przepisom o jej zmianie, może nastroczać trudności. Niemniej można przytoczyć zjawisko znane z okresu PRL zwane „faktycznymi zmianami ustrojowymi”. Proceder ten polega na uchwalaniu ustaw zwykłych, które formalnie nie zmieniają konstytucji, ale faktycznie ją zmieniają lub uzupełniają¹⁴. W przypadku Konstytucji RP z 1997 r. taki proceder,

13 S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 23–24.

14 W Niemczech zjawisko to było określane jako „przełamanie konstytucji” (*Verfassungsdurchbrechung*). Artykuł 76 konstytucji weimarskiej z 1919 r. dopuszczał uchwalenie ustawy zwykłej sprzecznej z konstytucją, ale większością odpowiedzią dla zmiany konstytucji (zob. B. Banaszak, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 62).

przy prawidłowo funkcjonującym Trybunale Konstytucyjnym, wydaje się nie do pomyślenia.

W związku z tymi rozważaniami nasuwa się pytanie, czy prezydent ma prawo oceny (dokonania wykładni) przepisów o zmianie konstytucji, jeżeli poweźmie wątpliwość czy zostały zachowane reguły jej zmiany? Według P. Sarneckiego „Prezydent RP nie posiada prawa do samoistnego ustalania treści konstytucji i winien w zasadzie kierować się utrwalonym jej rozumieniem, wyrażonym zwłaszcza w orzecznictwie TK. Trudno byłoby jednak zanegować możliwość występowania przez niego, przy okazji podejmowania pewnych kroków w charakterze »czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji«, z samodzielną interpretacją jej konkretnych instytucji czy wyrażanych przez nią wartości, zwłaszcza w sytuacjach nie podjętej czy nie utrwalonej jeszcze takiej wykładni”¹⁵.

Należy wreszcie stwierdzić, że w przypadku braku zgody prezydenta na zmianę konstytucji nie ulega wątpliwości, że nie może on skorzystać z prawa weta zawieszającego wobec ustawy o zmianie konstytucji (zob. art. 235 ust. 7). W poprzednim stanie prawnym na gruncie art. 106 p.u.m. nie było do końca jasne, czy prezydentowi prawo takie przysługuje. W praktyce jednak przyjęto, że takie uprawnienie istnieje¹⁶.

b) Zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego

W drugiej kolejności art. 230 konstytucji wymienia jako przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Z uwagi na zaznaczony wyżej postulat

15 P. Sarnecki, *Artykuł 126*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op.cit.*, uwaga 11.

16 W doktrynie prawa konstytucyjnego istniała na ten temat rozbieżność poglądów. L. Garlicki opowiadał się za istnieniem takiego uprawnienia (*Artykuł 106*, [w:] *Komentarz...*, *op.cit.*, uwaga 14). Podobnego zdania był J. Trzcziński (*Uchwalenie i nowelizacja Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 19). Przeciwny pogląd prezentował P. Sarnecki (*Weto ustawodawcze Prezydenta RP wobec ustaw konstytucyjnych*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 211–220); zob. również J. Ciapała, *Prezydent...*, *op.cit.*, s. 165–166. Warto na marginesie dodać, że konstytucja kwietniowa *expressis verbis* przewidywała możliwość złożenia przez prezydenta weta wobec ustawy konstytucyjnej (art. 54 ust. 1). Weto wobec ustaw konstytucyjnych, podobnie jak wobec ustaw zwykłych, podlegało kontrasygnacie (L. Mażewski, *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3–4, s. 120).

dwudzielnej regulacji stanu wyjątkowego przesłanki te zostaną rozpatrzone łącznie.

Takie terminy jak „bezpieczeństwo obywateli” czy „porządek publiczny” należą do typowych zwrotów niedookreślonych. Oprócz nich w przepisach prawnych i doktrynie występuje szereg wyrażen bliskoznacznych, np. „bezpieczeństwo publiczne”, „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Powoduje to spore trudności w zdefiniowaniu pojęć „bezpieczeństwo obywateli” i „porządek publiczny”. Z konieczności są to definicje ogólne i z punktu widzenia gwarancyjnego charakteru art. 230 mało przydatne. Znacznie bardziej wieloznacznym pojęciem jest przy tym „porządek publiczny” i dlatego przesłanka zagrożenia porządku publicznego zostanie omówiona jako pierwsza.

Terminem „porządek publiczny” posługuje się przede wszystkim prawo karne i prawo administracyjne. Problematyka porządku publicznego nie jest natomiast prawie w ogóle podejmowana przez doktrynę prawa konstytucyjnego.

Kodeks karny z 1997 r., podobnie jak kodeks karny z 1969 r., w rozdziale XXXII przewiduje szereg przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu. Są tam zgrupowane bardzo różne typy przestępstw, od propagowania faszyzmu (art. 256) do udziału w grupie przestępczej (art. 258). Wyjaśniając takie zgrupowanie różnych typów przestępstw w jednym rozdziale doktryna prawa karnego, na ogół nie wchodząc w próbę wyjaśnienia terminu „porządek publiczny”, wskazuje, że porządek publiczny jest pojęciem zbiorczym, a „traktowane jako dobro prawne nie daje jasnego wyobrażenia o wartości, która się pod tą nazwą kryje”¹⁷. W literaturze, na tle kodeksu karnego z 1997 r., pojawił się również pogląd, że „jeżeli przez porządek publiczny rozumieć pewien ład i spokój panujący w miejscach publicznych, to tak określone dobro jest przedmiotem ochrony art. 254–257 i 260–261 kk. Co do pozostałych przepisów z tego rozdziału, to łączy je nie wspólny przedmiot ochrony, lecz fakt, że nie pasowały one do żadnego z poprzednich rozdziałów części szczególnej”¹⁸. Jedyne niektórzy Autorzy podejmują próbę uściślenia rozważań na ten temat, wskazując np., że wymienione

17 M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 277.

18 L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 283.

typy przestępstw posiadają pewne cechy wspólne, takie jak publiczny charakter czynu oraz zagrożenie dóbr ponadindywidualnych, a w szczególności bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego¹⁹.

Kompleksową analizę pojęcia „porządek publiczny” przeprowadził w doktrynie prawa karnego W. Kubala. Sformułował on definicję porządku publicznego *sensu largo* i *sensu stricto*. Przez porządek publiczny w szerszym znaczeniu rozumiał on „istniejący w państwie stan stosunków i urzędów publicznych oraz odpowiadających im instytucji prawnych, zapewniający bezpieczeństwo, spokój oraz ład w zakresie współżycia zbiorowego”²⁰. Przez „porządek publiczny” *sensu stricto* rozumiał „pożądany z punktu widzenia interesów państwa stan stosunków, urzędów publicznych oraz odpowiadających im instytucji prawnych zapewniający prawidłowe funkcjonowanie aparatu władzy i zarządzania, bezpieczeństwo publiczne oraz ład współżycia zbiorowego”²¹.

Generalnie rzecz biorąc w świetle prawa karnego pojęcie „porządku publicznego” może być rozpatrywane w dwojakim ujęciu: jako rodzajowy przedmiot ochrony oraz jako element znamion czynu zabronionego. Nieokreśloność porządku publicznego w tych dwóch przypadkach budzi poważne zastrzeżenia teoretyczne jak i praktyczne. „Decydująca o użyteczności tego pojęcia i związana z jego nieokreślonością »funkcjonalność« musi wywoływać zastrzeżenia na gruncie prawa karnego, gdyż pozostaje w sprzeczności z właściwym rozumieniem zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Ze względu na tę zasadę określa się na ogół – przy pomocy pojęcia porządku publicznego – jedynie rodzajowy przedmiot ochrony, wprowadzanie go zaś do znamion czynu zabronionego jest wyjątkowe”²².

Doktryna prawa karnego kładzie duży nacisk na słowo „publiczny”. Spełnienie tego warunku „publiczności” możliwe jest w czterech sytuacjach: 1) gdy działania sprawcy może być dostrzeżone przez nieoznaczoną liczbę osób (np. osoba przemawiająca do tłumu,

19 A. Marek, *Komentarz do Kodeksu Karnego. Część szczególna*, Warszawa 2000, s. 245.

20 W. Kubala, *Ochrona porządku publicznego w polskim prawie karnym*, Warszawa 1983, s. 76.

21 Tamże, s. 138–139.

22 L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, „Palestra” 1969, nr 2, s. 63.

wypowiedź w prasie), 2) przez oznaczoną, ale większą liczbę osób (np. zebranie pracowników fabryki), 3) na ogólnie dostępnym zebraniu (np. spotkanie kandydatów z wyborcami), 4) na posiedzeniu kolegialnych organów publicznych (np. Sejmu lub organów samorządowych i na jawnych posiedzeniach sądu)²³.

Z kolei doktryna prawa administracyjnego podkreśla, że „pojęcie porządku publicznego odnosi się do tych zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz niektórych organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie”²⁴. W najszerszym znaczeniu porządek publiczny może być rozpatrywany jako porządek społeczny²⁵. Doktryna prawa administracyjnego definiuje pojęcie porządku publicznego jako „system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych oraz w miejscach niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek”²⁶.

Pojęciem „porządku publicznego” posługuje się również prawo międzynarodowe prywatne. „Funkcja klauzuli porządku publicznego w dziedzinie prawa międzynarodowego prywatnego polega na wyłączeniu zastosowania obcych przepisów, wskazanych normami kolizyjnymi jako właściwe, na tej podstawie, że zastosowanie to prowadziłoby w danym przypadku do następstw sprzecznych z porządkiem publicznym, czy – jak wyrażają się inni – z porządkiem prawnym danego państwa, tj. z najogólniej pojmowanymi zasadami ustroju prawnego i społecznego”²⁷.

23 L. Gardocki, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 283.

24 E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 327.

25 Por. S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawnicze*”, 1983, nr 1, s. 230.

26 Tamże, s. 236.

27 M. Sośniak, *Klauzula porządku publicznego w prawie międzynarodowym prywatnym*, Warszawa 1961, s. 5.

Pojęcie „porządku publicznego” jest także znane międzynarodowemu prawu praw człowieka. Występuje ono jako szczegółowa klauzula limitacyjna w międzynarodowych paktach praw człowieka: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 zdanie drugie – jawność rozprawy sądowej; art. 8 ust. 2 („ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom”) – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; art. 9 ust. 2 – wolność myśli, sumienia i wyznania; art. 10 ust. 2 („zakłócenie porządku lub przestępstwo”) – wolność wyrażania opinii; art. 11 ust. 2 („ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom”) – wolność zgromadzania się i stowarzyszenia) oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 12 ust. 3 – swoboda poruszania się; art. 14 ust. 1 zdanie drugie – jawność rozprawy sądowej; art. 18 ust. 3 – wolność myśli, sumienia i wyznania; art. 19 ust. 3 lit. b – wolność wyrażania opinii; art. 21 zdanie drugie – wolność zgromadzeń; art. 22 ust. 2 – wolność stowarzyszenia się). Doktryna określiła tu porządek publiczny jako „zbiór zasad zapewniających funkcjonowanie społeczeństwa lub też zbiór podstawowych zasad, na których opiera się społeczeństwo. Porządek publiczny obejmuje poszanowanie dla praw człowieka”²⁸.

Pojęcie „porządku publicznego” nie zostało jak do tej pory szerzej skomentowane przez polską doktrynę prawa konstytucyjnego²⁹. Konstytucja RP z 1997 r. jest jedyną ze wszystkich polskich konstytucji, która wymienia zagrożenie porządku publicznego jako przesłankę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Dekret o stanie wojennym z 1981 r., podobnie jak ustawa o stanie wyjątkowym z 1983 r., posługiwał się zbliżonym pojęciem „poważne narażenie lub naruszenie spokoju, ładu i porządku publicznego”.

Konstytucje innych państw raczej nie posługują się klauzulą „porządku publicznego” jako przesłanką wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Przesłankę „porządku publicznego” przewiduje francuska ustawa z 1849 r. o stanie oblężenia w aspekcie rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych³⁰. Pojęcia tego używały niektóre konstytucje

28 Tzw. Zasady z Syrakuz (zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, *op.cit.*, s. 185).

29 Należy jednak stwierdzić, że pojawiają się coraz więcej komentarzy na tle art. 31 ust. 3 konstytucji. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza wyżej cytowana praca K. Wojtyczka.

30 Zob. C. L. Rossiter, *Constitutional...*, *op.cit.*, s. 83.

państw socjalistycznych (konstytucja ZSRR z 1936 r.). Warto też zwrócić uwagę na fakt, że zbliżone pojęcie „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, jako przesłanka wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, znane jest konstytucjonalistom niemieckim. W świetle art. 48 konstytucji weimarskiej z 1919 r.³¹ przyczyną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego było „poważne naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego”³². Obecnie pojęciem „*öffentliche Sicherheit und Ordnung*” posługuje się art. 13 ust. 7 oraz art. 35 ust. 2 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. Doktryna niemiecka, definiując to pojęcie, rozбивa je na dwie części: bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny. „Bezpieczeństwo publiczne oznacza trwałość państwa i jego instytucji oraz porządek prawny, jak również indywidualne dobra prawne: życie, zdrowie, wolność, godność, cześć i majątek. Pod pojęciem porządku publicznego rozumie się całość wszystkich niepisanych reguł służących zachowaniu jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest uważane przez aktualnie panujące poglądy jako nieodzowne przesłanki zorganizowanego obywatelskiego życia społecznego”³³.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcie porządku publicznego nie doczekało się, jak dotąd, zadawalającego zdefiniowania. Charakterystyczne jest tu stanowisko P. Sarneckiego i P. Czarnego, którzy stwierdzili, że próba zdefiniowania tego typu pojęcia jest zbyt trudna i sprawia wiele trudności³⁴. Niemniej niekiedy podejmuje się próbę zdefiniowania pojęcia „porządek publiczny”.

M. Wyrzykowski, pisząc o „porządku publicznym” jako przesłance ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3) charakteryzuje go jako dyrektywę „takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględnienia interesu publicz-

31 Tekst konstytucji dostępny w opracowaniu *Nowe konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925.

32 Problem ten został podjęty swego czasu przez K. Grzybowskiego (*Dyktatura Prezydenta Rzeszy*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933, rocznik XXVIII, s. 294–364).

33 K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, München 1980, s. 1468–1469. Gdzie indziej podkreśla się, że „pojęcie to jest oceniane według różnych okoliczności występujących w danym miejscu i czasie” (*Rechtswörterbuch*, praca zbiorowa, München 1970, s. 958, hasło „Sicherheit und Ordnung, öffentliche”).

34 P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki i J. Czapska, Lublin 1998, s. 77.

nego”, przy czym, z uwagi na treść art. 1 konstytucji, powinno być wzięte pod uwagę „dobro wspólne wszystkich obywateli”. Ponadto przesłanka porządku publicznego zakłada „organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”³⁵. Nieco inaczej położony jest akcent w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który przez porządek publiczny rozumie „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”³⁶. W szerszym znaczeniu pojęcie „porządku publicznego” rozumie K. Wojtyczek. Według niego porządek publiczny obejmuje trzy elementy: 1) stan normalnego funkcjonowania państwa (instytucji państwowych), 2) stan normalnego funkcjonowania społeczeństwa, 3) stan normalnego funkcjonowania gospodarki narodowej³⁷.

Przystępując do ostatecznych wniosków w sprawie porządku publicznego jako przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, należy stwierdzić przede wszystkim, że konstytucja używa tego terminu w różnych miejscach, mianowicie w art. 31 ust. 3 (ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela), art. 45 ust. 2 (wyłączenie jawności rozprawy sądowej), art. 53 ust. 5 (ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii), art. 61 ust. 3 (ograniczenie prawa do informacji), art. 146 ust. 4 pkt 7 (zapewnienie porządku „publicznego przez Radę Ministrów”). Porządek publiczny występuje więc w trojakim znaczeniu: po pierwsze, jako ogólna klauzula limitacyjna wolności i praw człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3); po drugie, jako szczegółowa klauzula limitacyjna (art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3); po trzecie, jako element polityki państwa prowadzonej przez rząd (art. 146 ust. 4 pkt 7). Na tle tego ostatniego przepisu zwraca uwagę fakt, że pojęcie „bezpieczeństwa wewnętrznego” nie mieści w sobie pojęcia „porządku publicznego”, co jest ewidentnym błędem ustrojodawcy³⁸.

35 M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. B. Oliwa–Radzikowska, Warszawa 1998, s. 50.

36 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P2/98, (OTK ZU nr 1, poz. 2).

37 K. Wojtyczek, *Granice...*, *op.cit.*, s. 189–190. Zob. również uwagi L. Garlickiego, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 15.

38 Inaczej mała konstytucja (art. 52 ust. 2 pkt 8), która nie wyróżniała porządku publicznego poza ramy bezpieczeństwa wewnętrznego.

Wydaje się, że pojęcie porządku publicznego w świetle art. 230 należy traktować nie jako klauzulę limitacyjną wolności i praw człowieka i obywatela, lecz jako element wewnętrznej polityki państwa prowadzonej przez rząd. Zdając sobie sprawę z tego, że uściślenie pojęcia porządku publicznego w świetle przytoczonych wyżej definicji jest chyba niemożliwe, należy podjąć próbę przytoczenia warunków, które powinny zostać spełnione w przypadku powoływania się prezydenta na zagrożenie porządku publicznego jako przesłankę wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Po pierwsze, powołanie się na przesłankę porządku publicznego powinno nastąpić tylko w sytuacji, gdy jest niemożliwe podanie, jako przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, zagrożenia bezpieczeństwa obywateli³⁹. W ten sposób uwzględnia się postulat sformułowany na tle art. 31 ust. 3, by przesłanka porządku publicznego uzasadniała ograniczenia praw człowieka tylko wtedy, gdy ograniczenia te nie mieszczą się w innych przesłankach wymienionych w tym przepisie⁴⁰. Dlatego prezydent, wprowadzając stan wyjątkowy, powinien powołać się na „samodzielne” przytoczenie zagrożenia porządku publicznego tylko w ostateczności. Po drugie, przesłanka porządku publicznego może zostać powołana obok przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, gdy sytuacja faktyczna jest na tyle złożona, że obejmuje szersze zjawisko niż tylko zagrożenie bezpieczeństwa obywateli. Po trzecie, powołanie się na przesłankę zagrożenia porządku publicznego, powinno być ściśle powiązane ze stwierdzeniem, że zaszło „szczególne zagrożenie” oraz że zwykle środki konstytucyjne stały się niewystarczające (art. 228 ust. 1). Prezydent powinien tu dołożyć szczególnej staranności, uzasadniając wprowadzenie stanu wyjątkowego. O ile bowiem łatwo stwierdzić, że szczególne zagrożenie zachodzi np. w razie wybuchu wojny czy klęski żywiołowej, o tyle sytuacja zagrożenia porządku publicznego zawiera dużo większy materiał ocenny.

Takie ujęcie przesłanki zagrożenia porządku publicznego wiąże się ściśle z przesłanką zagrożenia bezpieczeństwa obywateli. Prezydent, wprowadzając stan wyjątkowy, może powołać się tylko na zagrożenie

39 Nie mówię tutaj o zagrożeniu konstytucyjnego ustroju państwa, gdyż jest to przesłanka jakościowo różna od zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

40 Por. L. Garlicki, *Przesłanki...*, *op.cit.*, s. 15.

bezpieczeństwa obywateli albo tylko na zagrożenie porządku publicznego, albo łącznie na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Bezpieczeństwo obywateli oznacza „stan, w którym brak jest zagrożeń dla życia i zdrowia obywateli, a także poważnych zagrożeń dla ich mienia”⁴¹. Bezpieczeństwo obywateli jest gwarantowane przede wszystkim przez społeczną akceptację danego systemu prawnego oraz wykształconego w danym państwie systemu politycznego, jak również przez świadomość tego, że zależy on przede wszystkim od powszechnego akceptowania przez większość obywateli reguł ustalających ład społeczny⁴².

Charakterystyczne jest, że w przeciwieństwie do „porządku publicznego” przesłanka „bezpieczeństwa obywateli” nie występuje w art. 31 ust. 3 jako ogólna klauzula limitacyjna. Powstaje pytanie o przyczynę tego typu rozwiązania. Być może lepiej byłoby – skoro konstytucja powtarza przesłankę „porządku publicznego” – gdyby art. 230 posłużył się przesłanką zagrożenia „demokratycznego państwa”, która to przesłanka jest umieszczona w art. 31 ust. 3 jako ogólna klauzula limitacyjna. Wydaje się, że wówczas przesłanka ta mieściłaby również zagrożenie „bezpieczeństwa obywateli”. Byłaby to jednak przesłanka szersza, umożliwiająca łatwiejsze wprowadzenie stanu wyjątkowego. Nie jest to jedyna wada tego rozwiązania. Umieszczenie w art. 230 przesłanki „bezpieczeństwa państwa” spowodowałoby bowiem częściowe pokrywanie się tej przesłanki z zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa. Dlatego wydaje się, że decyzja ustrojodawcy była w tym miejscu słuszna. Ponadto należy zauważyć, że mówienie „tylko” o „bezpieczeństwie obywateli” a nie o „bezpieczeństwie państwa” pozwala na wyraźniejsze odróżnienie dwóch postaci stanu wyjątkowego.

Ustrojodawca mógł też użyć, zamiast przesłanki zagrożenia „bezpieczeństwa obywateli”, przesłanki zagrożenia „bezpieczeństwa publicznego”, tak jak to czyniła konstytucja marcowa (art. 124 ust. 1). Należy jednak stwierdzić, że Konstytucja RP z 1997 r. w ogóle nie posługuje się pojęciem „bezpieczeństwa publicznego”, natomiast „bezpieczeństwo obywateli” wymienia w art. 5 jako dobro strzeżone przez

41 K. Wojtyczek, *Granice...*, *op.cit.*, s. 253.

42 A. Kamiński, *Prawne...*, *op.cit.*, s. 68.

Rzeczpospolitą Polską. Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerszym, obejmuje obok bezpieczeństwa obywateli, także bezpieczeństwo państwa⁴³. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo obywateli, jako kategoria węższa, jest bardziej właściwa.

Warunek zagrożenia bezpieczeństwa obywateli będzie spełniony tylko wtedy, jeżeli będzie ono dotyczyło ogółu obywateli. „Stan nadzwyczajny może być proklamowany tylko wówczas, gdy istniejąca sytuacja zagraża podstawowym interesom całego społeczeństwa, a nie tylko określonej grupie społecznej”⁴⁴. Nie zmienia to oczywiście faktu, że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na części terytorium kraju. Chodzi jednak o to, by zagrożenie dotyczyło ogółu obywateli na danym terytorium, a nie wyróżnionej w jakikolwiek inny sposób grupie społecznej.

Umieszczenie w konstytucji przesłanki bezpieczeństwa obywateli jako przyczyny wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przy jednoczesnym wycofaniu przesłanki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które niejako „pochłania” trzy przesłanki umieszczone w art. 230, osłabia „etatystyczną” wymowę konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych. Raczej nie powinno mylić umieszczenie przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa obywateli na drugi miejscu, za zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa. Ustrój ten, gwarantowany przez konstytucję z 1997 r., ma charakter demokratyczny, stawiający organom państwa wśród naczelnych zadań RP „zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli” (art. 5).

2. Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego

Wprowadzenie stanu wyjątkowego przez prezydenta w razie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w świetle art. 126 ust. 2 nie znajduje uzasadnienia, chyba że powołamy się na

43 Zob. J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 603.

44 R. Wieruszewski, *Konstytucyjna...*, *op.cit.*, s. 98; zob. również P. Daranowski, *Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Łódź 1993, s. 166.

bezpieczeństwo państwa czy jego integralność terytorialną. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 134 ust. 1), ale nie znajdujemy w konstytucji przepisu wskazującego na zwierzchnictwo prezydenta nad wyspecjalizowanymi organami służącymi ochronie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (w szczególności nad policją). Prezydent utracił funkcję organu sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34 małej konstytucji). Uzasadnienia wprowadzania stanu wyjątkowego przez prezydenta należy poszukiwać z pewnością w funkcji prezydenta jako organu czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2), ale można tym uzasadniać tylko wprowadzenie stanu wyjątkowego w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa.

Zazwyczaj decyzja o wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego zapada nie za sprawą jednego, lecz dwóch organów władzy państwowej. Ustrojodawca mógł więc zdecydować, że stan wyjątkowy będzie mógł być wprowadzony przez prezydenta: 1) z własnej inicjatywy, 2) na wniosek specjalnego organu, np. Komitetu Obrony Kraju, 3) na wniosek prezesa Rady Ministrów, 4) na wniosek Rady Ministrów. W myśl art. 124 ust. 2 konstytucji marcowej wprowadzenie stanu wyjątkowego należało do kompetencji Rady Ministrów wykonywanej „za zezwoleniem” prezydenta. Podobne rozwiązanie przyjmowała konstytucja kwietniowa, mimo ustanowienia zasadniczo innej formy rządów (art. 78 ust. 1). Mała konstytucja z 1947 r. przewidywała, że wprowadzenie stanu wyjątkowego należy do Rady Państwa na wniosek Rady Ministrów. Konstytucja z 1952 r., jak wiadomo, pierwotnie nie знаła stanu wyjątkowego. Na mocy noweli konstytucyjnej z 1983 r. przywracającej stan wyjątkowy uchwalono, że ma on być wprowadzany przez Radę Państwa bądź jej Przewodniczącego na wniosek Rady Ministrów, KOK lub z własnej inicjatywy. W 1989 r. kompetencję w tym zakresie przejął prezydent. Mała konstytucja z 1992 r. nie mówiła o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na wniosek Rady Ministrów. Należało jednak oczekiwać „przedłożenia sprawy” przez prezesa Rady Ministrów.

W świetle Konstytucji RP z 1997 r. podejmowanie decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z własnej inicjatywy wzmocniałoby w zasadniczy sposób pozycję prezydenta jako arbitra, przy braku politycznej odpowiedzialności za podjętą decyzję. Nawet w sytuacji gdyby pre-

zydent zarządzał stan wyjątkowy z własnej inicjatywy, ale za kontrasygnatą premiera, mogłoby dojść do kryzysu konstytucyjnego, gdyby rząd odmówił kontrasygnaty lub podał się do dymisji⁴⁵. Ustrojodawca nie mógł przewidzieć rozwiązania, w myśl którego prezydent wprowadzałby stan wyjątkowy na wniosek specjalnego organu, skoro nie zdecydował się na przywrócenie do konstytucji Komitetu Obrony Kraju. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na wniosek prezesa Rady Ministrów byłoby już o wiele właściwsze z uwagi na fakt ponoszenia przez niego politycznej odpowiedzialności przed Sejmem⁴⁶. Pozostawałoby to jednak w kolizji z art. 146 ust. 4 pkt 7, w myśl którego to do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego.

Dlatego decyzję o występowaniu Rady Ministrów z wnioskiem do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego ze wszech miar należy uznać za słuszną. Jest to spełnienie w tej mierze postulatów doktryny⁴⁷. Problem może powstać jednak w sytuacji, gdyby Rada Ministrów nie mogła się zebrać na posiedzenie w celu wystąpienia z wnioskiem. Wydaje się, że okoliczności wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą w pewnych sytuacjach taką okoliczność uzasadniać, np. w przypadku zbrojnego zamachu stanu. W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przedstawiciele prezydenta proponowali, aby stan wyjątkowy mógł być wprowadzany z jego inicjatywy, gdyby Rada Ministrów nie mogła się zebrać⁴⁸. Przeciw takiej propozycji wystąpili m. in. S. Gebethner⁴⁹ i M. Kruk–Jarosz⁵⁰. Komisja odrzuciła wniosek przedstawicieli prezydenta. Wydaje się, że w praktyce, gdyby Rada Ministrów nie mogła wystosować wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego, prezydent powinien uzyskać przynajmniej wniosek premiera, a jeśli nie zdoła tego uczynić, wówczas powinien wprowadzić stan wyjątkowy z własnej inicjatywy, powołując się na stan wyższej konieczności.

45 Zob. wypowiedź M. Kruk–Jarosz, *KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 53.

46 Pierwotnie projekt konstytucji przewidywał wprowadzenie stanu wyjątkowego przez prezydenta na wniosek premiera, a nie Rady Ministrów (zob. tamże, s. 51).

47 Zob. np. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie...*, *op.cit.*, s. 263–264.

48 Zob. wypowiedź R. Mojaka, *KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 52.

49 Tamże.

50 Tamże, s. 53.

W myśl art. 230 konstytucji decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmuje prezydent na wniosek Rady Ministrów. Tryb podejmowania decyzji o wystąpieniu do prezydenta z wnioskiem o wprowadzenie stanu wyjątkowego jest podobny jak w przypadku stanu wojennego. Decyzję w tej sprawie Rada Ministrów powinna podjąć po konsultacji lub za radą prezydenta oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ustawa o działach administracji rządowej określiła, że jednym z działów administracji rządowej są sprawy wewnętrzne (art. 5 pkt 24). W świetle art. 29 ustawy dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców, obywatelstwa, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Przepis ten skłania do stwierdzenia, że przygotowania w celu rozpoczęcia procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego powinny być rozpoczęte w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji. Przepis ten przesądza o właściwości ministra do spraw wewnętrznych do stwierdzenia okoliczności, które mogą rodzić konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego⁵¹, przy czym powinien on współpracować z innymi ministrami (art. 38 ust. 1 ustawy), przede wszystkim z ministrem do spraw obrony narodowej oraz służbami specjalnymi.

Dla naszych rozważań istotny jest ustęp drugi art. 29. Na jego podstawie minister właściwy do spraw wewnętrznych ma obowiązek niezwłocznego przekazania informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, które zostały uzyskane przez organy i jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub mu podporządkowane, do wiadomości Prezydenta RP i prezesa Rady Ministrów. Z punktu widzenia możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego jest to przepis niesłychanie istotny, gdyż w ten sposób prezydent uzyskał prawo do takiej samej informacji o stanie bezpieczeństwa publicznego jak premier. Mając do dyspozycji taką samą wiedzę jak członkowie

51 Por. P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje...*, *op.cit.*, s. 83.

Rady Ministrów może do niej występować, aby rozpoczęła procedurę wprowadzenia stanu wyjątkowego⁵².

Rada Ministrów kieruje do prezydenta wnioski o wprowadzenie stanu wyjątkowego, w którym określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego, obszar na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednio do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie wyjątkowym, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela⁵³.

Podjęcie przez prezydenta decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego następuje w trybie podobnym do wprowadzenia stanu wojennego. Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, rozporządzenie prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego musi być kontrasygnowane przez premiera, a także zostać podane do wiadomości społeczności międzynarodowej przez powiadomienie sekretarza generalnego ONZ – na mocy art. 4 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz sekretarza generalnego Rady Europy – na mocy art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

3. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego

Duża ogólnikowość przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego pozwala na elastyczne działanie w stanie zagrożenia, ale może prowadzić do dowolności ocen. Tym większego znaczenia nabiera kontrola Sejmu nad rozporządzeniem prezydenta wprowadzającym stan wyjątkowy (art. 231). Sejm – oceniając motywy wprowadzenia stanu wyjątkowego – z uwagi na ogólnikowość konstytucyjnych przesłanek

52 Takiego obowiązku nie ma natomiast minister obrony narodowej w przypadku stanu wojennego, co budzi istotne wątpliwości. Na podstawie obecnego stanu prawnego można więc stwierdzić, że prezydent ma większe podstawy merytoryczne do występowania do Rady Ministrów o rozpoczęcie procedury wprowadzania stanu wyjątkowego niż stanu wojennego.

53 Art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

wprowadzenia stanu wyjątkowego, może w inny sposób ocenić sytuację, która uzasadniała wprowadzenie stanu wyjątkowego, a w ślad za tym – uchylić rozporządzenie prezydenta.

Tryb podejmowania decyzji o uchyleniu rozporządzenia wprowadzającego stan wyjątkowy jest analogiczny jak w przypadku stanu wojennego. Skutkiem ogłoszenia uchwały Sejmu jest utrata przez rozporządzenie prezydenta wprowadzającego stan wyjątkowy mocy obowiązującej *ex nunc*, tj. od dnia wskazanego w uchwale jako dzień utraty mocy obowiązującej.

Problemy, jakie mogą się pojawić w trakcie procedury rozpatrywania przez Sejm rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, mogą wynikać z innego charakteru stanu wyjątkowego. Jest to – jak podkreślono wyżej – stan nadzwyczajny charakteryzujący się dużo większym stopniem konfliktu społecznego niż stan wojenny. Kontrowersje na temat wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą być o wiele większe niż w przypadku stanu wojennego i w rezultacie rzutować na wyniki głosowania w Sejmie⁵⁴. Zwłaszcza w sytuacji rządu mniejszościowego opozycja może doprowadzić do uchylenia postanowienia o wprowadzeniu stanu wojennego.

Odrębnym problemem jest kwestia kontroli przez Sejm decyzji o przedłużeniu stanu wyjątkowego. Wydaje się, że wobec procedury przedłużenia stanu wyjątkowego można zastosować procedurę jego wprowadzenia. Wówczas Rada Ministrów musiałaby złożyć wniosek, prezydent na podstawie tego wniosku mógłby wydać rozporządzenie o przedłużeniu stanu wyjątkowego, a następnie przedstawić takie rozporządzenie do rozpatrzenia przez Sejm w trybie art. 231. Oznaczałoby to, że Sejm mógłby uchylić rozporządzenie prezydenta bezwzględną większością głosów⁵⁵. Wydaje się jednak, że bardziej właściwą byłaby procedura, w której Sejm najpierw wyraziłby zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego. Zabieganie o aprobatę Sejmu na ostatnim etapie postępowania mogłoby oznaczać – w pewnych sytuacjach – stawianie Sejmu przed faktami dokonanymi.

54 Nie ulega wątpliwości, że debata parlamentarna może mieć decydujące znaczenie w aspekcie społecznej oceny faktu wprowadzenia stanu wyjątkowego przez ekipę rządową.

55 Taki tryb przewiduje ustawa o stanie wyjątkowym (art. 5 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 2).

4. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu wyjątkowego

W myśl art. 230 ust. 1 *in fine* prezydent „może wprowadzić [...] stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa”. Jest to takie samo sformułowanie jak w art. 229, ale jego wymowa w przypadku stanu wyjątkowego jest nieco inna. Musimy mieć na uwadze dwie sytuacje. W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa prawdopodobnie będzie konieczne wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium państwa, choć istniejące zagrożenie może dotyczyć tylko pewnego terytorium, np. stolicy państwa. W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego zagrożenie będzie miało charakter raczej lokalny, choć równie dobrze można wyobrazić sobie zagrożenie o zasięgu całego terytorium państwa. Decyzja o zasięgu terytorialnym stanu wyjątkowego będzie należała w pierwszym rzędzie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który powinien przedstawić Radzie Ministrów odpowiednią propozycję, w trakcie posiedzenia, na którym będzie się ona zajmowała kwestią wystąpienia z wnioskiem do prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego.

Konstytucja, inaczej niż w przypadku stanu wojennego i – w zasadzie – stanu klęski żywiołowej, ściśle określa czas trwania stanu wyjątkowego. Określenie przez konstytucję czasu trwania stanu wyjątkowego jest rzeczą niezwykle istotną, albowiem w sytuacji konfliktów społecznych łatwo jest przedłużyć i pogłębić okres zagrożenia⁵⁶.

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 zniesienie przez parlament stanu nadzwyczajnego⁵⁷. Są to jednak tylko półśrodki, które nie zastąpią konstytucyjnego określenia czasu trwania stanu nadzwyczajnego. Kontrola parlamentu nad wykonywaniem nadzwyczajnych uprawnień przez organy

56 C. J. Friedrich, *Constitutional...*, *op.cit.*, s. 581–582.

57 Tamże, s. 582.

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 (akceptacji pewnych rozwiązań – dlatego nie można powiedzieć, że tego warunku nie spełnia polska konstytucja, gdyż art. 231 mówi o możliwości uchylecia, a nie obowiązku zatwierdzenia rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub stan wyjątkowy). Upływ kadencji może być formą ograniczenia władzy dyktatorskiej tylko wtedy, gdy konstytucja nie zakazuje przeprowadzania wyborów w stanie nadzwyczajnym – tak jak to czyni polska konstytucja. Zniesienie 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 dyskrejonálního i arbitralnego nadużycia władzy w zakresie wprowadzenia i zakończenia stanu nadzwyczajnego⁵⁸. Dlatego potrzebne jest konstytucyjne określenie czasu trwania stanu nadzwyczajnego.

Czas trwania stanu wyjątkowego w świetle polskiej konstytucji nie powinien być dłuższy niż czas trwania zagrożenia. Momentem decydującym o możliwości zakończenia stanu wyjątkowego będzie zawsze stwierdzenie właściwych do tego organów, że zagrożenie ustąpiło i można powrócić do normalnych stosunków w państwie.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego powinno nastąpić na „czas oznaczony”. Prezydent w rozporządzeniu powinien dokładnie określić dzień zakończenia stanu wyjątkowego, posługując się najlepiej datą dzienną. W takiej sytuacji nie istnieje, przynajmniej z prawnego punktu widzenia, konieczność wydania rozporządzenia kończącego stan wyjątkowy. Mniej pewna sytuacja będzie miała miejsce, gdy prezydent poda ilość dni, na jakie zostaje wprowadzony stan wyjątkowy, gdyż mogą zaistnieć kontrowersje co do sposobu liczenia terminu. Prezydent powinien posługiwać się raczej jednostkami dziennymi, a nie miesięcznymi, gdyż konstytucja nie operuje jednostkami miesięcznymi.

Stan wyjątkowy może być wprowadzony maksymalnie na dziewięćdziesiąt dni. Sejm może wyrazić zgodę na jego przedłużenie tylko raz o

58 Tamże, s. 583.

dalsze sześćdziesiąt dni. Z art. 230 ust. 2 wynikają trzy zasady. Po pierwsze, maksymalny czas trwania stanu wyjątkowego nie może trwać dłużej niż sto pięćdziesiąt dni, tj. ok. pięciu miesięcy. Po drugie, istotą „przedłużenia” jest brak przerwy między czasem „podstawowym” i czasem „przedłużonym”. Po trzecie, skoro stan wyjątkowy może być przedłużony tylko raz, nie można go przedłużyć powtórnie, nawet jeżeli za pierwszym razem „nie wykorzystano” przysługujących sześćdziesięciu dni.

Stan wyjątkowy może być przedłużony tylko na mocy rozporządzenia prezydenta. Nie może być mowy o przedłużeniu stanu wyjątkowego mocą uchwały Sejmu. Z tekstu konstytucji (art. 230 ust. 2) wyraźnie wynika, że Sejm ma jedynie wyrażać zgodę na przedłużenie, a nie przedłużać stan wyjątkowy.

Należy się zastanowić, czy czas przewidziany dla stanu wyjątkowego jest wystarczający dla usunięcia zagrożenia. Bez wątplenia sto pięćdziesiąt dni wystarczy aż nadto do usunięcia zagrożenia porządku publicznego. Wydaje się również wystarczający dla usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa obywateli. Wątpliwości mogą natomiast powstać w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa. Wracamy tu do stwierdzenia, że zagrożenie to jest o wiele poważniejszego rodzaju niż dwa pozostałe, o których wspomina art. 230. Należałoby się zastanowić, czy w takim razie nie byłoby bardziej prawidłowe posłużenie się metodą stopnia, a nie źródła zagrożenia przy konstruowaniu rozdziału o stanach nadzwyczajnych. Wydaje się, że mimo wszystko lepszym rozwiązaniem jest rozwiązanie przyjęte w konstytucji. Przy konstrukcji stopnia zagrożenia zbyt wiele zależy od uznania organów egzekutywy.

Należy się również zastanowić, czy sensowne jest wiązanie rąk egzekutywy przez sztywne, z góry określone terminy. Można byłoby, podobnie jak w przypadku stanu wojennego, nie określać żadnych terminów, wiążąc organy egzekutywy jedynie ogólną zasadą proporcjonalności i celowości. Należy tutaj jednak mieć na uwadze charakter zagrożenia, któremu ma się przeciwstawić stan wyjątkowy. Chodzi w szczególności o zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa. Walka z przeciwnikiem politycznym, fakt, że odrzucającym konstytucyjny ustroj państwa, mogłaby prowadzić do trwałej dyktatury, przerodzić państwo demokratyczne w „państwo stanu wyjątkowego”. Brak ter-

minu oznaczałby w aspekcie art. 228 ust. 7 groźbę powstania trwałej dyktatury.

Pierwotnie projekt konstytucji nie przewidywał żadnego terminu na przedłużenie stanu wyjątkowego⁵⁹. Według P. Winczorka przedłużenie obejmowało czas wskazany w ustępie 1, a więc również dziewięćdziesiąt dni. Tekst projektu nie był w tym miejscu precyzyjny⁶⁰. Dla tego przyjęcie ostatecznej regulacji należy uznać za słuszne.

Konstytucja nie ustala „dolnej” granicy czasu trwania stanu wyjątkowego. Teoretycznie więc stan wyjątkowy może trwać kilka lub kilkanaście godzin. Należy przyjąć, że takie rozwiązane, choć zgodne z zasadą proporcjonalności, miałyby sens tylko w przypadku ograniczenia reżimu stanu wyjątkowego do pewnego niewielkiego terytorium.

5. Zakończenie stanu wyjątkowego

Stan wyjątkowy może zostać zakończony w wyniku: 1) wydania przez prezydenta rozporządzenia znoszącego ten stan, 2) upływu terminu, na jaki został wprowadzony, 3) niewyrażenia zgody przez Sejm na jego przedłużenie, 4) uchylenia przez Sejm rozporządzenia prezydenta wprowadzającego stan wyjątkowy. Dwa pierwsze sposoby można uznać za normalne, a dwa kolejne za nadzwyczajne sposoby zakończenia stanu wyjątkowego.

Decyzja o zakończeniu stanu wyjątkowego spoczywa – co do zasady – w rękach Rady Ministrów i prezydenta, co jednak nie umniejsza roli Sejmu, który może, szczególnie wobec rządu, zastosować określone konstytucją środki w celu nakłonienia go do zakończenia stanu wyjątkowego, o ile w ocenie posłów sytuacja dojrzała do tego kroku. Należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do stanu wojennego, z uwagi na ogólnikowość przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego, decyzja o zakończeniu stanu wyjątkowego niesie ze sobą duży ładunek uznaniowości (podobnie jak decyzja o jego wprowadzeniu).

59 Zob. *KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 51.

60 Zob. tamże, s. 52.

W świetle art. 5 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa⁶¹. Rozporządzenie znoszące stan wyjątkowy obowiązuje od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze (art. 5 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o stanie wyjątkowym).

61 Z punktu widzenia terytorialnego zasięgu obowiązywania reżimu stanu wyjątkowego należy przyjąć, że powinien być on znoszony adekwatnie do ustępującego zagrożenia na danym terytorium.

STAN KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ (art. 232)

1. Cechy specyficzne stanu klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej jest ze wszech miar szczególną postacią stanu nadzwyczajnego. Jego szczególny charakter wynika z faktu, że źródłem zagrożenia nie jest świadoma działalność ludzka, lecz siły natury. W stanie klęski żywiołowej dobro zagrożone jest niemal identyczne jak w przypadku stanu wyjątkowego wprowadzonego ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, natomiast różnica tkwi w przyczynie powstałego zagrożenia¹.

Wyodrębnienie stanu klęski żywiołowej w osobny reżim stanu nadzwyczajnego nastąpiło w konstytucjach niektórych państw w drugiej połowie XX w. Po raz pierwszy stan klęski żywiołowej został wpisany do niemieckiej Ustawy Zasadniczej w 1968 r. (art. 35)². Mimo to wyodrębnienie stanu klęski żywiołowej w osobny reżim stanu nadzwyczajnego wciąż należy do rzadkości³. Konstytucja RP pod tym względem

1 Por. S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 15.

2 Na mocy art. 35 ust. 2 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej w razie klęski żywiołowej lub szczególnie ciężkiego nieszczęśliwego wypadku władze krajowe mogą żądać pomocy ze strony różnych instytucji administracyjnych, straży granicznej, policji a nawet wojska. Jeśli klęska żywiołowa wykracza swym zasięgiem poza ramy jednego kraju, rząd federalny może z własnej inicjatywy użyć sił policyjnych, straży granicznej i wojska oraz wydawać polecenia rządcom krajowym (art. 35 ust. 3).

3 Stan klęski żywiołowej jako odrębna kategoria stanu nadzwyczajnego jest znany np. konstytucji Ukrainy (art. 106 ust. 1 pkt 21 – „stan nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej”).

zalicza się do zdecydowanej mniejszości. Znacznie częściej występuje klęska żywiołowa jako przyczyna wprowadzenia stanu wyjątkowego⁴.

Szukając przyczyn dla których niektóre konstytucje wprowadziły stan klęski żywiołowej, należy położyć przede wszystkim nacisk na kwestię ochrony praw i wolności jednostki w dobie zagrożenia. Przed II Wojną Światową konstytucje nie знаły stanu klęski żywiołowej. W razie pojawienia się epidemii, katastrofy naturalnej lub technicznej uciekano się do nadzwyczajnych środków bez wprowadzenia obostrzonego reżimu prawnego. Jurydyzacja i internacjonalizacja ochrony praw i wolności jednostki po 1945 r. spowodowała, że w międzynarodowych paktach praw człowieka została podjęta kwestia ochrony praw i wolności jednostki również w czasie stanu nadzwyczajnego. W szczególności podkreślały one, że pewne wolności i prawa nigdy nie mogą być zawieszane. W ślad za nimi konstytucje poszczególnych państw zawierały postanowienia odnoszące się do zawieszenia (ograniczenia) praw i wolności w czasie stanów nadzwyczajnych. Ponieważ sytuacja klęski żywiołowej zmuszała do ich ograniczenia, uzasadniało to potrzebę ich konstytucjonalizacji⁵.

Konstytucjonalizacja stanu klęski żywiołowej wynika również z dominującej współcześnie tendencji do szerokiego ujmowania kategorii stanów nadzwyczajnych. U źródła takiej regulacji leży przekonanie o konieczności stopniowania rygorów poszczególnych stanów, co jest konieczne ze względu na konieczność zapewnienia jak najszerszych możliwości realizacji wolności i praw człowieka i obywatela w dobie stanu nadzwyczajnego. „Stopniowalność rygorów, które stany te za sobą pociągają, pozwala z jednej strony na dobór środków odpowiednich do rzeczywistych wymagań konkretnej sytuacji, a z drugiej strony umożliwia i ułatwia wychodzenie ze stanów szczególnego zagrożenia o

4 Klęska żywiołowa jako przyczyna wprowadzenia stanu wyjątkowego występuje np. w konstytucji Węgier (§ 19 ust. 3 lit. i – „stan krytyczny”). Wyjątkowo sytuacja rozwiązania została w konstytucji Macedonii. W myśl art. 125 ust. 1 jedyną przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego są „poważne klęski żywiołowe” lub epidemia. Jest to więc w istocie stan klęski żywiołowej. W Republice Czeskiej stan tymczasowy może zostać wprowadzony 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 (zob. K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 65–66).

5 Por. S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 15.

bardziej dotkliwym zespole rygorów poprzez stany o rygorach łagodniejszych. Jednocześnie też, co trzeba z całą mocą podkreślić, uwalnia to władze państwowe – upoważnione do wprowadzenia owych stanów szczególnego zagrożenia – od przymusu sięgania zawsze po środki ostateczne i najdrastyczniejsze, bądź stosowania środków nadzwyczajnych, niewspółmiernych do wagi i skali istniejącego zagrożenia”⁶. Stan klęski żywiołowej ze wszystkich stanów nadzwyczajnych niesie najmniejsze obostrzenia w dziedzinie praw i wolności jednostki. Jak pisze W. Skrzydło, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej „pozwała na uruchomienie nadzwyczajnych działań władz nie powodując jednocześnie tak rozległych skutków prawnych jak stan wojenny lub stan wyjątkowy”⁷. O tym, że stan klęski żywiołowej jest stanem nadzwyczajnym o najmniejszych konsekwencjach prawnych najlepiej świadczy fakt, że ustrojodawca posłużył się techniką pozytywną a nie negatywną, jak w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego, w określeniu ograniczeń praw i wolności.

Stan klęski żywiołowej jest przejawem ogólniejszej idei konstytucyjnej, w myśl której sposób regulacji stanów nadzwyczajnych odpowiada źródłom zagrożenia. Stan wojenny ma więc odpowiadać na zagrożenie zewnętrzne państwa, stan wyjątkowy na zagrożenie wewnętrzne, zaś stan klęski żywiołowej na zagrożenie wynikające z sił przyrody. Oczywiście klęska żywiołowa ma formę zagrożenia wewnętrznego, lecz z uwagi na specyficzne źródło tego zagrożenia konieczne jest jego wyodrębnienie w osobny reżim prawny⁸. Specyfika źródła zagrożenia przejawia się w tym, że źródło zagrożenia, z jakim ma się uporać stan klęski żywiołowej nie tkwi (przynajmniej bezpośrednio) w działalności człowieka, ale jest wynikiem działania sił przyrody (katastrofa naturalna), niekiedy uruchomionych w wyniku działalności ludzkiej (awaria techniczna). Możliwy jest zbieg okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, o wiele bardziej prawdopodobny niż w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego, np. w sytuacji, gdy ugrupowanie rebe-

6 Tamże, s. 7.

7 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 248.

8 Por. wypowiedź P. Sarneckiego (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 70).

lianckie doprowadza do awarii technicznej na dużą skalę, lub gdy grupy chuligańskie wykorzystują klęskę żywiołową do zagrożenia porządku publicznego⁹. „Nieszczęśliwy wypadek nie musi być spowodowany tylko przez awarię techniczną lub zaniedbanie człowieka, ale także może być skutkiem rozmyślnych działań (sabotaż, akty terroru)”¹⁰.

Należy zauważyć, że klęski żywiołowe nie poddają się z racji ich natury unormowaniom prawnym, czego nie można powiedzieć o czynnikach powodujących wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. W wypadku klęski żywiołowej wyjątkowość sytuacji przejawia się w postaci nieszczęśliwego wypadku, który nie musi być przejawem bezprawia. „Stan klęski żywiołowej tym odróżnia się od innych stanów nadzwyczajnych, że nie mamy tutaj do czynienia z przeciwnymi interesami, ale cały wysiłek powinien być skierowany na odwrócenie katastrofy lub nieszczęśliwego wypadku. Polega on również na tym, by zmobilizować możliwie jak największy wysiłek w możliwie jak najkrótszym czasie [...]”¹¹. Charakteryzując stan klęski żywiołowej podkreśla się ograniczoną rolę, jaką spełniają unormowania prawne. Jak stwierdza P. Kirchhof, „porządek prawny przygotowuje jedynie środki, mające udaremnić niepożądane skutki działania sił natury. Jednakże przygotowanie takich środków nie może zapewnić bezpieczeństwa, tak więc porządek prawny może tylko osłabić skutki następującego zdarzenia oraz naprawić występujące szkody tak dalece, jak to jest możliwe”¹².

Zagrożenie, które jest przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, nie jest na tyle poważne, by godziło w bezpieczeństwo państwa. Godzić natomiast może, niekiedy w sposób poważniejszy niż zagrożenie powodujące wprowadzenie stanu wyjątkowego, w bezpie-

9 Por. wypowiedź P. Winczorka (tamże, s. 79).

10 E. Klein, *Der innere Notstand*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee i P. Kirchhof, t. VII: *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, Heidelberg 1992, s. 399.

11 J. Ipsen, *Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I)*, Luchterhand 1992, s. 326.

12 P. Kirchhof, *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen*, [w:] *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen (The Use of Legitimate Force to Control Civil Disorder)*. Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. *Vorträge auf der Europäischen Juristen-Konferenz vom 26 bis 28 September 1975 im Amsterdam und Den Haag*, Karlsruhe-Heidelberg 1976, s. 86.

czeństwo obywateli. System prawny ma na celu w czasie stanu klęski żywiołowej ochronę przed wykorzystaniem katastrofy przez osoby łamiące prawo, strzeżenie pozostawionych dóbr i domów¹³.

W latach 1983–1997, w świetle obowiązującego ustawodawstwa, klęska żywiołowa była w Polsce przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego. Nigdy jednak w praktyce nie doszło do wprowadzenia tego rodzaju stanu nadzwyczajnego. Zapobieganie skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwanie mogło odbywać się na podstawie regulacji ogólnych, tj. dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*¹⁴, jak i na podstawie regulacji szczególnych (np. prawa górniczego, prawa wodnego itd.)¹⁵. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*¹⁶ przewidywała możliwość ogłoszenia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, a więc zagrożenia spowodowanego „gwałtownym zdarzeniem, nie będącym klęską żywiołową, które może wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzające powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska” (art. 104 ust. 2).

Warto zauważyć, że żaden z projektów konstytucji, będących przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej, nie przewidywał stanu klęski żywiołowej. Pierwotnie jednolity projekt konstytucji w ujęciu wariantowym ze stycznia 1995 r. (art. 127) utrzymywał rozwiązania małej konstytucji w tym zakresie, tzn. przewidywał klęskę żywiołową jako przyczynę wprowadzenia stanu wyjątkowego. Charakterystyczny dla tego projektu był fakt, że w innej kolejności niż ostateczny art. 230 formułował przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego: najpierw klęska żywiołowa, następnie konieczność ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, a na końcu zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa¹⁷. Wyróżnienie stanu klęski żywiołowej w osobną kategorię stanu nadzwyczajnego zaproponował w początkowej fazie prac

13 G. Heuer, *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen*, [w:] *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationem. The Use...*, op.cit., s. 74.

14 Dz.U. Nr 23, poz. 93.

15 Por. J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 483–484.

16 Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196.

17 *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 2, red. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 49.

konstytucyjnych S. Gebethner¹⁸. Eksperti Komisji zgłosili wówczas wątpliwość, czy stan klęski żywiołowej (podobnie jak proponowany stan wyższej konieczności gospodarczej) nie jest szczególną postacią stanu wyjątkowego¹⁹. Mimo początkowo krytycznych uwag, na początku prac Komisji nad rozdziałem o stanach nadzwyczajnych eksperci zgłosili propozycję wprowadzenia stanu klęski żywiołowej²⁰. Ich stanowisko poparł senator K. Działocha²¹. Przeciw wyodrębnieniu stanu klęski żywiołowej opowiedział się poseł W. Majewski, z uwagi na kwestie proceduralne związane z wprowadzaniem tego stanu²². Argumentacja ta spotkała się z ripostą, że chodzi nie o sposób wprowadzania stanu klęski żywiołowej, lecz o kwestie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela²³. Ostatecznie – jak wspomniano wyżej – Komisja Konstytucyjna zgodziła się na wprowadzenie do nowej konstytucji stanu klęski żywiołowej, jako odrębnej, obok stanu wojennego i stanu wyjątkowego, kategorii stanu nadzwyczajnego²⁴.

2. Przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

W myśl art. 232 konstytucji stan klęski żywiołowej może być wprowadzony „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”. Należy wyrazić przekonanie, że – mimo pewnych wątpliwości – przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej odpowiadają kryterium „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego, które zagraża życiu narodu” znanego z międzynarodowych paktów praw człowieka²⁵. W toku prac nad Międzynarodowym Paktem Praw Oby-

18 *KKZN. Biuletyn XI...*, *op.cit.*, s. 369.

19 Tamże.

20 Por. wypowiedź H. Groszyka (*KKZN. Biuletyn XXIX*, Warszawa 1996, s. 68).

21 Tamże, s. 73.

22 Tamże, s. 79.

23 Zob. wypowiedź P. Sarneckiego (tamże, s. 79).

24 *KKZN. Biuletyn XXX...*, *op.cit.*, s. 36.

25 Por. T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 64–65.

watelskich i Politycznych zgodzono się, że klauzula ta obejmuje również klęski naturalne²⁶. Na tym tle zauważono jednak, że klęska żywiołowa może uzasadnić derogację praw człowieka tylko wówczas, gdy na danym terenie jest ona zjawiskiem „rzadkim i nadzwyczajnym”, a także że „siła wyższa może być usprawiedliwieniem dla ograniczenia niektórych praw człowieka, natomiast nie dla ich derogacji”²⁷.

W myśl propozycji przedstawicieli Prezydenta RP w Komisji Konstytucyjnej przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej były „klęski naturalne lub katastrofy techniczne”²⁸. Nie ulega wątpliwości, że z językowego punktu widzenia było to określenie mniej prawidłowe²⁹. Komisja Konstytucyjna rozważała również wprowadzenie pojęcia „nadzwyczajne zagrożenie środowiska”³⁰ jako alternatywy dla zwrotu „katastrofy naturalne”³¹. Dyskutowano także nad rozszerzeniem pojęcia „katastrofy” – przez wykreślenie przymiotnika „naturalne”³². Termin ten mógłby wówczas objąć również „awarie techniczne”. Ostatecznie jednak propozycje te nie uzyskały poparcia członków Komisji.

Analizując przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, należy przede wszystkim zgodzić się, że „terminologia użyta w objaśnianym artykule ma w większości zakresów wartość intuicyjną, ponieważ nie jest wyczerpująco opisana normatywnie, a jej opis naukowy nie jest jednolity”³³. Artykuł 232 mówi o szkodach spowodowanych siłami samej przyrody (katastrofa naturalna) oraz o szkodach spowodowanych przez urządzenia stworzone przez człowieka i wykorzystujące siły przyrody (awaria techniczna). W drugim jednak przypadku chodzi nie o każdą awarię techniczną, nawet jeśli nosi ona znamiona „szczególnego zagrożenia”, którego nie da się usunąć zwykłymi środkami konstytucyj-

26 Zob. A. Michalska, *Niebezpieczeństwo publiczne które zagraża życiu narodu*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, *op.cit.*, s. 12.

27 Tamże, s. 21–22.

28 *KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 22.

29 Zob. *Słownik języka polskiego...*, *op.cit.*, s. 105 (hasło „awaria”); s. 900 (hasło „katastrofa”) i s. 931 (hasło „klęska”).

30 Jak wspomniano wyżej, było to pojęcie znane ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.

31 Zob. wypowiedź Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, F. Deli, (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 77).

32 Tamże, s. 78.

33 J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 343.

nymi, ale o awarię noszącą znamiona klęski żywiołowej. Należy więc wyjaśnić również pojęcie „klęski żywiołowej”.

W art. 232 wątpliwość dotyczy samego sformułowania: „katastrofa naturalna lub awaria techniczna nosząca znamiona klęski żywiołowej”. Chodzi mianowicie o to, czy „znamiona klęski żywiołowej” ma nosić tylko awaria techniczna, czy pojęcie to odnosi się również do katastrofy naturalnej. Literalna wykładnia wskazuje na pierwszą możliwość. W ten sposób jednak znacznie zostaje rozszerzona możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej również w razie katastrofy naturalnej, która nie nosi znamion klęski żywiołowej. Dlatego należy przyjąć, że „znamiona klęski żywiołowej” odnoszą się również do katastrofy naturalnej³⁴. Wynika to choćby już z nazwy tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Trzeba jednak stwierdzić, że zapis konstytucyjny nie jest w tym miejscu precyzyjny.

Jeżeli chodzi o pojęcie „katastrofy naturalnej”, to istnieje pełna zgoda co do tego, że jest ona wywołana „przez siły przyrody, nad którymi człowiek nie zdołał zapanować”³⁵. Pojęcie katastrofy naturalnej jest więc zawężone do natury. Chodzi w tym przypadku o różnego rodzaju powodzie, pożary, susze itd. W pojęciu tym nie mieszczą się katastrofy związane z rozwojem cywilizacyjnym, np. awaria elektrowni atomowej³⁶. Dla tego typu wydarzeń adekwatne jest pojęcie „awarii technicznych”.

W świetle ustawy o stanie klęski żywiołowej pod pojęciem „katastrofy naturalnej” należy rozumieć „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, powodzie, 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

34 Na takie rozumienie tych pojęć zdają się wskazywać intencje członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego; zob. wypowiedź posła M. Mazurkiewicza i S. Gebethnera (*KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 55). Wydaje się, że inny pogląd w tej kwestii prezentuje W. Skrzydło (*Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 248).

35 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 295.

36 Zob. wypowiedź F. Deli (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 77).

innego żywiołu” (art. 3 ust. 1 pkt 2). W przeciwieństwie do dekretu z 1953 r. ustawa o stanie kłęski żywiolowej nie zawiera sformułowania, które by wyciągało poza nawias definicji katastrofy naturalnej zdarzenia, którym można przeciwstawiać się w sposób ciągły lub wyprzedzający³⁷. Należy przyjąć, że wprowadzenie takiego sformułowania do ustawy uniemożliwiłoby wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej w sytuacji, gdy zjawiska wchodzące w zakres „katastrofy naturalnej”, którym można przeciwstawić się w sposób ciągły i wyprzedzający, osiągną wielkie rozmiary i pociągną za sobą takie skutki, których nie da się zniwelować normalnymi środkami. Z drugiej jednak strony, trudno nie zauważyć, że brak tego elementu definicji katastrofy naturalnej daje Radzie Ministrów większe możliwości wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej.

Definiując pojęcie „awarii technicznych” należy zgodzić się z poglądem P. Winczorka, że „awarie techniczne wynikają z wadliwego funkcjonowania lub zaprzestania pracy przez urządzenia stworzone przez człowieka, lecz wykorzystujące siły przyrody”³⁸. Istnieje też pełna zgoda co do tego, że „w czasach współczesnych awarie techniczne mogą powodować takie same, a nawet większe spustoszenia co katastrofy żywiolowe”³⁹. Według art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie kłęski żywiolowej pod pojęciem „awarii technicznej” należy rozumieć „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”.

Wydaje się, że wyróżnienie „katastrofy naturalnej” i „awarii technicznej” z punktu widzenia ich językowego znaczenia nie jest konieczne, gdyż, jak się wydaje, oba są desygnatami „kłęski żywiolowej”⁴⁰. Być może takie rozróżnienie ma wskazać dwoistość sytuacji, która ma się wyrażać działaniem „samej” natury oraz wydarzeń naturalnych powstałych w wyniku działań człowieka. Jednakże z punktu widzenia konieczności wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej takie rozróżnienie nie wydaje się istotne. Co więcej, trudno obecnie

37 Takie zdanie zawierał projekt ustawy, ale zostało ono wykreślone w czasie prac nad ustawą.

38 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 295.

39 Tamże.

40 Zob. wypowiedź senatora J. Madeja (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 78).

wskazać na „czysto” naturalne działanie sił przyrody, gdyż często pozostają one – w większym lub mniejszym stopniu – w związku z działaniem człowieka⁴¹.

W myśl art. 3 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej „katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym”. Nasuwają się tu dwie uwagi. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że klęska żywiołowa może być następstwem aktu terrorystycznego (np. zagrożenie spowodowane rozsiewaniem bakterii powodujących występowanie chorób zakaźnych), ale z prawnego punktu widzenia trudno niekiedy odróżnić działanie terrorystyczne od działania o charakterze kryminalnym, choć – jak się wydaje – sprecyzowanie przyczyn wystąpienia znamion klęski żywiołowej nie jest konieczne dla samego aktu wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Po drugie, można mieć wątpliwości, czy katastrofa naturalna w aspekcie definicji art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy może zostać spowodowana przez akt terrorystyczny, poza masowymi pożarami oraz występowaniem chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt. Wydaje się, że w ogromnej większości przypadków klęska żywiołowa spowodowana działaniem terrorystycznym będzie miała charakter awarii technicznej a nie katastrofy naturalnej. Nie negując samej idei wyszczególnienia przypadku, w którym klęska żywiołowa zostaje spowodowana przez działanie terrorystyczne, należy zwrócić uwagę na fakt, że mogą zaistnieć inne sytuacje zorganizowanego działania ludzkiego, które trudno określić jako akcje terrorystyczne (np. strajk okupacyjny, który może doprowadzić w pewnych sytuacjach do awarii technicznej).

Jak wskazano wyżej, zarówno katastrofa naturalna jak i awaria techniczna muszą nosić znamiona „klęski żywiołowej”. Pojęcie „klęski żywiołowej” na tle dekretu z 1953 r. jest rozumiane jako „wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe: 1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też 2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”. Zarządzenie nr 33 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1953 r. w

41 Por. W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 100.

sprawie zatwierdzenia instrukcji o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁴² dodawało, że pod pojęcie klęsk żywiołowych nie można podciągać zjawisk mających charakter stały, z którymi walka może być prowadzona w sposób systematyczny i planowy, np. odśnieżanie dróg w czasie normalnych opadów atmosferycznych, utrzymywanie w należytym stanie wałów ochronnych, walka z chwastami i szkodnikami roślinnymi (Załącznik: *Instrukcja o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, pkt 3).

W literaturze przez „klęskę żywiołową”⁴³ rozumie się „zdarzenie, które powoduje, lub może spowodować degradację środowiska, stwarzając poważne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi lub zasobów przyrody oraz działalności gospodarczej”⁴⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego P. Sarnecki, na tle małej konstytucji, rozumiał klęskę żywiołową jako „szkody majątkowe wyrządzone w mieniu prywatnym lub publicznym, a także w stanie zdrowia obywateli, spowodowane siłami naturalnymi (przyrodniczymi), występującymi w skali znacznie przekraczającej typową skalę tych sił”⁴⁵. Z punktu widzenia obecnego art. 232 warta jest uwagi opinia cytowanego Autora, że nie są klęskami żywiołowymi „szkody spowodowane awariami rozmaitych urządzeń technicznych”⁴⁶.

W świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej przez klęskę żywiołową należy rozumieć „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, 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”. Charakterystyczne jest, że ustawodawca zrezygnował z przesłanki „poważnego zakłócenia

42 Mon. Pol. Nr A-113, poz.1483.

43 Należy podkreślić, że nie można utożsamiać „klęski żywiołowej” ze „stanem klęski żywiołowej”, co się, niestety, zdarza. Zob. odnośnie tego problemu M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2002, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLIX, s. 252.

44 *Słownik terminów...*, *op.cit.*, s. 41.

45 P. Sarnecki, *Artykuł 37...*, *op.cit.*, uwaga 7.

46 Tamże.

gospodarki narodowej”, o której mówi dekret z 1953 r. Fakt ten należy rozpatrywać w związku z rezygnacją przez ustrojodawcę ze stanu nadzwyczajnego w postaci stanu zagrożenia gospodarki narodowej. Klęska żywiołowa ogranicza się według ustawy do zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia w wielkich rozmiarach, bez względu na fakt, czy da się stwierdzić ich związek z „poważnym zakłóceniem gospodarki narodowej”, jak to ujmuje dekret z 1953 r. Nie ulega jednak wątpliwości, że „w pewnych sytuacjach klęska żywiołowa o zasięgu lub skutkach ogólnokrajowych może stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej oraz w poważny sposób zakłócić podstawowe mechanizmy zaspokajania elementarnych potrzeb społeczeństwa i jego członków”⁴⁷. Stan klęski żywiołowej może więc przekształcić się w stan zagrożenia gospodarki. Taki sposób ujęcia „klęski żywiołowej” jest jednak niezgodny z intencją ustrojodawcy. Komisja Konstytucyjna nie wprowadziła bowiem do konstytucji, mimo że taka propozycja została przedłożona, stanu wyższej konieczności w dziedzinie gospodarki.

Za charakterystyczną cechą stanu klęski żywiołowej należy uznać usuwalność skutków katastrofy naturalnej lub awarii technicznej noszących znamiona klęski żywiołowej. Legislacyjnym wyrazem tego stanu rzeczy jest fakt innego sposobu sformułowania przesłanek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Przepisy odnoszące się do stanu wojennego i stanu wyjątkowego rozpoczynają się odpowiednio od słów „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa...” oraz „w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa...”, art. 232 zaś od słów „w celu zapobieżenia skutkom [...] oraz w celu ich usunięcia”. W trakcie pracy Komisji Konstytucyjnej pojawiła się propozycja użycia słów „w celu ograniczenia skutków...”, a nie „w celu zapobieżenia...”. Argumentacja skupiała się na przeświadczeniu, że „skutek jest naturalnym następstwem przyczyny. Jeśli zaistniała przyczyna, to skutek nastąpił”⁴⁸. Nie wdając się w rozważania językowe na ten temat należy stwierdzić, że w art. 232 mamy wyraźnie określony cel wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, jakim jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz usu-

47 S. Gebethner, *Stany...*, *op.cit.*, s. 15.

48 Zob. wypowiedź posłanki K. Łybackiej (*KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 53).

nięcie ich skutków. Chodzi więc o podjęcie dwojakiego rodzaju działań: o charakterze prewencyjnym i ratowniczym⁴⁹.

3. Tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić tylko w sytuacji, w której niewystarczające okażą się „zwykłe środki konstytucyjne”. Jest to co prawda cecha charakterystyczna również dla stanu wyjątkowego (ale już nie dla stanu wojennego), jednak bogactwo środków, którymi dysponuje Rada Ministrów zanim podejmie decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, jest znacznie większa. Cechą, którą wyróżnia stan klęski żywiołowej, jest fakt, że „zwykłe środki konstytucyjne” należy odnieść nie tylko do Rady Ministrów, ale także (przede wszystkim) do organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji państwowej (województw). Chodzi mianowicie o możliwość skorzystania przez te organy z uprawnień wynikających ze zwykłych ustaw „ratunkowych” oraz wydawania tzw. przepisów porządkowych⁵⁰.

W przeciwieństwie do stanu wojennego i stanu wyjątkowego stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzany przez Radę Ministrów a nie przez prezydenta. Wynika to, jak się wydaje, z zasadniczo odmiennego źródła i stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa⁵¹. Ani katastrofa naturalna ani awaria techniczna nosząca znamiona klęski żywiołowej nie stanowi tego typu zagrożenia, które godziłoby w konstytucyjny ustrój państwa, jego suwerenność, bezpieczeństwo czy integralność terytorialną (por. art. 126 ust. 2), a tym samym uzasadniało prawo prezydenta do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej⁵².

49 Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 295.

50 Por. wypowiedź posła J. Cierniewskiego (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 73), postanki I. Lipowicz (tamże, s. 75) i S. Gebethnera (tamże, s. 77).

51 Nie można jednak stwierdzić, że klęska żywiołowa powoduje mniejsze zagrożenie bezpieczeństwa obywateli.

52 Na brak bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa w sytuacji klęski żywiołowej wskazuje J. Ciapała (*Prezydent...*, *op.cit.*, s. 200), uzasadniając tym podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej przez samą Radę Ministrów, bez współdziałania z prezydentem.

Przez długi czas Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego przyjmowała prawo wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie przez Radę Ministrów, ale przez premiera⁵³. Rozwiązanie to popierał początkowo S. Gebethner⁵⁴. Przeciwny był mu poseł J. Ciemniwski⁵⁵. Konieczność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów a nie premiera była uzasadniana m. in. koniecznością użycia specjalnych oddziałów policji i wojska oraz uruchomieniem specjalnych środków budżetowych⁵⁶. Dlatego przeważał pogląd o konieczności kolegiального podejmowania decyzji o stanie klęski żywiołowej i Komisja Konstytucyjna ostatecznie opowiedziała się za wprowadzaniem stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów a nie przez premiera⁵⁷.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić w sytuacji, gdy istniejące zagrożenie nabierze charakteru „szczególnego”, zaś Rada Ministrów stwierdzi, że nie jest w stanie przywrócić porządku przy pomocy „zwykłych środków konstytucyjnych” (art. 228 ust. 1). Nie każda klęska żywiołowa usprawiedliwia więc wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Rada Ministrów musi ponadto dojść do wniosku, że istnieje potrzeba wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej lub w celu ich usunięcia. Decyzję Rada Ministrów podejmuje na podstawie samodzielnie przeprowadzonej oceny sytuacji⁵⁸, przy czym organem właściwym do stwierdzenia okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest przede wszystkim minister właściwy do spraw wewnętrznych⁵⁹.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2). Artykuł 5 ust. 4 ustawy o sta-

53 Zob. decyzję Komisji z dnia 5 marca 1996 r. (*KKZN. Biuletyn XXX...*, *op.cit.*, s. 38–39). Taka była również propozycja przedstawicieli Prezydenta RP (zob. *KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 22).

54 *KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 71.

55 Tamże, s. 72–73.

56 Zob. wypowiedź Szefa Sztabu Obrony Cywilnej Kraju, J. Bagińskiego (tamże, s. 78) oraz posła J. Szymańskiego (*KKZN. Biuletyn XXXIV...*, *op.cit.*, s. 53).

57 *KKZN. Biuletyn XXXVI*, Warszawa 1996, s. 8.

58 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 296.

59 W świetle art. 29 ustawy o działach administracji rządowej dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje m.in. „przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych”.

nie klęski żywiołowej nakłada na redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych obowiązek niezwłocznego i nieodpłatnego podania rozporządzenia do wiadomości publicznej. Rozporządzenie przekazuje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

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 obywatela⁶⁰.

Konstytucja nic nie mówi o organie, który ma ewentualnie wystąpić z wnioskiem o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne. Prawdopodobnie w praktyce stan klęski żywiołowej będzie wprowadzany na wniosek wojewodów, którzy mają lepsze rozeznanie sytuacji na podlegającym im obszarze.

Konstytucja odróżnia dwa momenty, w których stan klęski żywiołowej może być wprowadzony. Po pierwsze, co w praktyce będzie chyba zjawiskiem częstszym, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w celu usunięcia skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Po drugie, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w celu zapobieżenia takim skutkom. Charakterystyczną cechą drugiej sytuacji jest fakt, że znamiona klęski żywiołowej jeszcze nie wystąpiły, natomiast potrzebne jest podjęcie pewnych działań organizacyjnych zmierzających do przygotowania się na nadchodzące niebezpieczeństwo (np. w oczekiwaniu na nadejście fali powodziowej).

Podobnie jak w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego należy powiadomić społeczność międzynarodową o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej przez zawiadomienie sekretarza generalnego ONZ i sekretarza generalnego Rady Europy. W tym aspekcie należy stwierdzić, że może wystąpić sytuacja, w której nie będzie konieczne

60 Art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

uchylenie się Polski od międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki, o ile nie nastąpi ograniczenie praw i wolności gwarantowanych przez konwencje międzynarodowe.

4. Kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej

Rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzające stan klęski żywiołowej nie podlega rozpatrzeniu przez Sejm. W art. 232 nie znajdujemy podstawy do takiej kompetencji Sejmu, a z pewnością nie można uciec się do art. 231, w myśl którego Sejm rozpatruje tylko rozporządzenie prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego. Na niedopuszczalność zastosowania art. 231 wskazuje również systematyka rozdziału XI konstytucji: art. 232 regulujący stan klęski żywiołowej znajduje się zarówno po przepisach o stanie wojennym i o stanie wyjątkowym, jak i po przepisie wskazującym na konieczność rozpatrzenia przez Sejm rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny albo stan wyjątkowy.

Takie rozwiązanie należy uznać za dyskusyjne. Mimo że konstytucja nie przewiduje kontroli Sejmu nad rozporządzeniem wprowadzającym stan klęski żywiołowej, należy uznać, że *de lege ferenda* namiastki takiej kontroli powinny być stworzone. Wydaje się, że normalne procedury kontrolne Sejmu wobec Rady Ministrów nie są tutaj wystarczające. Aczkolwiek można zgodzić się z poglądem, że nie musi być to kontrola tego rodzaju jak w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego⁶¹.

Na tle obecnie obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych najdalej idącym instrumentem kontrolnym Sejmu wobec Rady Ministrów, która wprowadziła stan klęski żywiołowej, jest możliwość uchwalenia wobec niej wotum nieufności. Nowy rząd mógłby uchylić stan klęski żywiołowej. Jednakże wydaje się, że procedura związana z odwołaniem Rady Ministrów i powołaniem nowej jest zbyt długotrwała, by mogła tu

61 Zob. wypowiedź S. Gebethnera (*KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op.cit.*, s. 77).

być skuteczna, założywszy, że do momentu powołania nowego rządu przyczyny uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej mogą ustąpić. Bardziej racjonalny byłby nacisk większości sejmowej zmierzający w kierunku zniesienia stanu klęski żywiołowej pod groźbą uchwalenia wobec rządu wotum nieufności. Z drugiej strony, trudno przypuszczać, by Rada Ministrów dysponująca poparciem większości parlamentarnej mogła być adresatem takiego żądania. Są to sprawy dyskusyjne, niemniej należy uznać, że brak możliwości uchylecia przez Sejm rozporządzenia wprowadzającego stan klęski żywiołowej nie jest rozwiązaniem prawidłowym.

Brak bezpośredniej kontroli parlamentu nad aktem wprowadzającym stan klęski żywiołowej jest kolejnym przejawem szczególnego charakteru tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to rozporządzenie o wyjątkowym charakterze, takie jak rozporządzenie wprowadzające stan wojenny bądź stan wyjątkowy. Dlatego nie może być mowy o możliwości jego kwestionowania przez sądy powszechne, co jest możliwe w przypadku rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie art. 92 konstytucji.

Przy braku parlamentarnej kontroli nad decyzją o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej jako niezwykle istotna jawi się kontrola Trybunału Konstytucyjnego. Nie wydaje się jednak, by Trybunał miał prawo kontrolowania samej decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Mimo wszystko kontrola ta powinna się ograniczyć – jak w przypadku rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego – do aspektu kompetencji i procedury wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

5. Zasięg terytorialny i czas trwania stanu klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej, podobnie jak dwa pozostałe stany nadzwyczajne, może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa. Jednakże należy się spodziewać, że w praktyce stan klęski żywiołowej będzie wprowadzany raczej na części niż na całym teryto-

rium państwa. Dość trudno wyobrazić sobie sytuację, w której klęska żywiołowa obejmuje terytorium całego państwa – przynajmniej w takim stopniu, by trzeba było uciec się do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, choć teoretycznie taka sytuacja może wystąpić. Bardziej prawdopodobna jest sytuacja, w której stan klęski żywiołowej będzie musiał być wprowadzony na całym terytorium państwa ze względu na skutki wystąpienia klęski żywiołowej. Wtedy być może mielibyśmy do czynienia z wpływem klęski żywiołowej na sytuację gospodarczą w całym państwie, jak ujmuje to dekret z 1953 r.

Specyfika stanu klęski żywiołowej polega m. in. na tym, że jakies zdarzenie na bardzo niewielkim terenie, nawet w skali sołectwa czy dzielnicy miasta, może wypełniać znamię klęski żywiołowej, lecz w skali kraju nie będzie to miało żadnego znaczenia. Dlatego przy wprowadzaniu stanu klęski żywiołowej należy rozpatrzyć możliwość posłużenia się jednostkami pomocniczymi gminy, co nie jest wskazane w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

Z niezrozumiałych względów ustawa o stanie klęski żywiołowej nie podkreśla, że stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na części lub na całym terytorium państwa. Ponadto art. 4 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem „obszaru, na którym wystąpiła klęska żywiołowa” oraz „obszaru, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski”. Nie koresponduje to z art. 232 konstytucji, który mówi, że stan klęski żywiołowej może zostać ogłoszony „na części albo na całym terytorium państwa”.

Znacznie bardziej problematyczna od zasięgu terytorialnego stanu klęski żywiołowej jest kwestia czasu trwania tej kategorii stanu nadzwyczajnego. W myśl art. 232 stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż trzydzieści dni. Rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzające stan klęski żywiołowej, podobnie jak rozporządzenie prezydenta wprowadzające stan wyjątkowy, musi więc zawierać datę dzienną zakończenia tego stanu albo podawać liczbę dni na jaki stan klęski żywiołowej zostaje wprowadzony. Ze względu na konstytucyjne ograniczenie czas trwania stanu klęski żywiołowej nie może być podany w miesiącach. Nie wydaje się również rozsądne, by był on oznaczany w tygodniach, skoro konstytucja operuje jednostkami dziennymi.

Jeżeli okazałoby się, że potrzebne jest przedłużenie stanu klęski żywiołowej powyżej trzydziestu dni, może on zostać przedłużony przez Radę Ministrów za zgodą Sejmu. Takie rozwiązanie należy uznać za właściwe. Okres trzydziestu dni może okazać się zbyt krótki na usunięcie skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, choć – jak się wydaje – nie powinien być zbyt krótki, aby zapobiec ich skutkom. Przedłużenie stanu klęski żywiołowej następuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, z tym że rozporządzenie może zostać wydane dopiero po podjęciu przez Sejm stosownej uchwały⁶². Rada Ministrów powinna wystąpić z wnioskiem do Sejmu o przedłużenie stanu klęski żywiołowej, przedstawiając projekt stosownej uchwały⁶³. Sejm podejmuje decyzję zwykłą większością głosów. Uchwała Sejmu podlega publikacji w Dzienniku Ustaw⁶⁴.

Konstytucja – w przeciwieństwie do stanu wyjątkowego – nie określa terminu, na jaki może być przedłużony stan klęski żywiołowej. Konstytucja nie przewiduje również, że stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony tylko raz (por. art. 232 zdanie drugie i art. 230 ust. 2). Innymi słowy, stan klęski żywiołowej może być przedłużany przez Sejm wielokrotnie i to na czas nieokreślony. Ten niewątpliwy mankament konstytucji usiłuje naprawić ustawa o stanie klęski żywiołowej, która w art. 6 ust. 1 podkreśla, że przedłużenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić tylko na czas oznaczony⁶⁵.

Konstytucyjny sposób określenia czasu trwania stanu klęski żywiołowej budzi różne odczucia. Z jednej strony, słuszne się wydaje, że nie próbuje się „dekretować” czasu trwania klęski żywiołowej. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia na mocy poprzedniego stanu prawnego. W latach 1983–1997 można było wprowadzić stan wyjątkowy ze

62 Art. 6 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

63 Tym samym inne podmioty posiadające inicjatywę uchwałodawczą tracą swoje prawo. Regulamin Sejmu powinien przewidywać w tej mierze stosowne postanowienia.

64 Por. art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy o *ogłaszaniu aktów normatywnych*...

65 W trakcie prac nad art. 232 został zgłoszony wniosek, nie przyjęty przez Komisję Konstytucyjną, aby Sejm przedłużał stan klęski żywiołowej na określony czas (zob. *KKZN. Biuletyn XXV*, Warszawa 1996, s. 47; 54–55). Nieprzyjęcie przez Komisję Konstytucyjną tego rozwiązania stawia pod znakiem zapytania zgodność art. 6 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej z intencją ustrojodawcy.

względu na klęskę żywiołową maksymalnie na trzy miesiące z możliwością przedłużenia na kolejne trzy. W porównaniu do tej regulacji, na mocy obecnego art. 232, granice czasu trwania stanu klęski żywiołowej zostały określone elastycznie. Przede wszystkim stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na najwyżej trzydzieści dni. Dopiero gdy termin ten okaże się zbyt krótki, Sejm może przedłużyć stan klęski żywiołowej na czas potrzebny do zwalczenia klęski żywiołowej. Przedłużenie czasu trwania stanu klęski żywiołowej może być potrzebne zwłaszcza w sytuacji, gdy będzie chodziło o usunięcie skutków katastrofy naturalnej lub awarii technicznej. W pewnych okolicznościach może to być okres bardzo rozciągliwy w czasie.

Z drugiej strony, takie rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 228 ust. 6 i 7 konstytucji. Chodzi tu w szczególności o możliwość przedłużenia kadencji Sejmu na czas praktycznie nieokreślony oraz niemożność skrócenia jego kadencji. Wiąże się z tym przedłużenie urzędowania Rady Ministrów, która wprowadziła stan klęski żywiołowej. Należy przy tym pamiętać, że stan klęski żywiołowej może dotknąć stosunkowo niewielkiej liczby ludności i niewielkiego terytorium, np. jednej gminy. Niewątpliwie w tym miejscu istnieje zagrożenie zasady demokratycznego państwa prawnego, którego ustrojodawca zdawał się nie dostrzegać. Tylko przepis art. 6 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej jest połowicznym zabezpieczeniem przed nadużyciami w tej mierze.

Na koniec należy odnotować, że Komisja Konstytucyjna rozważała możliwość odstąpienia od konstytucyjnej regulacji czasu trwania stanu klęski żywiołowej. R. Kalisz argumentował, że wprowadzenie takiego terminu powoduje, iż automatycznie zakłada się konieczność jego dotrzymania. Dlatego postulował przeniesienie regulacji czasu trwania stanu klęski żywiołowej do rangi ustawy, która miała określić „w jakim momencie nie ma warunków prawnych i technicznych do kontynuowania tego stanu”⁶⁶. Ta argumentacja nie wytrzymuje jednak konfrontacji z art. 228 ust. 5, formułującym zasadę proporcjonalności i celowości. W momencie, gdy okaże się zbyt długi kontynuowanie stanu klęski żywiołowej, Rada Ministrów ma obowiązek go znieść, nawet jeżeli nie

66 KKZN. *Biuletyn XXXIV...*, op.cit., s. 55.

upłynął termin, na jaki ten stan został wprowadzony. Niedotrzymanie tego przepisu konstytucyjnego grozi odpowiedzialnością konstytucyjną członków Rady Ministrów, ale także, co w praktyce może się okazać bardziej skuteczne, odpowiedzialnością polityczną całej Rady Ministrów, jak i każdego ministra z osobna.

6. Zakończenie stanu klęski żywiołowej

Konstytucja nie przewiduje, podobnie jak w przypadku stanu wojennego i stanu wyjątkowego, sposobu zakończenia stanu klęski żywiołowej. Dlatego należy uznać, że stan klęski żywiołowej powinien być zniesiony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów.

W świetle art. 6 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia, tzn. zdołano zapobiec skutkom wystąpienia katastrofy naturalnej lub awarii technicznej noszących znamiona klęski żywiołowej oraz zostały usunięte skutki wystąpienia tych zjawisk. W wypadku stanu klęski żywiołowej szczególną rolę odgrywa możliwość sukcesywnego znoszenia na poszczególnych terytoriach. Legislacyjnym wyrazem tego stanu rzeczy jest podkreślenie w art. 6 ust. 2 ustawy, że stan klęski żywiołowej jest znoszony na całym obszarze jego obowiązywania lub na jego części⁶⁷.

Rozporządzenie znoszące stan klęski żywiołowej ogłasza się w Dzienniku Ustaw oraz podaje się dodatkowo do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o zniesieniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez

67 Podobnego sformułowania brak w odpowiednich przepisach ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym.

województwo właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy (art. 6 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

Stan klęski żywiołowej może być zakończony również, podobnie jak stan wyjątkowy, wraz z upływem terminu na jaki został wprowadzony oraz w razie niewyrażenia przez Sejm zgody na jego przedłużenie. Stan klęski żywiołowej nie może być natomiast zakończony na mocy uchwały Sejmu uchylającego rozporządzenie Rady Ministrów wprowadzające stan klęski żywiołowej, gdyż takiego uprawnienia Sejm nie posiada.

KONSEKWENCJE WPROWADZENIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH

1. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nieuchronnie pociąga za sobą zawieszenie bądź ograniczenie określonych praw i wolności jednostki, gdyż należy to do jego istoty. Doktryna prawa konstytucyjnego od dawna podkreślała, że istnienie organizacji państwowej jest tak wielką wartością, że w razie jej zagrożenia usprawiedliwione jest naruszenie praw jednostki¹. W demokratycznym państwie prawnym fakt ten nabiera szczególnego znaczenia. Jak stwierdza art. 5 Konstytucji RP z 1997 r., Rzeczpospolita Polska „strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium” (przy czym to zadanie jest postawione na pierwszym miejscu), jak również „zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”. Z jednej strony, demokratyczne państwo prawne zapewnia więc ochronę praw i wolności jednostki, lecz z drugiej strony, ma prawo do zachowania niezależnego bytu zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. Dlatego może ono wymagać od swoich obywateli ograniczenia ich swobód w imię osiągnięcia tego celu². W razie zagrożenia bytu państwa określone uprawnienia jed-

1 Zob. np. J. K. Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, t. 2, München 1857, s. 108.

2 R. E. Cushman, *Civil Liberty after the War*, „The American Political Science Review” 1944, nr 1, s. 14.

nostki zostają poświęcone w celu ochrony dobra wspólnego. Stąd podkreślana jest antynomia wolności i bezpieczeństwa³.

Godnym uwagi jest fakt, że umieszczenie w konstytucji przepisu zawieszającego (ograniczającego) określone prawa i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego nie przyczynia się do osłabienia ich ochrony, a wręcz przeciwnie. Jak pisze T. Jasudowicz, „występowanie klauzuli derogacyjnej jest charakterystyczne dla systemów bardziej skutecznej ochrony praw człowieka”⁴. Niemniej odejście od normalnych regulacji w sferze praw i wolności jednostki w stanie nadzwyczajnym rodzi również zagrożenia. Zawieszenie (ograniczenie) praw i wolności w czasie trwania stanu nadzwyczajnego stwarza pokusę do całkowitej derogacji niektórych z tych praw. Czasem bywa tak, że „władze, które wprowadzają te ograniczenia (nieraz jest to wojsko obalające legalny rząd) usiłują nadać tym ograniczeniom pozory legalności i dostosowują do nich ustawodawstwo, chcąc sobie zapewnić komfort władzy i eliminację opozycji politycznej”⁵. Dlatego konieczne jest stworzenie instrumentów chroniących prawa i wolności jednostki nie tylko w na poziomie konstytucyjnym, ale również na poziomie międzynarodowych zobowiązań państwa.

a) Regulacje prawnomiędzynarodowe (Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych)

W pierwszym rzędzie prawo międzynarodowe wypracowało przepisy chroniące jednostki ludzkie w czasie wojny (prawo humanitarne). Tzw. klauzula Martensa z IV Konwencji Haskiej dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej stwierdzała: „Wysokie Układające się Strony uważają za właściwe skonstatować, że w wypadkach nieobjętych przepisami obowiązującymi, przyjętymi przez nie, ludność i strony wojujące pozostają pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wpływających ze zwyczajów, ustanowionych między cywilizowanymi narodami oraz z zasad humanitarności i wymagań społecznego sumie-

3 Zob. W. Góralski, A. Zięba, *Problem praw i wolności obywatelskich w krajach kapitalistycznych*, „Kapitalizm” 1978, nr 4, s. 83–86.

4 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 58.

5 R. Kuźniar, *O prawach człowieka. Idee, instytucje, praktyka*, Warszawa 1992, s. 65–66.

nia”⁶. Normy prawa humanitarnego ulegały stałej ewolucji (konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z 12 sierpnia 1949 r.), ale z uwagi na temat i rozmiary pracy nie będą one przedmiotem dalszej analizy. Należy jednak podkreślić, że w pewnych okolicznościach stan nadzwyczajny może przekształcić się w wojnę domową. W takiej sytuacji należy stosować normy prawa humanitarnego⁷. Trzeba też stwierdzić, że paktów praw człowieka, uchwalone po II wojnie światowej, mają szerszy charakter od konwencji genewskich⁸. Działają one w czasie pokoju, jak i wojny. Stosują się do wszystkich osób znajdujących się na terytorium lub pod jurysdykcją danego państwa, zaś konwencje genewskie szereg uprawnień uzależniają od posiadania określonego obywatelstwa lub statusu strony wojującej⁹.

Po 1945 r. problematyka praw i wolności jednostki stała się, w wyniku doświadczeń wojennych, szczególnie istotna. Prawo międzynarodowe stworzyło szereg uregulowań chroniących prawa człowieka, również w czasie stanów nadzwyczajnych. Przedmiotem dalszych rozważań będą dwa akty prawa międzynarodowego wiążące Rzeczpospolitą Polską: Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r. oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

W polskim systemie prawa konstytucyjnego, z uwagi na włączenie ratyfikowanych umów międzynarodowych do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wiążącym określeniem w celu uchylenia się od zobowiązań międzynarodowych Polski, jest pojęcie „publicznego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu”. Terminem tym posługuje się, oprócz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, także

6 Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161.

7 A. Michalska, *Interpretacja Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w świetle raportów Komitetu Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2, s. 19–20.

8 Międzynarodowe prawo praw człowieka rozwinęło się, w przeciwieństwie do prawa humanitarnego, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Niechęć ONZ do zajmowania się prawem humanitarnym jest tłumaczona uprawianiem przez nią „filozofii pokoju”, zgodnie z którą Organizacja, powołania do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nie chciała się zajmować regulacjami odnoszącymi się do konfliktów zbrojnych (R. Jasica, *Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1994/95, t. XXII–XXIII, z. 1, s. 130–131).

9 W. Chytrowski, *Obrona ludzkiej godności podczas konfliktu zbrojnego i stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 30.

Europejska Karta Społeczna¹⁰, jak również dokumenty Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹¹.

Warto zauważyć, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego zgodnie z konstytucją danego państwa nie oznacza, że przesłanki konstytucyjne są synonimem „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”, o którym mowa w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹². Wydaje się jednak, że przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych przewidziane przez polską konstytucję spełniają ten wymóg.

Należy też stwierdzić w tym miejscu, że w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej nie znajdujemy klauzuli derogacyjnej w sytuacji zagrożenia państwa. Jednak jest godne podkreślenia, że, w przeciwieństwie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 2 Karty podkreśla bezwarunkowy zakaz stosowania kary śmierci. Artykuł 21 zawiera rozszerzoną klauzulę zakazującą jakiegokolwiek dyskryminacji z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religia lub przekonania, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna. W myśl art. 52 Karty „każde ograniczenie korzystania z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie musi być przewidziane przez ustawę z

10 Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67.

11 Dokument Spotkania Moskiewskiego z 1991 r. podjął próbę sprecyzowania warunków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Stwierdzono, że stan nadzwyczajny jest usprawiedliwiony „jedynie najbardziej wyjątkowymi i poważnymi okolicznościami, zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi i zobowiązaniami KBWE danego państwa”. Stan nadzwyczajny „nie może być użyty w celu obalenia demokratycznego porządku konstytucyjnego, ani w celu zniweczenia międzynarodowo uznanych praw człowieka i podstawowych wolności”. Decyzja o jego wprowadzeniu musi być „oficjalnie ogłoszona, publicznie i zgodnie z postanowieniami określonymi prawem” (zob. *Wspólny standard do osiągnięcia – stan urzeczywistnienia. W pięćdziesięciolecie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1998, s. 609). Z kolei w Dokumencie Spotkania Kopenhaskiego z 1990 r. czytamy, że „żadne wyjątkowe okoliczności jakiegokolwiek rodzaju, czy to stanu wojny lub zagrożenia wojennego, wewnętrznej niestabilności politycznej, czy jakiegokolwiek innego stanu wyjątkowego nie mogą być powoływane dla usprawiedliwienia tortur” (zob. *Prawa człowieka: dokumenty międzynarodowe*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993, s. 219; B. Gronowska, *Formalno-organizacyjne przesłanki korzystania z derogacji w dziedzinie ochrony praw człowieka. Kontrola międzynarodowa*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, op.cit., s. 28–29; M. Bąk, *Granic...*, op.cit., s. 221–223).

12 P. Daranowski, *Międzynarodowa...*, op.cit., s. 165.

poszanowaniem istoty ich treści. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia te mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele wynikające z ogólnego interesu, uznane przez Unię, lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób”¹³.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka państwo–strona konwencji¹⁴ może uchylić się od stosowania zobowiązań wynikających z tejże konwencji: 1) w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu; 2) w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji¹⁵; 3) pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego¹⁶. W katalogu tych warunków nie znajdujemy dwóch, o których mówi art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: 1) zakazu dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego¹⁷ oraz 2) konieczności publicznego ogłoszenia wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁸.

13 *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, tł. M. A. Nowicki, „Rzeczpospolita” z dnia 6 października 2000 r., s. C4.

14 W praktyce przyjęło się, że także kierownictwa ruchów rewolucyjnych mogą ograniczać prawa człowieka z mocy prawa zwyczajowego (M. Flemming, *Podstawowe prawa człowieka a międzynarodowy konflikt zbrojny*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1993, nr 1–2, s. 7–8).

15 Jak zauważył T. Jasudowicz, „w klauzuli derogacyjnej nie ma *expressis verbis* umocowanego wymogu, by środki derogacyjne były »zgodne z prawem« czy »przewidziane przez prawo«. W jakiejś tam mierze wymóg tego rodzaju może się wiązać ze spełnieniem warunku »urzędowego ogłoszenia« stanu nadzwyczajnego. Jeszcze ściślej może być postrzegany jako logiczna konsekwencja niewzruszalnej zasady »*rule of law*«. W każdym bądź razie, wymóg taki jest konieczny i nieusuwalny [...]» (*Studium...*, *op.cit.*, s. 59).

16 Chodzi tu przede wszystkim o normy prawa humanitarnego. Zob. T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 62; tegoż *Autora Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim (na tle nauczania Profesor Anny Michalskiej)*, [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz i C. Mik, Toruń 1996, s. 98 i n.

17 „Jednakże, wobec nadawania zasadzie niedyskryminacji w systemie europejskim charakteru bezwzględnie wiążącego, można utrzymywać, iż kryterium takie w art. 15 *implicite* się zawiera” (T. Jasudowicz, *Determinanty...*, *op.cit.*, s. 96, przypis 54); zob. również tegoż *Autora Granice...*, *op.cit.*, s. 62–63 oraz *Studium...*, *op.cit.*, s. 75–78. Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie Cypru przeciwko Turcji wyraziła opinię, że ogólny zakaz dyskryminacji w rozumieniu art. 14 Konwencji dotyczy również sytuacji derogowania przez państwa niektórych zobowiązań w trybie art. 15 (B. Gronowska, *Formalno-organizacyjne...*, *op.cit.*, s. 32).

18 Konieczność publicznego ogłoszenia została jednak uznana przez orzecznictwo strasburskie za oczywistą (T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 60); zob. również B. Gronowska, *Formalno-organizacyjne...*, *op.cit.*, s. 30, przypis 2.

Uchylenie się państwa od zobowiązań konwencji na mocy art. 15 jest jedną z trzech form uchylenia się państw od zobowiązań przewidzianych przez konwencję. Oprócz uchylenia się od przestrzegania praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego, państwo może również w procesie ratyfikacji złożyć zastrzeżenie odnoszące się do konkretnego postanowienia konwencji albo uchylić się na mocy klauzul zawartych w samych postanowieniach (zob. art. 8–11)¹⁹.

W sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* (1961) Europejski Trybunał Praw Człowieka sformułował trzy warunki, po spełnieniu których państwo–strona konwencji może uchylić się od stosowania chronionych nią praw i wolności: 1) może mieć to miejsce tylko w celu ochrony istnienia narodu; 2) musi zająć absolutna konieczność w zakresie ściśle odpowiadającym sytuacji; 3) nie można zawiesić praw niedogawalnych określonych w art. 15 ust. 2 Konwencji²⁰.

Z kolei w sprawie *Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji*, w związku z naruszeniem przez nią praw człowieka w okresie rządów tzw. czarnych pułkowników (1969), Europejska Komisja Praw Człowieka orzekła, że „publiczne niebezpieczeństwo zagrażające życiu narodu” musi odpowiadać następującej charakterystyce: 1) niebezpieczeństwo dla życia narodu musi być rzeczywiste i bezpośrednie; 2) niebezpieczeństwo dotyczy całego narodu; 3) istnieje zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty tworzącej państwo; 4) kryzys lub niebezpieczeństwo jest na tyle wyjątkowe, że zwykle środki ograniczenia praw obywatelskich, dopuszczone przez konwencję, są całkowicie niewystarczające do utrzymania bezpieczeństwa publicznego, porządku i zdrowia ludności²¹.

Europejska Konwencja Praw Człowieka wymienia następujące prawa niedogawalne: 1) prawo do życia (z wyjątkiem przypadków

19 D. Gomien, *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 1991, s. 118.

20 M. Bąk, *Granice...*, *op.cit.*, s. 219–220. W wyroku Trybunał podkreślił, że stosowanie zwykłych środków nie pozwalało na skuteczne odsunięcie niebezpieczeństwa grożącego Republice Irlandii oraz że działania podjęte przez władze wobec Irlandzkiej Armii Republikańskiej były uzasadnione i adekwatne do zaistniałej sytuacji (zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 115–116; D. Gomien, *Short...*, *op.cit.*, s. 118–120; A. Michalska, *Niebezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 19).

21 Zob. D. Gomien, *Short...*, *op.cit.*, s. 120; A. Michalska, *Niebezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 18; M. A. Nowicki, *Wokół...*, *op.cit.*, s. 116; K. Wojtyczek, *Granice...*, *op.cit.*, s. 245.

śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych)²², 2) zakaz tortur lub innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania, 3) zakaz niewolnictwa i poddaństwa, 4) zakaz wstecznej retroakcji prawa karnego (art. 15 ust. 2). Katalog praw niederogowalnych jest zakreślony wąsko²³.

Państwo–strona konwencji, korzystając z prawa do uchylecia się od zobowiązań, musi wyczerpująco poinformować sekretarza generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania. Musi także poinformować, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie w pełni stosowane. Konwencja nie wskazuje jednak – w przeciwieństwie do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, że zawiadomienie sekretarza generalnego musi nastąpić „natychmiast”²⁴.

W praktyce państwa stosunkowo rzadko uchylały się od stosowania konwencji na podstawie art. 15²⁵. Należy przypuszczać, że w przyszłości, w związku z narastaniem zagrożenia atakami terrorystycznymi, takie uchylanie się może być częstsze.

Uchwalony w 1966 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wzorował klauzulę derogacyjną na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, chociaż istnieją między nimi różnice²⁶. W świetle art. 4 ust. 1 państwa–strony mogą zawiesić stosowanie zobowiązań wynikających z Paktu w sytuacji, gdy „wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża życiu narodu”, ale pod warunkiem, że zawieszenie: 1) zostało urzędowo ogłoszone; 2) nie jest sprzeczne z innymi zobowiązaniami państw wynikającymi z prawa międzynarodowego; 3)

22 W Protokole nr 6 do Konwencji dotyczącym zniesienia kary śmierci zastrzeżono, że państwa mogą przewidzieć karę śmierci za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną.

23 Szczególnie uderza fakt niezamieszczenia w nim wolności myśli, sumienia, religii i przekonań, na przestrzeganie których zwracają uwagę cztery konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z dnia 12 sierpnia 1949 r. (zob. T. Jasudowicz, *Determinanty...*, *op.cit.*, s. 95). Poza tym konwencja, w przeciwieństwie do paktu, nie zawiera zakazu więzienia za długi oraz prawa do uznawania osobowości prawnej.

24 W sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że zwłoka w przedłożeniu informacji oznacza niedotrzymanie warunku powiadomienia sekretarza generalnego Rady Europy (R. Higgins, *Derogation under Human Rights Treaties*, „British Year Book of International Law” 1976–77, rocznik XLVIII, s. 290).

25 Zob. D. Gomien, *Short...*, *op.cit.*, s. 120–121.

26 R. Higgins, *Derogation...*, *op.cit.*, s. 286.

ściśle odpowiada wymogom sytuacji; 4) nie pociąga za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego.

Na gruncie art. 4 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych doktryna stwierdziła, że uchylenie się od postanowień tego Paktu jest możliwe tylko w razie „wyjątkowego, aktualnego i poważnego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu”, które: 1) dotyczy całej ludności kraju lub całości bądź części terytorium państwa; 2) dotyczy integralności fizycznej ludności, niezależności politycznej lub terytorialnej integralności państwa; 3) zakłóca funkcjonowanie instytucji niezbędnych do zagwarantowania praw człowieka uznanych w pakcie²⁷. Zdefiniowania „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” nie podjął się natomiast Komitet Praw Człowieka – organ uprawniony do badania środków podjętych w okresie stanu nadzwyczajnego. Jednakże Komitet stwierdził, że ciężar dowodu na istnienie „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” spoczywa na państwie, które ucieka się do derogacji²⁸. Należy podkreślić, że stopień zagrożenia życia narodu musi być wyjątkowy. Chodzi o to, żeby uniknąć sytuacji „permanentnego i zinstytucjonalizowanego” stanu wyjątkowego.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wymienia następujące prawa niederogowalne: 1) prawo do życia, 2) zakaz poddawania torturom, okrutnemu, nieludzkiemu albo poniżającemu traktowaniu lub karaniu, 3) zakaz niewolnictwa i poddaństwa, 4) zakaz orzekania kary więzienia za długi, 5) zakaz karania bez podstawy prawnej, 6) prawo do uznawania podmiotowości prawnej, 7) prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 4 ust. 2). Widać z tego, że katalog praw, które nie mogą być zawieszane, jest szerszy niż w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wskazać jednak należy, że konwencja została później uzupełniona, w szczególności przez Protokół nr 6 znoszący karę śmierci i Protokół nr 7 odnoszący się do reguły *ne bis in idem*²⁹. W związku z szerszym katalogiem praw niederogowalnych w

27 Są to tzw. Zasady z Syrakuz (zob. A. Michalska, *Niebezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 22–23).

28 Tamże, s. 16–17.

29 T. Jasudowicz, *Determinanty...*, *op.cit.*, s. 94.

Pakcie zauważono, że stanowi on „inne zobowiązanie międzynarodowe wynikające z prawa międzynarodowego” i musi podlegać poszanowaniu przez państwa–strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁰. Prawa niederogowalne nigdy nie mogą być zawieszane. Ich ewentualne ograniczenie może wystąpić tylko w sytuacji realnej niemożności ich pełnego respektowania³¹. Dlatego trafne jest spostrzeżenie, że są to prawa „jeszcze bardziej podstawowe niż pozostałe, podlegające zawieszeniu, uprawnienia człowieka wymienione w Pakcie”³².

Każde z państw–stron, korzystające z prawa do zawieszenia stosowania zobowiązań, ma obowiązek natychmiastowego poinformowania pozostałych państw–stron, za pośrednictwem sekretarza generalnego ONZ. W takiej informacji muszą podać, które postanowienia paktu zostały zawieszane oraz jakie były tego powody. Zasadniczym celem przekazania tej informacji jest uruchomienie procedury kontroli międzynarodowej, przy czym sekretarz generalny pełni rolę pośrednika. W późniejszym terminie państwo uciekające się do derogacji musi zawiadomić tą samą drogą o terminie, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać (art. 4 ust. 3)³³.

Państwa–strony paktu wielokrotnie korzystały z możliwości derogacji na podstawie art. 4³⁴.

b) Regulacje konstytucyjne (art. 233) oraz założenia ustaw o stanach nadzwyczajnych

Współczesna konstytucja jest nie do pomyślenia bez przepisów przewidujących ograniczenie praw i wolności w czasie stanu nadzwyczajnego³⁵. Jednak w różnych konstytucjach istnieje różna szczególność konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych. Uniemożliwia to sformułowanie na podstawie różnych konstytucji ogólnego kate-

30 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 62.

31 M. Flemming, *Podstawowe...*, *op.cit.*, s. 6.

32 K. Motyka, *Prawa człowieka. Idee, instytucje prawne, praktyka*, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998, s. 70.

33 Z tych postanowień wynika przejściowość stanu nadzwyczajnego (por. R. Kuźniar, *O prawach...*, *op.cit.*, s. 65).

34 Zob. A. Michalska, *Niebezpieczeństwo...*, *op.cit.*, s. 13–15.

35 C. Mik, *Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka (Problemy podstawowe)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12, s. 50.

logu praw jednostki niepodlegających zawieszeniom lub ograniczeniom w czasie stanu nadzwyczajnego. Jedynym punktem odniesienia mogą tu być akty prawa międzynarodowego³⁶. Zaś z punktu widzenia prawa międzynarodowego „państwo nie może tłumaczyć niewykonania lub nienależytego wykonywania traktatu powołując się na swe prawo wewnętrzne (np. konstytucję). Obliguje je ponadto zasada *pacta sunt servanda*”³⁷. Dlatego państwa nie powinny przewidywać w swoich konstytucjach węższego katalogu praw niederogowalnych niż międzynarodowe paktów praw człowieka, ale, niestety, czasem takie fakty mają miejsce³⁸. Do tych konstytucji z pewnością nie należy Konstytucja RP z 1997 r. Jest ona w pełni zgodna ze standardami międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Artykuł 233, dotyczący ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych, składa się z trzech części. Po długich dyskusjach Komisja Konstytucyjna przyjęła różne formy ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego została przyjęta klauzula negatywna, a dla stanu klęski żywiołowej – klauzula pozytywna. Takie rozróżnienie nie jest znane międzynarodowym paktom praw człowieka, które posługują się wyłącznie klauzulą negatywną. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem art. 231 ust. 1 reguluje – w formie negatywnej – zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Artykuł 233 ust. 2 zakazuje dyskryminacji w procesie ograniczania praw i wolności. Artykuł 233 ust. 3 reguluje natomiast – w formie pozytywnej – zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Warto również zauważyć, że w odróżnieniu od omówionych konwencji międzynarodowych Konstytucja RP mówi o „ograniczeniu”, a nie o „zawieszeniu” wolności i praw.

Zgodnie z art. 233 ust. 1 ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w: 1)

36 B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 67–68.

37 C. Mik, *Międzynarodowe...*, *op.cit.*, s. 50.

38 Por. A. Michalska, *Interpretacja...*, *op.cit.*, s. 19.

art. 30 (godność człowieka), 2) art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), 3) art. 38 (ochrona życia), 4) art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), 5) art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), 6) art. 45 (dostęp do sądu), 7) art. 47 (dobra osobiste), 8) art. 53 (sumienie i religia), 9) art. 63 (petycje) oraz 10) art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Jak widać, jest to katalog szerszy niż w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. W porównaniu do tych aktów art. 233 ust. 1 dodaje: godność człowieka, obywatelstwo, dostęp do sądu, dobra osobiste, petycje oraz rodzinę i dziecko. W powyższym katalogu, jeśli porównamy go z międzynarodowymi paktami praw człowieka, nie ma zakazu niewolnictwa i poddaństwa, który w ogóle nie występuje w konstytucji. Podobnie jest z zakazem więzienia za długi³⁹. Wśród praw i wolności wymienionych w art. 233 ust. 1 mamy wyraźną przewagę praw i wolności osobistych, co jest oczywiście posunięciem słusznym, choć warunki stanu wojennego czy stanu wyjątkowego stwarzają również zagrożenie dla praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Artykuł 233 ust. 1 wskazuje maksymalny zakres ograniczeń praw i wolności przez wskazanie tych praw i wolności, których nie można ograniczyć w czasie stanu wojennego bądź stanu wyjątkowego. Szczegółowy katalog praw i wolności ulegających ograniczeniu w stanie wojennym bądź w stanie wyjątkowym zawierają odpowiednie ustawy. Zakres ograniczeń praw i wolności ulegających ograniczeniu w konkretnym przypadku wskaże, na podstawie ustawy, rozporządzenie prezydenta wprowadzające stan wojenny bądź stan wyjątkowy. Należy podkreślić, że rozporządzenie może jedynie zawęzić ów zakres, w żadnym wypadku zaś go nie rozszerzać, gdyż naruszałoby wówczas odpowiednią ustawę.

Na tle omawianej problematyki L. Wiśniewski wyraził pogląd, że rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny może nie tylko zawęzić ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela przewidzianych ustawą, ale nawet odstąpić od wprowadzenia tych ograni-

39 Uzasadniając brak tych regulacji w konstytucji L. Wiśniewski pisał, że są one „na tyle egzotyczne w polskich warunkach, że nie nadaje im się rangi konstytucyjnej” (*Stany..., op.cit.*, s. 158).

czeń⁴⁰. Wydaje się jednak, że w takiej sytuacji, gdy nie jest konieczne ograniczenie praw i wolności jednostki, nie ma potrzeby wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, chyba że niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych (art. 228 ust. 1) przejawia się w niewydolności organów administracyjnych. Z drugiej strony, nie da się podważyć poglądu, że ograniczenie (zawieszenie) praw i wolności jednostki jest konstytucyjną cechą stanu nadzwyczajnego. Podobne wątpliwości dotyczą sytuacji, gdy stan nadzwyczajny zostaje wprowadzony na całym terytorium państwa, natomiast ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela następuje tylko na części terytorium⁴¹. Wydaje się, że w takiej sytuacji należy ograniczyć zasięg terytorialny stanu nadzwyczajnego tylko do części obszaru państwa i – ewentualnie – w późniejszym czasie, ów zasięg rozszerzyć.

W prawie międzynarodowym doktryna formułuje koncepcję hierarchii norm praw człowieka. Na najwyższym szczeblu stoją normy niederogowalne w żadnych sytuacjach. W świetle konstytucji z 1997 r. są to prawa i wolności wyliczone w art. 233 ust. 1. Na niższym szczeblu stoją prawa i wolności, które można ograniczyć tylko w czasie stanu nadzwyczajnego, lecz nie w czasie „normalnym”. Najniżej są sytuowane prawa i wolności, których ograniczenie jest *expressis verbis* dopuszczone⁴².

Ustawa o stanie wojennym przewiduje następujące ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego: 1) prawo do strajku i akcji protestacyjnych (art. 19); 2) nietykalność osobista oraz nienaruszalność mieszkania – wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu (art. 20); 3) wolność słowa i tajemnica korespondencji (art. 21); 4) wolność zrzeszania się i zgromadzeń (art. 22)⁴³; 5) wolność działalności gospodarczej (art. 24–25); 6) prawo do nauki (art. 24 ust. 1

40 Tamże, s. 155.

41 Tamże.

42 Por. C. Mik, *Międzynarodowe...*, *op.cit.*, s. 49.

43 Projekt ustawy nie dopuszczał zawieszenia działalności partii politycznych, co, w związku z możliwością zawieszenia działalności m.in. stowarzyszeń i związków zawodowych było niezrozumiałe, zważywszy na fakt, że bezpieczeństwo państwa może być zagrożone przez działalność partii (por. A. Szmýt, *W sprawie projektu ustawy o stanie wojennym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 74). W ustawie taki zakaz się jednak znalazł (art. 22 ust. 1 pkt 3).

pkt 3); 7) prawo dostępu do informacji publicznej (art. 24 ust. 1 pkt 7); 8) wolność przemieszczania się (art. 26–28). Ustawa przewiduje również możliwość nałożenia na obywateli dodatkowych obowiązków: 1) posiadania dowodu tożsamości w miejscu publicznym (art. 23 ust. 1); 2) złożenia do depozytu broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów (art. 24 ust. 6); 3) pracy (art. 29).

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

Artykuł 233 ust. 2 konstytucji stwierdza, że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. W porównaniu do międzynarodowych paktów praw człowieka konstytucja nie zawiera klauzuli wymagającej niesprzeczności z innymi „zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”⁴⁴. Dość nieszczęśliwe umieszczenie tego przepisu między regulacją stanu wojennego i stanu wyjątkowego a regulacją stanu klęski żywiołowej mogłoby sugerować, że odnosi się on tylko do stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Taki wniosek byłby oczywiście niesłuszny. „Trudno bowiem założyć, by ustrojodawca dopuszczał ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela ze wskazanych w tym przepisie przyczyn w przypadku uregulowań ustawowych dotyczących stanu klęski żywiołowej”⁴⁵.

44 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 67.

45 P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 297.

Na podstawie 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: 1) art. 22 (wolność działalności gospodarczej), 2) art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), 3) art. 50 (nienaruszalność mieszkania), 4) art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), 5) art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), 6) art. 64 (prawo własności), 7) art. 65 ust. 1 (wolność pracy), 8) art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz 9) art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Katalog praw i wolności ulegających ograniczeniu na mocy art. 233 ust. 3 nie jest oceniany jednoznacznie. Niewątpliwie klauzula pozytywna jest bardziej korzystna z punktu widzenia podmiotów praw i wolności, gdyż mają one pewność, które z praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie mogą zostać ograniczone. Z drugiej strony, podkreśla się, że „ograniczenia przynajmniej niektórych z tych praw mogą budzić wątpliwości, a ich ocena w znacznym stopniu zależałaby od konstytucyjnego zagwarantowania innych substancjalnych przesłanek legalności kroków derogacyjnych”⁴⁶. Trzeba też powiedzieć, że w porównaniu do stanu wojennego i stanu wyjątkowego, katalog praw i wolności mogących ulec ograniczeniu, przewidziany w art. 233 ust. 3, jest skromny. Wynika to z faktu, że przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wymienione w art. 232 nie niosą ze sobą zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak przyczyny wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego, o których mowa w art. 229 i 230.

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą polegać na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju; 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reklamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom

46 T. Jasudowicz, *Granice...*, *op.cit.*, s. 67.

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.

Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych może być nałożony, w świetle art. 22, jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo odpowiedni pełnomocnik, są niewystarczające. Świadczenia polegają na: 1) udzieleniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonywaniu określonych prac; 4) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym; 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych; 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia; 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion; 10)

pełnieniu wart; 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie; 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury. Od obowiązku świadczeń osobistych, zgodnie z art. 22 ust. 2, zwolnione są: 1) osoby do szesnastego roku życia i powyżej sześćdziesiątego roku życia – w zakresie świadczeń, o których mowa w punkcie 2, 3, 6 i 10; 2) osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące – w zakresie świadczeń wymienionych w punkcie 1–3, 6, 8 i 10; 3) osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat ośmiu, nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi – w zakresie świadczeń wymienionych w punkcie 1–3, 6 i 10. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda albo odpowiedni pełnomocnik może odstąpić od nałożenia lub zwolnić od świadczeń osobistych i rzeczowych również inne osoby i podmioty, ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu (art. 22 ust. 3).

Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta albo odpowiedni pełnomocnik, w drodze zarządzenia albo decyzji, albo wojewoda (pełnomocnik) w drodze rozporządzenia albo decyzji (art. 23)⁴⁷.

Oprócz wymienionych działań można także: 1) wprowadzić ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym (art. 24); 2) wprowadzić ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich (art. 25).

Ponadto, na podstawie art. 26, redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych, są zobowiązani, na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego

47 Zob. T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 76–83.

właściwego ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej, wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) albo pełnomocników do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów tych organów, związanych z działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęsk żywiołowych lub ich usunięcia.

Wszystkie ustawy o stanach nadzwyczajnych przewidują, że ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny, a także – odpowiednio – osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę lub prowadzące działalność na obszarze objętym reżimem stanu nadzwyczajnego (art. 18 ust. 1 ustawy o stanie wojennym; art. 15 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym; art. 20 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

Nie ulega wątpliwości, że przyjęte rozwiązania w dziedzinie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela spełniają w pełni wymogi nałożone na Polskę przez akty prawa międzynarodowego. Tej generalnej oceny nie mogą przesłonić stosunkowo niewielkie uchybienia regulacji konstytucyjnej. Należy można postawić ustrojodawcy zarzutu, że posłużył się zarówno negatywną, jak i pozytywną techniką ograniczeń praw i wolności jednostki, podczas gdy umowy międzynarodowe posługują się tylko techniką negatywną. Nie ulega wątpliwości, że technika pozytywna, jaką przyjęto w art. 233 ust. 3, jest korzystniejsza z punktu widzenia ochrony praw jednostki.

2. Zasady działania organów władzy publicznej

Konstytucja nie przewiduje zmian w systemie organów władzy państwowej ani w czasie stanu wojennego, ani w razie wprowadzenia pozostałych dwóch stanów nadzwyczajnych. Jedynym wyjątkiem jest art. 234 umożliwiający wydawanie przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy. Jednak jego zastosowanie może mieć miejsce tylko w ściśle określonych okolicznościach (wprowadzenie stanu wojennego,

niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie). Normą powinno być zachowanie przez organy władzy publicznej normalnych, konstytucyjnych uprawnień.

Z mocy art. 228 ust. 3 do ustawy należy określenie zasad działania organów władzy publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego. Z punktu widzenia ustawy o stanie wojennym, ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej wynika, że zmiana zasad działania organów władzy publicznej przejawia się przede wszystkim w przyjęciu zasady jednoosobowego kierownictwa w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. W stanie wojennym kierownictwo należy do prezydenta, w stanie wyjątkowym do prezesa Rady Ministrów, zaś w stanie klęski żywiołowej do ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego ministra, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa albo odpowiednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub wojewody – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze gminy, powiatu lub województwa.

Z woli ustrojodawcy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, niezależnie od tego, czy jest to stan wojenny, stan wyjątkowy, czy stan klęski żywiołowej, nie może pociągać za sobą zmian w strukturze konstytucyjnych organów władzy publicznej. Ustawy mogą określić tylko „zasady działania” tych organów. Jest o wiele węższa delegacja ustawowa niż ta, którą znamy z art. 36 ust. 2 małej konstytucji, w świetle którego ustawa o stanie wojennym miała określić „organizację władz Państwa na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego”, czy nawet z art. 37 ust. 4 małej konstytucji, w myśl którego ustawa o stanie wyjątkowym miała określić „szczegółowe warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego”.

a) Sejm i Senat

Pierwszorzędnym problemem w dobie stanu nadzwyczajnego jest pytanie o miejsce parlamentu w systemie organów władzy państwowej. Kwestia ta pojawiała się wielokrotnie w nowożytnej historii państw europejskich, zwłaszcza w czasie I i II wojny światowej⁴⁸. Generalnie

48 Zob. L. Rogers, *Legislature and Executive in Wartime*, "Foreign Affairs" 1941, nr 4, s. 715–726.

rzecz biorąc, akceptowana jest teza, że stan nadzwyczajny jest „czasem egzekutywy”. Organy władzy wykonawczej dysponują bardziej skutecznymi niż parlament środkami zwalczania kryzysu. Mogą podejmować działania szybciej, niż parlament w drodze przewlekłych procedur. Istnieje ponadto konieczność zachowania tajemnicy w czasie wojny, czego nie można osiągnąć w kilkusetosobowym zgromadzeniu. Argumentuje się wreszcie, że rząd dysponuje lepszymi informacjami, stosownie do których może podejmować odpowiednie działania⁴⁹. Z tych względów parlament w czasie stanu nadzwyczajnego musi ustąpić w wielu miejscach, w tym również w zakresie ustawodawstwa, organom egzekutywy. Tym większego znaczenia nabierają instytucje mające chronić jego pozycję w czasie stanu nadzwyczajnego. Do tych instytucji należy w szczególności udział w podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, zakaz rozwiązania w czasie trwania stanu nadzwyczajnego, możliwość odbywania nadzwyczajnych posiedzeń⁵⁰. Możliwe jest, nawet w czasie wojny, zachowanie przez parlament swoich uprawnień, dzięki szczególnemu trybowi jego pracy. We współczesnym konstytucjonalizmie widoczna jest tendencja do nieuszczipiania praw parlamentu w czasie stanu nadzwyczajnego⁵¹.

Do tej tendencji nawiązuje również Konstytucja RP z 1997 r. Odchodząc od tradycyjnego poglądu, każe ona postrzegać rolę Sejmu i Senatu za taką samą, jak w czasie „normalnym”. Problem może pojawić się wtedy, gdy z uwagi na działania wojenne będzie niemożliwe odbycie posiedzenia przez parlament. Kwestia ta była przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej. K. Wójtowicz zwrócił uwagę na występujące w przeszłości tego typu sytuacje. Sugerował, że konstytucja może przewidywać instytucję parlamentu szkieletowego albo przeniesienie uprawnień ustawodawczych na organy władzy wykonawczej, np.

49 K. Wójtowicz, *Uprawnienia...*, *op.cit.*, s. 25.

50 W Polsce już konstytucja 3 maja stanowiła, że „przypadki [...] do koniecznego zwołania sejmku są tylko następujące: 1—mo w gwałtownej potrzebie do prawa narodu ściągającej się, a szczególnie w przypadku wojny ościennej, 2—do w przypadku wewnętrznego zamieszania grożącego rewolucją w kraju lub kolizją między magistraturami, 3—tę w widocznym powszechnym głodzie niebezpieczeństwie, 4—to w osierociałym stanie Ojczyzny przez śmierć króla lub w niebezpiecznej jego chorobie” (art. VII, ust. 10). Tekst konstytucji znajduje się w opracowaniu *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa–Poznań 1992, s. 82–89.

51 Konieczność zachowania funkcji parlamentu w czasie stanu nadzwyczajnego jest podkreślana również w dokumentach OBWE. Zob. T. Jasudowicz, *Studium...*, *op.cit.*, s. 61.

na prezydenta⁵². Poseł J. Zdrada przytoczył tego typu przykłady z historii Polski z doby powstania listopadowego i II wojny światowej⁵³. Na posiedzeniu w dniu 5 marca 1996 r. Komisja odrzuciła wnioski w sprawie przyznania nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych dwóm organom: Radzie Obrony Państwa, którą miałby powołać prezydent (8:22:4) oraz „szkieletowemu” parlamentowi, który skupiłby określoną liczbę posłów (13:16:4)⁵⁴. W tej sytuacji eksperci mieli przygotować rozwiązanie tej kwestii bez wytycznych Komisji. L. Wiśniewski wystąpił z propozycją przyznania nadzwyczajnych uprawnień prawodawczych prezydentowi⁵⁵. Ta propozycja ostatecznie została przyjęta w formie obecnego art. 234.

Przepis ten pozwala na przejęcie, w ekstremalnej sytuacji, prawa wydawania aktów o randze ustawy przez prezydenta. Nie chodzi w tym miejscu o uszczuplanie praw Sejmu. Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane jedynie w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Mamy do czynienia z sytuacją, w której Sejm nie jest w stanie działać i sprawować władzy ustawodawczej. Paradoksalnie, art. 234 podkreśla, że Sejm ma pełnić funkcję ustawodawczą aż do czasu, gdy zostanie to uniemożliwione przez warunki stanu wojennego (działania wojenne).

Ustawy o stanach nadzwyczajnych nie wspominają o zasadach działania Sejmu i Senatu w czasie stanów nadzwyczajnych, przez co należy rozumieć, że mają one działać tak jak w czasie „normalnym”⁵⁶. Jednakże wydaje się, że Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu powinny zawierać przepisy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, tak jak regulaminy niektórych parlamentów europejskich⁵⁷.

52 KKZN. *Biuletyn XXX...*, *op.cit.*, s. 26.

53 Tamże, s. 28.

54 Tamże, s. 42.

55 KKZN. *Biuletyn XXXIII...*, *op.cit.*, s. 54. L. Wiśniewski dopuszczał również przyznanie tego uprawnienia, na wzór małej konstytucji, Radzie Ministrów. Uważał jednak, że „w przypadku stanu wojennego szczególnie potrzebna jest jednoosobowa odpowiedzialność” (tamże).

56 Niektóre konstytucje w dość szczegółowy sposób określają zasady działania i kompetencje, a nawet skład parlamentu (w tym ostatnim przypadku chodzi o tzw. parlament „szkieletowy”) w czasie stanu nadzwyczajnego. Należy do nich np. szwedzki Akt o Formie Rządu (zob. S. Sagan, *Parlament szwedzki w stanach szczególnego zagrożenia państwa*. [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 240–246).

57 Zob. np. Regulamin hiszpańskiego Kongresu Deputowanych, tytuł VII, rozdział II, art. 162–165.

b) Prezydent RP

Rozważania na temat pozycji prezydenta w dobie stanu nadzwyczajnego należy rozpocząć, niestety, od krytyki przepisów ustawy o stanie wojennym. Chodzi w szczególności o art. 10 ust. 1. W świetle tego przepisu, jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów. Kwestia sprawowania przez prezydenta, we współdziałaniu z Radą Ministrów, kierownictwa obrony państwa jest najpoważniejszym problemem, jaki jawi się na tle ustawy o stanie wojennym. Konstytucja nie precyzuje, do kogo należy sprawowanie takiego kierownictwa, pozostawiając to ustawie. Przyznanie tego uprawnienia prezydentowi jest wielce problematyczne. Co prawda w myśl art. 126 ust. 2 prezydent „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa”, wątpliwe się jednak wydaje, czy z tego faktu należy prezydentowi przyznać prawo do kierowania obroną państwa, nawet we współdziałaniu z Radą Ministrów, skoro – w myśl art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 konstytucji – to do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Przywołanie w tym kontekście art. 146 ust. 4 pkt 8 może nie jest decydujące, z uwagi na fakt, że nastąpiło już naruszenie bezpieczeństwa zewnętrznego, ale kluczowy w tym aspekcie art. 146 ust. 4 pkt 11 jednoznacznie przesądza kwestię ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie obronności. Dlatego prawo kierowania obroną państwa należy przyznać Radzie Ministrów, przy czym szczególna rola przypada premierowi. Użycie sił zbrojnych do obrony RP jest możliwe wszak na jego wniosek (a także przez niego kontrasygnowane). Oprócz tego wydaje się, że powierzenia kierownictwa obrony kraju dwóm organom władzy państwowej – jak przewiduje ustawa – jest rozwiązaniem błędnym z uwagi na fakt, że kompetencje w tej dziedzinie powinny spoczywać w jednym ręku.

Druga wątpliwość związana z art. 10 ust. 1 ustawy wiąże się z tym, że posługuje się on pojęciem „obrona państwa”, gdy tymczasem konstytucja w art. 136 mówi o „użyciu Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”, które jest zarządzane przez prezydenta na wniosek

prezesa Rady Ministrów⁵⁸. Pojęcia te należy chyba traktować równoważnie, mimo że na pierwszy rzut oka „obrona państwa” wydaje się być terminem szerszym, obejmującym różne działania, z których najpowszechniejszym jest zarządzanie użycia sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Trzecim poważnym problemem, który jawi się na tle ustawy o stanie wojennym jest kwestia podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych⁵⁹, co wiąże się z szerszym problemem, jakim jest zwierzchnictwo władzy cywilnej nad armią⁶⁰. W myśl art. 134 ust. 4 konstytucji naczelną dowódcą jest powoływany na czas wojny przez prezydenta na wniosek premiera. Oznacza to, że ze strony premiera wyjdzie inicjatywa powołania określonej osoby na naczelnego dowódcę sił zbrojnych⁶¹. Z treści art. 134 ust. 4 zdanie pierwsze wynika przy tym, że prezydent jest zobligowany do powołania kandydata przedstawionego przez prezesa Rady Ministrów. Nieco inaczej wygląda procedura odwołania naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Artykuł 134 ust. 4 zdanie drugie wskazuje, że prezydent może odwołać naczelnego dowódcę, a więc nie musi uwzględnić wniosku premiera. Z drugiej strony, prezydent nie może samodzielnie odwołać naczelnego dowódcy, a jedynie na wniosek prezesa Rady Ministrów.

Naczelną dowódcą sił zbrojnych jest powoływany „na czas wojny”. Przez „czas wojny” na tle Konstytucji RP należy rozumieć okres faktycznych działań zbrojnych, przy czym konieczne jest uprzednie podjęcie przez Sejm uchwały (albo wydanie przez prezydenta

58 Na tle art. 136 wątpliwość dotyczy formy aktu, w jakiej prezydent realizuje kompetencje wynikające z tego przepisu, tj. zarządzanie mobilizacji i użycie sił zbrojnych do obrony RP. Wydaje się, że powinno to być postanowienie (inaczej J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 223, który przyjmuje, że takim aktem powinno być rozporządzenie).

59 Konstytucja z 1997 r. powróciła do nazwy „Naczelną Dowódcą Sił Zbrojnych” w miejsce nazwy „Naczelną Wódcz”, którym posługiwała się mała konstytucja na wzór rozwiązań międzywojennych.

60 Państwa republikańskie przyjęły w tej mierze rozwiązania monarchiczne. W systemie prezydenckim (USA) głowa państwa otrzymała poważne uprawnienia w dziedzinie zwierzchnictwa nad wojskiem, pełne zwierzchnictwo nad armią, łącznie z prawem wydawania rozkazów. Prezydent USA, mając prawo dysponowania siłami zbrojnymi, może faktycznie prowadzić działania zbrojne, mimo że prawo wypowiedzenia wojny konstytucja rezerwuje Kongresowi. W systemie parlamentarnym uprawnienia prezydenta w tej mierze zostały ograniczone koniecznością uzyskania rządowej kontrasygnaty.

61 R. Balicki [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 222.

postanowienia) o ogłoszeniu stanu wojny⁶². Należy zgodzić się z opinią, że naczelny dowódca może zostać mianowany jeszcze w czasie pokoju, przy czym „faktyczną możliwość wykonywania swoich obowiązków uzyska dopiero po ogłoszeniu stanu wojny”⁶³.

Konstytucja nie rozstrzyga jednoznacznie kwestii podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Jak wspomniano, art. 134 ust. 1 konstytucji określa prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych⁶⁴, przy czym – w czasie pokoju – prezydent sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem ministra obrony narodowej (art. 134 ust. 2). *A contrario* wynikałoby z tego, że w czasie wojny prezydent sprawuje zwierzchnictwo bez tego pośrednictwa⁶⁵. Mimo to należy przyjąć, że na tle rozwiązań konstytucyjnych trudno jednoznacznie przesądzić, jakiemu organowi władzy publicznej miałby bezpośrednio podlegać naczelny dowódca sił zbrojnych: prezydentowi, ministrowi obrony narodowej czy może premierowi. Należałoby się tu odwołać do ogólnych zasad ustroju politycznego oraz do uregulowań w innych konstytucjach⁶⁶. Trzeba też wziąć pod uwagę fakt, że naczelny dowódca sił zbrojnych – w przeciwieństwie do szefa Sztabu Generalnego – ponosi odpowiedzialność przez Trybunałem Stanu, choć – moim zdaniem – nie powinien to być argument decydujący o pozycji naczelnego dowódcy sił zbrojnych względem organów władzy państwowej.

62 Nie wydaje się uzasadnione utożsamianie „czasu wojny” ze „stanem wojny” (tak P. Sarnecki, *Artykuł 134*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, uwaga 8), choć w pewnej sytuacji faktycznej rzeczywiście te dwa określenia mogą się na siebie nakładać

63 A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*, ..., *op. cit.*, s. 183. Naczelny dowódca sił zbrojnych nie może pełnić swoich kompetencji również w czasie stanu wojennego, jeżeli nie mamy do czynienia z „czasem wojny” (tamże, s. 184).

64 Spośród polskich konstytucji wszystkie, oprócz konstytucji PRL, przyznawały głowie państwa zwierzchnictwo nad armią. Konstytucja 3 maja stwierdziła w tej mierze, że wojsko „powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa, powinno wykonać przysięgę na wierność narodom i królowi i na obronę konstytucji narodowej” (art. XI).

65 Należy przy tym pamiętać, że zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi ma charakter tylko „ideowego dowództwa” (Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 360).

66 Tytułem przykładu w Finlandii prezydent pełni również funkcję naczelnego dowódcy armii. W Portugalii prezydent jest najwyższym dowódcą sił zbrojnych. We Włoszech prezydent jest zwierzchnikiem armii. W Niemczech siłami zbrojnymi dowodzi i wydaje im rozkazy federalny minister obrony.

W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o stanie wojennym naczelny dowódca sił zbrojnych podlega bezpośrednio prezydentowi. Jest to więc odejście od zasady głoszonej w art. 134 ust. 2, że prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej, ale, przypomnijmy, tylko w czasie pokoju. W rezultacie rysuje się model, w świetle którego prezydent w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej, natomiast w czasie wojny – za pośrednictwem naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Jednakże przyjęcie takiej konstrukcji prowadzi do utraty przez ministra obrony narodowej (szerzej: Rady Ministrów – organu sprawującego ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności) wpływu na siły zbrojne, czego nie zmienia konieczność kontrasygnaty aktów prezydenta. Dlatego wydaje się, że ustawa o stanie wojennym powinna zawierać przepis o podległości naczelnego dowódcy sił zbrojnych ministrowi obrony narodowej. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić zasadę podległości sił zbrojnych „cywilnej i demokratycznej kontroli” (art. 26 ust. 2 konstytucji).

Konstytucja nie zawiera *expressis verbis* zakazu sprawowania przez prezydenta funkcji naczelnego dowódcy sił zbrojnych (jak czyniła to konstytucja marcowa). Zakaz ten jednak wynika z art. 134 ust. 4 (mianowanie naczelnego dowódcy), art. 26 ust. 2 (podległość sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli) oraz art. 132 (zasada *incompatibilitas*). W myśl art. 134 ust. 1 konstytucji prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale, jak pisze J. Ciapała, prezydent pełni „dowództwo o charakterze pośrednim”, co nie upoważnia go do dysponowania armią⁶⁷. W związku z pełnieniem tej funkcji prezydentowi przysługuje prawo mianowania szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych (art. 134 ust. 3) oraz nadawania stopni wojskowych (art. 134 ust. 5)⁶⁸.

W myśl art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym prezydent w czasie stanu wojennego w szczególności: 1) postanawia, na wniosek Rady

67 J. Ciapała, *Prezydent...*, *op.cit.*, s. 148.

68 W myśl art. 134 ust. 5 prezydent nadaje stopnie wojskowe na wniosek ministra obrony narodowej. W art. 134 ust. 3 nie mamy *expressis verbis* wyrażonej zasady, że prezydent mianuje szefa Sztabu Generalnego na wniosek ministra. Wydaje się jednak, że taki wniosek, w świetle art. 134 ust. 2, jest niezbędny.

Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, 2) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej sił zbrojnych, 3) określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania sił zbrojnych w czasie stanu wojennego, 4) może mianować, na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcę sił zbrojnych⁶⁹, 5) zatwierdza, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, plany operacyjnego użycia sił zbrojnych, 6) uznaje, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych.

Prezydent wykonuje swoje uprawnienia związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa przy pomocy Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Rada jest, jak stwierdza art. 135 konstytucji, organem doradczym prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. W myśl art. 144 ust. 3 pkt 26 powołanie i odwołanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego jest zwolnione z kontrasygnaty. Rada Bezpieczeństwa Narodowego została powołana na mocy postanowienia prezydenta z dnia 20 stycznia 1998 r.⁷⁰. Do jej kompetencji należy wyrażanie opinii w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a w szczególności: 1) rozpatrywanie ogólnych założeń bezpieczeństwa państwa, 2) rozpatrywanie założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczących bezpieczeństwa państwa, 3) rozpatrywanie problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, 4) określanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom, 5) rozpatrywanie kierunku rozwoju sił zbrojnych.

c) Rada Ministrów

Jak wspomniano wyżej, Konstytucja RP powierza Radzie Ministrów funkcję sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11). Przypomnijmy, że na mocy małej konstytucji z 1992 r. prezydent sprawował ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa

69 Ustawa używa słów „może mianować”. Należy stwierdzić, że istnieje tu sprzeczność z art. 134 ust. 4 zdanie pierwsze konstytucji, który stwierdza, że prezydent „mianuje” naczelnego dowódcę sił zbrojnych na wniosek prezesa Rady Ministrów.

70 „Biuletyn Kancelarii Prezydenta RP” 1998, nr 1, s. 10.

(art. 34) oraz w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 32 ust. 1). Konstytucja z 1997 r. przekazała sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9). Nie dokonała natomiast podobnego przekazania w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Na mocy art. 146 ust. 4 pkt 11 Rada Ministrów jest organem sprawującym ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Z kolei art. 146 ust. 4 pkt 7–8 powierza Radzie Ministrów zapewnienie „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego”, a także zapewnienie „bezpieczeństwa zewnętrznego”. Wydaje się, że w świetle tych przepisów to do Rady Ministrów należy pierwszoplanowa rola w dobie stanu nadzwyczajnego.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy o stanie wojennym przewiduje, że Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności: 1) zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa, 2) zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej, 3) określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, 4) może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, 5) może 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 (art. 11 ust. 2).

Ustawa o stanie wojennym określa również pozycję ministra obrony narodowej. Minister w czasie stanu wojennego w szczególności: 1) dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa, 2) koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, 3) 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, 4) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obron-

nych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, 5) organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych, 6) współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń, o których mowa w pkt. 3, 7) koordynuje realizację zadań państwa–gospodarza wynikających z umów międzynarodowych (art. 12).

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 ustrój 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 rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Przepis ten ma na celu zapewnienie prezydentowi wglądu na całą sytuację w państwie po wprowadzeniu przez niego stanu wyjątkowego i, ewentualnie, umożliwienie podejmowania działań zmierzających do zakończenia stanu wyjątkowego lub ograniczenia jego rygorów.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 8 przewiduje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia, 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.

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega wojewoda w zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa (art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1). W razie niezdolności

do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4 ustawy, 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).

W myśl art. 16 minister kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia jest obowiązany do bieżącego informowania prezydenta i prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

d) Sądy i trybunały

Ważną kwestią w czasie stanu nadzwyczajnego jest zachowanie, wynikającej z zasady podziału władzy, pozycji sądów i trybunałów. Władza sądownicza odgrywa bowiem istotną rolę jako strażnik praw i wolności jednostki, co w dobie stanu nadzwyczajnego, cechującego się ograniczeniem praw i wolności, nabiera szczególnego znaczenia⁷¹. Sąd

71 Zob. J. Akande, *States...*, *op.cit.*, s. 206–207.

zachowanie pozycji władzy sądów i trybunałów w czasie stanu nadzwyczajnego odgrywa nie mniejszą rolę niż nieuszczipianie praw parlamentu.

Konstytucja RP nie przewiduje – jako bezpośredniej konsekwencji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego – zmiany w systemie działania organów władzy sądowniczej. Zmiana ta może nastąpić dopiero z momentem nadejścia „czasu wojny”. W związku z tym wiązać się może jedynie ze stanem wojennym, a nie jakimkolwiek innym stanem nadzwyczajnym. Zmiana działania sądów może przejawiać się w szczególności przez: 1) ustanowienie sądów wyjątkowych, 2) wprowadzenie trybu doraźnego, 3) rozszerzenie jurysdykcji sądów wojskowych⁷².

Ustrojodawca zdecydował się na uregulowanie w konstytucji dwóch pierwszych kwestii. Konstytucja nie rozstrzyga o rozszerzeniu jurysdykcji sądów wojskowych. W trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej L. Wiśniewski opowiedział się za nieregulowaniem problematyki rozszerzenia kompetencji sądów wojskowych w czasie stanu wojennego w konstytucji. Uważał, że może to uczynić ustawa, gdyż konstytucja nie reguluje właściwości sądów wojskowych⁷³. Przeciwego zdania był przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa, M. Kasperczak, który podkreślał złe doświadczenia historyczne w tej mierze. Jego zdaniem właściwość sądów wojskowych może być rozszerzona tylko w czasie wojny, a nie w jakimkolwiek stanie nadzwyczajnym⁷⁴.

W myśl art. 175 ust. 2 konstytucji na czas wojny może być ustanowiony sąd wyjątkowy lub tryb doraźny. Wprowadzenie stanu wojennego nie może więc być przyczyną ustanowienia sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego, o ile nie mamy do czynienia z „czasem wojny”. Pytaniem otwartym pozostaje możliwość rozszerzenia kompetencji sądów wojskowych. Wydaje się, że skoro konstytucja nie podnosi tej kwestii, może być ona uregulowana w ustawie. Z drugiej strony,

72 Warto zauważyć, że ustanowienie jurysdykcji sądów wojskowych jest konstytucyjną cechą prawa (stanu) wojennego (*martial law*) w państwach anglosaskich. Zob. A. V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1908, s. 199).

73 *KKZN. Biuletyn XXIX...*, *op. cit.*, s. 69.

74 Tamże, s. 74. Z wypowiedzi wynika, że rozszerzenie właściwości sądów wojskowych powinno nastąpić także w stanie wojennym, o ile nie mamy do czynienia z działaniami wojennymi („czasem wojny”).

dopuszczenie takiej możliwości groziłoby uszczupleniem jurysdykcji sądów powszechnych. W każdym razie należy przyjąć, że ewentualne rozszerzenie jurysdykcji sądów wojskowych może nastąpić jedynie w stanie wojennym (lub w „czasie wojny”), a nie w stanie wyjątkowym bądź stanie klęski żywiołowej. Ustawa o stanie wojennym nie przewidyuje jednak możliwości rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych.

Innym problemem jest pytanie o tryb ustanowienia sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego. Wydaje się, że powinno to nastąpić w formie ustawy. Jeżeli Sejm nie mógłby uchwalić ustawy z powodu niemożności zebrania się na posiedzenie, należy przyjąć, że sprawa ta mogłaby być uregulowana w rozporządzeniu prezydenta z mocą ustawy⁷⁵.

Konstytucja nie reguluje pozycji Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu w czasie stanu nadzwyczajnego. Nie przewiduje w szczególności zakazu zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu, ani przedłużenia kadencji członków Trybunału Konstytucyjnego do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego i – ewentualnie – dziewięćdziesiąt dni po jego zakończeniu, jak przewiduje to art. 228 ust. 7 odnośnie organów wybieranych w wyborach powszechnych. Wydaje się, że wprowadzenie zakazu zmian ustaw o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu, jak również przedłużenie kadencji członków Trybunału Konstytucyjnego co najmniej do czasu zakończenia stanu nadzwyczajnego byłoby pożądane z uwagi na rolę, jakie pełnią te organy w systemie prawa⁷⁶.

e) Wojewodowie i organy samorządu terytorialnego

W myśl art. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie*⁷⁷ wojewoda jest: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, 2) zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, 3) organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, 4) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o

75 Por. art. 234 ust 1 zdanie pierwsze w związku z art. 228 ust. 3.

76 Przedłużenie kadencji sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do momentu upływu sześciu miesięcy od zakończenia stanu obrony przewiduje niemiecka Ustawa Zasadnicza (art. 115h ust. 1 zd. trzecie).

77 Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872.

postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią, 5) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Przy rozważaniach o pozycji wojewody w czasie stanu nadzwyczajnego szczególnie przydatne jest określenie wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie.

W myśl art. 13 ustawy o stanie wojennym w czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa, a w szczególności: 1) ocenia zagrożenia, 2) wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, 3) występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie, 4) określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, 5) koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa, 6) może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. 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.

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 myśl art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład

województwa. Artykuł 11 ustawy o stanie klęski żywiołowej 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.

Najpoważniejsze zmiany w wypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego – w myśl ustawy o stanie wojennym, ustawy o stanie wyjątkowym i ustawy o stanie klęski żywiołowej – zachodzą w zasadach działania organów samorządu terytorialnego.

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.

W myśl art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, działaniami tymi kieruje starosta.

Artykuł 9 ustawy o stanie klęski żywiołowej reguluje uprawnienia organów zarządzających 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 (art. 9 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. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nad nim nadzór (art. 9 ust. 3). W zakresie wyżej wymienionych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście (art. 9 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).

Na podstawie art. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda albo odpowiedni pełnomocnicy, jak również ministrowie, o których mowa w art. 8 pkt 4 ustawy, wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordyna-

cji Kryzysowej⁷⁸. Do zadań zespołów należy w szczególności: 1) monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, 2) realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej, 3) opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego, 4) planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej, 5) przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej, 6) realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

f) Siły Zbrojne RP

Pod pojęciem „sił zbrojnych” rozumiemy formacje wojskowe przeznaczone do obrony państwa, które stanowią główną część całości struktury wojskowo-obronnej państwa⁷⁹. Pozycja i rola sił zbrojnych jest różna w zależności od kategorii wprowadzonego stanu nadzwyczajnego. Niewątpliwie najdonioślejszą rolę odgrywają siły zbrojne w razie wprowadzenia stanu wojennego, gdyż przystępują wówczas do wypełnienia swoich zadań określonych w art. 26 ust. 1 konstytucji: ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

W art. 136 mamy podaną najważniejszą formę czynnej realizacji przez siły zbrojne zadań określonych w art. 26, a mianowicie ich użycie do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależnie od tego siły zbrojne mogą realizować te zadania w inny sposób, niewymagający wprowadzenia stanu wojennego, np. w formie misji wojskowych w ramach wiążących państwo polskie umów międzynarodowych, czy nawet w formie udziału w działaniach zbrojnych w razie znalezienia się Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wojny na podstawie realizacji zobowiązań sojuszniczych, jeżeli działania te toczą się z dala od terytorium państwa i nie jest konieczne wprowadzenie stanu wojennego.

78 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. Nr 215, poz. 1818).

79 Por. W. Wołpiuk, *Siły...*, *op.cit.*, s. 18–19.

W tym miejscu trzeba też powiedzieć o art. 117 konstytucji: „Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy”. Przepis ten reguluje dwie sytuacje: pobytu wojsk polskich zagranicą oraz pobytu wojsk innych państw na terytorium RP. „Określenie tych zasad należy do parlamentu na zasadzie wyłączności; wchodzi bowiem w zakres przedmiotowy ustawy. Mimo iż w art. 117 na pierwszym miejscu wymienia się ratyfikowaną umowę międzynarodową, analiza ewentualnej treści takiej umowy wskazuje, iż jej ratyfikacja przez prezydenta nie może się odbyć bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”⁸⁰.

Nie ulega wątpliwości, mimo że nie wynika to bezpośrednio z art. 26 konstytucji, iż siły zbrojne mogą być użyte również do obrony państwa przed zagrożeniem wewnętrznym. Wskazywała na to już konstytucja 3 maja, która stwierdzała w art. IX: „Użyte być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic, lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym”. Podobnie konstytucja marcowa wskazywała: „Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ścisłym zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych” (art. 123). Mniej jednoznaczna była w tej kwestii konstytucja kwietniowa, lecz przyjmuje się na podstawie art. 61 ust. 1, że siły zbrojne mogły być użyte również w razie zagrożenia wewnętrznego⁸¹. Podobnie należy interpretować art. 6 konstytucji z 1952 r.: „Siły zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju”.

Należy przyjąć, że również w świetle Konstytucji RP z 1997 r. siły zbrojne mogą być użyte w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunię-

80 J. Repel [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej..., op.cit.*, s. 197.

81 Zob. W. Wołpiuk, *Siły..., op.cit.*, s. 20.

cia⁸², jak również w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego, mimo że taka możliwość nie wynika *expressis verbis* z art. 26 konstytucji.

Artykuł 18 ustawy o stanie klęski żywiołowej określa zasady użycia sił zbrojnych do zwalczania klęsk żywiołowych. Decyzję w tej sprawie podejmuje minister obrony narodowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W takim przypadku pododdziały i oddziały sił zbrojnych przekazane do dyspozycji wojewody pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę. Na podstawie art. 18 Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określiła szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów sił zbrojnych w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu⁸³.

Artykuł 14 ustawy o stanie klęski żywiołowej stwierdza, że kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarach i w obiektach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej, ministra sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefa Agencji Wywiadu⁸⁴ wymaga współdziałania: 1) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty bądź wojewody kierujących działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia z właściwymi kierownikami jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej, ministra sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefa Agencji Wywiadu, 2) ministra właściwego do spraw wewnątrz-

82 Artykuł 3 ust. 2 ustawy Polskiej dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205) zezwala na użycie sił zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

83 Dz.U. Nr 41, poz. 347.

84 Zob. art. 220 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676).

nych lub innego ministra kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia z właściwym ministrem, szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefem Agencji Wywiadu.

Dużo większe wątpliwości budzi ewentualny udział sił zbrojnych w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego. Przede wszystkim należy stwierdzić, że w świetle art. 18 ustawy z dnia 16 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁸⁵ prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów policji. Jeżeli taki krok okaże się niewystarczający, mogą być użyte do pomocy, na podstawie decyzji prezydenta, wydanej na wniosek prezesa Rady Ministrów, oddziały i pododdziały sił zbrojnych. Wszystkie te decyzje mogą być podjęte w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie: 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów.

W świetle art. 11 ustawy o stanie wyjątkowym prezydent, na wniosek prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, przy czym użycie oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych. W przypadku użycia sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego, ich oddziały i podod-

85 Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58.

działy pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez ministra obrony narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzy wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15–17 ustawy o policji⁸⁶.

W aspekcie użycia sił zbrojnych w razie zagrożenia wewnętrznego należy pamiętać o tym, że: 1) siły zbrojne nie posiadają legitymacji konstytucyjnej do wprowadzania w kraju ładu wewnętrznego, porządku publicznego, ani też do czynnego występowania w obronie porządku konstytucyjnego⁸⁷ oraz 2) mogą zostać użyte tylko w najbardziej nagłych przypadkach, „muszą być postrzegane w charakterze obrońców, a nie ciemiężców społeczeństwa”⁸⁸. Nie ulega wątpliwości, że użycie sił zbrojnych w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego może prowadzić do groźby zamachu na demokratyczny ustrój państwa⁸⁹. Decyzja o użyciu sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego musi być więc podjęta przy zachowaniu szczególnej ostrożności i poddana kontroli parlamentu.

86 Szczegóły użycia sił zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz. U. Nr 89, poz. 821).

87 A. Kamiński, *Prawne...*, *op.cit.*, s. 71–72.

88 R. H. Kohn, *Jak demokracje sprawują kontrolę nad siłami zbrojnymi*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, t. 2, Warszawa 1998, s. 153.

89 Por. W. Wołpiuk, *Sily...*, *op.cit.*, s. 21.

ROZPORZĄDZENIA Z MOCĄ USTAWY W CZASIE STANU WOJENNEGO (art. 234)

1. Istota i postacie ustawodawstwa delegowanego

Artykuł 234 jest jedyną postacią ustawodawstwa delegowanego w Konstytucji RP. Pod pojęciem ustawodawstwa delegowanego rozumiemy przekazanie części materii ustawodawczej organom pozaparlamentarnym (organom egzekutywy). Uzyskują one prawo wydawania aktów o mocy prawnej równej ustawie. Akty te są nazywane zazwyczaj dekretnami z mocą ustawy lub rozporządzeniami z mocą ustawy. Istnieją dwie postacie ustawodawstwa delegowanego: delegacja konstytucyjna i delegacja ustawowa¹.

Z punktu widzenia historycznego rozwoju prawo organów władzy wykonawczej (monarchy) do wydawania aktów o randze ustawy miało charakter pierwotny wobec później wykształconych uprawnień ustawodawczych parlamentu. W czasach monarchii absolutnej całość funkcji państwowych spoczywała w rękach króla. Kierował on sprawami państwa za pomocą różnego rodzaju aktów, które bez względu na swoją nazwę cieszyły się jednakowym autorytetem, gdyż były przejawem woli królewskiej. Pojawienie się reprezentacji ludu zmieniło tę sytuację o tyle, że uzyskała ona prawo do udziału w ustawodawstwie. Król, wydając akty prawne, musiał niekiedy uzyskiwać zgodę organu przedstawicielskiego. Zgoda ta dotyczyła pierwotnie materii dotyczącej

1 E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziału prawa)*, Katowice 1992, s. 97.

własności poddanych królewskich, a w szczególności kwestii pobierania podatków (klauzula własności), następnie ich wolności (klauzula wolności), a później również zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego². W ten sposób ukształtował się dualistyczny system prawny, w którym współistniały akty normatywne wydawane przez króla za zgodą organu przedstawicielskiego oraz akty będące wyrazem woli tylko monarchy.

Wraz z wykształceniem się i rozszerzeniem funkcji ustawodawczej parlamentu pojawiła się kwestia zachowania w ręku monarchy uprawnień natury ustawodawczej w niektórych dziedzinach. W Europie kontynentalnej za pierwszy akt konstytucyjny uznający uprawnienia dekretodawcze monarchy uznaje się francuską Kartę Konstytucyjną Ludwika XVIII z 1814 r. Na mocy art. 14 król miał prawo wydawania rozporządzeń i ordonansów niezbędnych do wykonywania ustaw i dla bezpieczeństwa państwa³. Rozwiązanie francuskie stało się modelem dla podobnych rozwiązań w państwach niemieckich. W ten sposób pojawiła się pierwsza forma ustawodawstwa delegowanego: dekrety z mocą ustawy wydawane na mocy delegacji konstytucyjnej (dekrety z upoważnienia konstytucji). Należy przy tym pamiętać, że w monarchii konstytucyjnej prawo wydawania dekretów przez monarchę stanowiło przejaw przysługującej mu władzy prawodawczej i „nie mogło uchodzić za kompetencję delegowaną mu przez inny podmiot, lecz było prawem własnym monarchy”⁴.

Drugą formą ustawodawstwa delegowanego są dekrety z mocą ustawy wydawane na mocy delegacji ustawowej (dekrety z upoważnienia ustawy). Teoretycznym uzasadnieniem tej formy ustawodawstwa

2 Tamże, s. 95–96.

3 Co ciekawe, wydaje się, że taka forma regulacji powstała pod wpływem angielskiej doktryny. Otóż Blackstone w swoich słynnych „*Commentaries*” porównał zawieszenie *Habeas Corpus Act* ze znanym ze starożytnego Rzymu *senatus consultum ultimae necessitatis*, formalnie autoryzującym dyktaturę w razie zagrożenia państwa. Rząd, podejmując nadzwyczajne środki, liczył na wydanie przez parlament ustawy indemnizującej, która miała chronić przed konsekwencjami jego nielegalnych działań, pod warunkiem że gabinet mógł udowodnić konieczność zawieszenia *Habeas Corpus*. Z podobnych założeń wychodzili twórcy Karty Konstytucyjnej, którzy musieli pogodzić dwie sprzeczne tendencje: absolutystyczną i konstytucyjną. W świetle przyjętej regulacji monarcha mógł w rzeczywistości omijać konstytucję, formalnie jej nie łamiąc (M. A. Sieghart, *Government by Decree. A Comparative Study of the History of the Ordinance in English and French Law*, London 1950, s. 173–174).

4 K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 71.

delegowanego stało się utożsamienie organu przedstawicielskiego z narodem (suwerenem) i przyjęcie dopuszczalności delegowania przez parlament przysługujących mu uprawnień ustawodawczych organom egzekutywy⁵. W tym przypadku konstytucje przewidują możliwość uchwalenia przez parlament specjalnej ustawy upoważniającej odpowiedni organ do wydawania dekretów z mocą ustawy. W konstytucji są zawarte tylko ogólne ramy tych aktów.

Instytucje ustawodawstwa delegowanego były obecne również w polskim prawie konstytucyjnym i to od początków II Rzeczypospolitej. Na podstawie dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*⁶ Rada Ministrów uzyskała prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. Były one zatwierdzane przez naczelnika państwa i traciły moc obowiązującą w wypadku nieprzedstawienia ich na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. Na tej podstawie 2 stycznia 1919 r. został wydany pierwszy akt prawny regulujący instytucję stanu nadzwyczajnego w II Rzeczypospolitej – dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego⁷.

Polskim konstytucjom były znane różne formy ustawodawstwa delegowanego. Tylko konstytucja marcowa w pierwotnej wersji nie przewidywała *expressis verbis* tej instytucji. Jednakże doktryna prawa konstytucyjnego (W. Komarnicki) usiłowała wyinterpretować tę instytucję z art. 3 ust. 5: „Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc powszechnie obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”. Mimo wątpliwości co do interpretacji tego przepisu dopuszczono instytucję dekretu z mocy ustawy w ramach reformy skarbowej W. Grabskiego (1923)⁸.

Podobnie konstytucja z 1952 r., po jej znowelizowaniu w kwietniu 1989 r., nie przewidywała instytucji ustawodawstwa delegowanego. Dekrety (rozporządzenia) z upoważnienia konstytucji były natomiast

5 Tamże.

6 Dziennik Praw Królestwa Polskiego, Nr 17, poz. 41.

7 Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 1, poz. 79.

8 Na temat tzw. pełnomocnictw skarbowych Grabskiego zob. E. Zwierzchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej Polski międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1963, z. 10, s. 96–100.

przewidziane przez: 1) nowelę sierpniową 1926 r., 2) konstytucję kwietniową z 1935 r.⁹, 3) konstytucję PRL z 1952 r. Instytucję dekretów (rozporządzeń) z upoważnienia ustawy znały: 1) nowela sierpniowa¹⁰, 2) konstytucja kwietniowa, 3) mała konstytucja z 1947 r., 4) mała konstytucja z 1992 r.

W państwie demokratycznym władza ustawodawcza spoczywa w rękach przedstawicieli narodu, wybieranych w wyborach powszechnych. Z tego punktu widzenia konieczne jest uzasadnienie przekazania części tej władzy innym organom niż parlament. Ustawodawstwo delegowane jest uzasadniane różnymi czynnikami. Pierwszoplanową przyczyną jest sesyjny tryb pracy parlamentu. Wydawanie dekretów z mocą ustawy między sesjami parlamentu ma zastąpić parlament w wykonywaniu funkcji ustawodawczej w czasie, gdy on nie pracuje. Wraz z rozpoczęciem sesji parlamentu prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy ulega zawieszeniu. Zazwyczaj prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy w czasie przerwy międzysesyjnej opiera się na delegacji konstytucyjnej, ale może również mieć za podstawę delegację ustawową. W drugim przypadku ustawa upoważniająca jest wydawana na każdą kolejną przerwę międzysesyjną, przy czym – rzecz jasna – ustawa taka może, lecz nie musi zostać uchwalona. Często prawo wydawania dekretów w czasie przerwy międzysesyjnej jest uzależnione od wystąpienia „nagłej konieczności państwowej”. Innym uzasadnieniem ustawodawstwa delegowanego jest przekonanie o opieszałości prac parlamentu, nadmiernym obciążeniu jego prac itd. W takim przypadku chodzi najczęściej o uniknięcie debaty na forum parlamentu nad najbardziej niepopularnymi kwestiami, przeprowadzenie trudnych reform gospodarczych, chęć uniknięcia przez ugrupowania parlamentarne wzięcia odpowiedzialności za podjęte decyzje.

Materia dekretów z mocą ustawy może być określona bardzo szeroko. Minimum wyłączeń stanowi zmiana konstytucji. Wyróżniamy

9 Konstytucja kwietniowa znała dwie postacie dekretów z upoważnienia konstytucji: wydawane w sytuacji, gdy Sejm był rozwiązany, jeżeli zaistniała „konieczność państwowa” (art. 55 ust. 2) oraz z tytułu zwierzchnictwa prezydenta nad siłami zbrojnymi i administracją (art. 56).

10 Formą rozporządzenia z mocą ustawy wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zostały uregulowana m. in. problematyka stanów nadzwyczajnych: rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 marca 1928 r. o *stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 32, poz. 307) oraz rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 stycznia 1928 r. o *stanie wojennym* (Dz.U. Nr 8, poz. 54).

dwie podstawowe techniki legislacyjne służące określeniu przedmiotu dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy: technikę pozytywnych klauzul materialnych oraz technikę negatywnych klauzul materialnych. W praktyce konstytucje posługują się częściej techniką negatywną¹¹. Znała ją konstytucja marcowa po noweli sierpniowej (art. 44 ust. 5–6), konstytucja kwietniowa (art. 55 ust. 1–2, art. 79 ust. 2), mała konstytucja z 1947 r. (art. 4 ust. 1) oraz mała konstytucja z 1992 r. (art. 23 ust. 4)¹². Inną techniką posługiwała się konstytucja PRL z 1952 r. Polegała ona na takim określeniu materii ustawowych w konstytucji, które zakłada niedopuszczalność kompetencji dekretodawczej dla ich normowania prawnego. Z zakresu materii dekretów z mocą ustawy były w ten sposób wyłączone: zmiana konstytucji, uchwalenie budżetu, uchwalenie narodowego planu społeczno-gospodarczego, uchwalenie Regulaminu Sejmu¹³.

Wszystkie rodzaje dekretów podlegają kontroli parlamentu. Muszą zostać przedłożone parlamentowi przez organ, który je wydał na najbliższej sesji lub posiedzeniu parlamentu. Konsekwencją tego kroku może być uchylenie dekretu. Prawo parlamentu do wyrażenia ostatecznego zdania na temat obowiązywania dekretu z mocą ustawy należy odczytywać jako przejaw jego pozycji jako najwyższego organu ustawodawczego i kontrolującego działalność egzekutywy. Regulacje polskich konstytucji w tym zakresie były różne. Konieczność przedłożenia dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy do kontroli Sejmu przewidywała nowela sierpniowa, mała konstytucja z 1947 r. oraz konstytucja PRL z 1952 r. Takiej kontroli nie przewidywała konstytucja kwietniowa i mała konstytucja z 1992 r.

Szczególnym rodzajem ustawodawstwa delegowanego są dekrety z mocą ustawy wydawane w czasie zagrożenia państwa (stanu nadzwyczajnego) na podstawie upoważnienia konstytucyjnego bądź ustawo-

11 Przykładem zastosowania techniki pozytywnej było ustawowe upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w ramach reformy Grabskiego.

12 Należy pamiętać, że w przypadku dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy wydawanych na podstawie delegacji ustawowej konieczne jest określenie przez ustawę zakresu materii dekretów. W tym sensie możemy mówić o technice mieszanej, pozytywno-negatywnej. Ustawa w sposób pozytywny określa materię dekretową, zaś konstytucja w sposób negatywny określa, jakich spraw ta materia nie może dotyczyć.

13 Zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, red. K. Działocha, Wrocław 1981, s. 143–147.

wego. „Do tych pełnomocnictw sięgają rządzące siły w kryzysowych sytuacjach, kiedy okazuje się, że środki, które są do dyspozycji rządu i parlamentu nie wystarczają, aby uporać się z trudnościami kryzysu. Rząd pragnie odrzucić w tych sytuacjach ograniczone nawet skrępowanie, jakie wynika z przysługujących parlamentowi uprawnień ustawodawczych”¹⁴. K. Działocha określił tego typu dekrety jako „akty prawodawstwa wyjątkowego” i oddzielił od pozostałych aktów ustawodawstwa delegowanego, przyznając jednak, że mamy tu do czynienia z „instytucjami w dużej mierze zbieżnymi, bo wyposażonymi w jednakołą moc prawną”¹⁵. Różnica między tymi dwoma rodzajami aktów leży w odmiennych przesłankach ich zastosowania. Wydaje się jednak, że z tego punktu widzenia nie ma potrzeby wyciągania „aktów prawodawstwa wyjątkowego” poza nawias ustawodawstwa delegowanego. Dekrety czy też rozporządzenia z mocą ustawy wydawane w czasie stanu nadzwyczajnego są uzasadnione rzeczywiście specyficznymi okolicznościami, ale skoro ich moc prawna jest taka sama jak moc prawna dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy wydawanych w czasie normalnego funkcjonowania państwa, należy je uznać za formę ustawodawstwa delegowanego¹⁶.

Historia polskiego konstytucjonalizmu zna dwa przypadki wprowadzenia do systemu ustrojowego państwa „aktów prawodawstwa wyjątkowego”. Po pierwsze, w związku z wojną polsko–bolszewicką 1920 r. Sejm Ustawodawczy – w celu skupienia wszystkich wysiłków wojennych w rękach jednego organu – 1 lipca 1920 r. wydał ustawę *o utworzeniu Rady Obrony Państwa*¹⁷. Do zakresu działania Rady należało decydowanie we wszystkich sprawach związanych z prowa-

14 J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 272. „Regulacje stanu nadzwyczajnego pozwalają na stosowanie nadzwyczajnych środków i wydawanie przepisów prawnych w drodze nadzwyczajnej” (J. Seifert, *Notstandsverfassung*, [w:] *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, s. 409).

15 K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie...*, *op.cit.*, s. 14.

16 Należy zauważyć, że ta postać delegacji ustawodawczej daje asumpt do pojmowania stanu nadzwyczajnego jako szczególnej postaci delegacji ustawodawczej (zob. J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 279; K. Hesse, *Staatsnotstand und Staatsnotrecht*, [w:] *Staatslexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, t. VII, Freiburg 1962, s. 607). Charakterystyczny jest tu przykład Belgii. Mimo że konstytucja zakazuje zawieszania jej przepisów, w czasie I wojny światowej władzę ustawodawczą sprawował król wraz z ministrami, a w czasie II wojny światowej – sam rząd (zob. J. Clement, A. Alen, *Emergency Laws*, [w:] *Treatise on Belgian Constitutional Law*, red. A. Alen, Deventer–Boston 1992, s. 263).

17 Dz.U. Nr 53, poz. 327.

dzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju. W tym celu Rada mogła wydawać rozporządzenia i zarządzenia, które podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Jeżeli ustawa wymagała uchwały Sejmu, rozporządzenia i zarządzenia Rady były przedstawiane Sejmowi do zatwierdzenia za pośrednictwem prezydenta ministrów na najbliższym posiedzeniu¹⁸.

Po drugie, w myśl art. 79 ust. 2 konstytucji kwietniowej prezydent w czasie trwania stanu wojennego miał prawo bez upoważnienia Izb Ustawodawczych wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego (nie był wymagany również wniosek rządu). Prezydent miał prawo wydawania dekretów niezależnie od tego, czy trwała kadencja Sejmu i Senatu, czy też izby były rozwiązane. Materia dekretów obejmowała wszelkie kwestie, poza zmianą konstytucji – nie miał tu zastosowania art. 55 konstytucji¹⁹.

Analizując na tym tle w sposób ogólny rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane przez art. 234 Konstytucji RP z 1997 r. należy stwierdzić, że: 1) Są to rozporządzenia z mocą ustawy wydawane na mocy delegacji konstytucyjnej – nie jest potrzebne wydanie ustawy upoważniającej; 2) Mogą być wydawane jedynie w czasie stanu wojennego – są formą „aktów prawodawstwa wyjątkowego”; 3) Mogą być wydawane jedynie w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie – są instytucją zastępczą wobec uprawnień ustawodawczych Sejmu; 4) Są ograniczone pod względem czasowym (czas trwania stanu wojennego, okres niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie); 5) Mają ograniczony zakres przedmiotowy określony przez art. 228 ust. 3–5 – w związku z tym ich celem może być tylko przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa; 6) Są – podobnie jak ustawy – aktami o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym; 7) Są wydawane przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów i kontrasygnowane przez premiera; 8) Podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu – Sejm zachowuje kontrolę nad aktami ustawodawstwa delegowanego i dysponuje mechanizmem pozwalającym na szybkie ich usunięcie z systemu prawa.

18 Na mocy udzielonych pełnomocnictw Rada Obrony Państwa wydała rozporządzenie z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (Dz.U. Nr 69, poz. 460).

19 A. Deryng, *Sily Zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1, s. 9.

2. Formalne przesłanki wydawania rozporządzeń z mocą ustawy

Konstytucja w art. 234 ust. 1 przewiduje dwie formalne przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby można było wydać rozporządzenie z mocą ustawy. Pierwszą przesłanką jest zaistnienie „czasu stanu wojennego”. Przesłanka ta sprawia, że rozporządzenia z mocą ustawy należy traktować jako akty o charakterze wyjątkowym. Jej spełnienie wymaga formalnego wprowadzenia stanu wojennego przez prezydenta, jeżeli zająd warunki określone w art. 229 konstytucji. W zasadzie nie ma tutaj znaczenia, czy stan wojenny został ogłoszony na części czy na całym terytorium państwa, ale trudno wyobrazić sobie sytuację, w której zachodzi kolejny warunek – niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie – jeżeli stan wojenny został ogłoszony tylko na części terytorium państwa²⁰. Nie jest natomiast możliwe wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej. Ustrojodawca wyszedł z założenia, że zagrożenia opisane w art. 230 i art. 232 nie rodzą niebezpieczeństwa niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie.

Prezydent nie może również wydawać rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojny, jeżeli równocześnie nie został wprowadzony stan wojenny. Jak wskazano wyżej, stan wojny nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu przepisów konstytucji. Rozporządzenia z mocą ustawy mogą więc być wydawane jedynie w sytuacji, gdy po uprzednim ogłoszeniu stanu wojny został wprowadzony stan wojenny albo gdy wprowadzenie stanu wojennego poprzedziło ogłoszenie stanu wojny bądź też gdy te dwa akty zostały podjęte równocześnie.

Określenie „czas stanu wojennego” wyznacza dwa krańcowe terminy, w ramach których mogą być wydawane rozporządzenia z mocą ustawy. Terminem najwcześniejszym będzie dzień wejścia w życie rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego, a więc naj-

20 Może się jednak zdarzyć, że większość posłów zostanie zatrzymana w wyniku rozpoczęcia działań wojennych i nie będzie mogła dotrzeć na posiedzenie Sejmu. Należy mieć też na uwadze fakt, że określenie „na części terytorium państwa” może oznaczać, że stan wojenny obejmuje jego większość i powstaną poważne trudności z odbyciem posiedzenia Sejmu. Wydaje się jednak, że w takiej sytuacji bardziej racjonalne będzie wprowadzenie stanu wojennego na całym terytorium państwa.

prawdopodobniej dzień jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw²¹. Terminem najpóźniejszym będzie natomiast dzień, w którym rozporządzenie prezydenta o zakończeniu stanu wojennego wejdzie w życie²². W ramach tych terminów zasadnicze znaczenie będzie miało określenie okresu, w jakim Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Tak określone terminy ulegają dalszemu zawężeniu przez konieczność spełnienia zasady proporcjonalności (art. 228 ust. 5). Jeżeli mianowicie wydanie rozporządzenia z mocą ustawy nie jest bezwzględnie konieczne dla potrzeb sytuacji wojennej i istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w najbliższym czasie Sejm zdoła się zebrać na posiedzenie, należy zaniechać wydania tego aktu. Wydaje się, że jest możliwe, choć niecelowe, wejście w życie rozporządzenia z mocą ustawy po zniesieniu stanu wojennego. W takim przypadku Sejm powinien rozważyć możliwość uchylecia takiego aktu (zastąpienia go ustawą) w celu jak najszybszego wyeliminowania rozporządzeń z mocą ustawy z porządku prawnego, gdyż są one środkiem nadzwyczajnym, przewidzianym jedynie na czas zagrożenia bytu państwa.

Drugą przesłanką umożliwiającą wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy jest niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Przesłanka ta sprawia, że rozporządzenie z mocą ustawy jawi się jako instytucja nie tylko wyjątkowa, ale i zastępcza w stosunku do uprawnień ustawodawczych Sejmu. Niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie odróżnia system przyjęty przez konstytucję od systemu „konstytucyjnej dyktatury”. W tych systemach zazwyczaj głowa państwa (lub rząd) ma prawo wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie zagrożenia państwa bez względu na to, czy parlament jest w stanie sprawować swoje ustawodawcze zadania czy też nie²³.

21 Takie rozwiązanie jest właściwe ze względu na szczególnie charakter stanu wojennego. Możliwość wejścia w życie aktu normatywnego w dniu jego ogłoszenia przewiduje art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o stanie wojennym stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny. Prezydent nie mógłby więc ustalić innego terminu wejścia w życie rozporządzenia, zwłaszcza z mocą wsteczną.

22 W pewnych okolicznościach może to być również dzień ogłoszenia uchwały Sejmu o uchyleniu stanu wojennego wprowadzonego przez prezydenta (art. 231). Jednak wydaje się mało prawdopodobne, żeby do tego czasu prezydent, nie naruszając konstytucji (w szczególności warunku niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie), zdażył wydać rozporządzenie z mocą ustawy.

23 Np. prezydent Republiki Weimarskiej mógł wydawać dekrety z mocą ustawy na podstawie art. 48 konstytucji z 1919 r. nawet jeżeli Sejm Rzeszy mógł bez przeszkód sprawować swoje funkcje. Nieco inaczej art. 16 konstytucji V Republiki. Zob. również art. 79 konstytucji kwietniowej.

Nieemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie możemy uznać za typowy przejaw uzasadnienia wydawania dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy z upoważnienia konstytucji. W czasie normalnego funkcjonowania państwa uzasadnieniem jest zazwyczaj sesyjny tryb pracy parlamentu – dekrety są wydawane w czasie przerwy międzysesyjnej. Przyjęcie permanentnego systemu pracy skutkuje tym, że trudno sobie wyobrazić przyczyny, które uniemożliwiłyby zebranie się parlamentu na posiedzenie. Oczywiście sytuacja zmienia się w czasie stanu nadzwyczajnego – wówczas mogą zdarzyć się sytuacje uniemożliwiające odbycie posiedzenia.

Wydaje się, że przeszkody uniemożliwiające odbycie posiedzenia przez Sejm muszą mieć charakter faktyczny, a nie prawny. Konstytucja przyjmuje bowiem permanentny a nie sesyjny tryb pracy (art. 109 ust. 1). Poza tym konstytucja nie przewiduje przerwy międzykadencyjnej. Kadencja Sejmu trwa aż do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (art. 98 ust. 1 zdanie drugie *in fine*). Przyczyną o charakterze prawnym uniemożliwiającą odbycie posiedzenia byłoby skrócenie kadencji Sejmu przed jej upływem, gdyby nie fakt, że kadencja Sejmu, mimo że skrócona, trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (art. 98 ust. 6 w zw. z art. 98 ust. 1 zdanie drugie *in fine*). Ponadto w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie można skrócić kadencji Sejmu, jak również przeprowadzić wyborów – kadencja ulega przedłużeniu do dziewięćdziesięciu dni po zakończeniu stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 7). Z punktu widzenia przepisów konstytucji z formalnym brakiem organu przedstawicielskiego mamy do czynienia jedynie w razie krótkiej, kilku- bądź kilkunastogodzinnej przerwy między upływem pełnomocnictw dawnego Sejmu a zebraniem się nowego Sejmu na pierwsze posiedzenie. Dlatego należy uznać, że ewentualna przeszkoda w odbyciu posiedzenia przez Sejm będzie miała charakter faktyczny, a nie prawny.

Prowadzi to do wniosku, że najbardziej prawdopodobną przyczyną uniemożliwiającą Sejmowi odbycie posiedzenia będzie niemożność zebrania odpowiedniej grupy posłów. Artykuł 120 konstytucji w zdaniu pierwszym stwierdza, że „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”. Jeżeli na posiedze-

nie nie stawiała grupa co najmniej dwustu trzydziestu posłów oznacza to, że niemożliwe jest uchwalanie przez Sejm ustaw, czyli wypełnianie funkcji ustawodawczej. Należy przyjąć, że w świetle art. 234 – z uwagi na rolę, którą pełnią rozporządzenia z mocą ustawy – możliwość odbycia posiedzenia przez Sejm oznacza przede wszystkim możliwość wypełniania przez Sejm *in pleno* funkcji ustawodawczej. Niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie oznacza niemożność zebrania się grupy dwustu trzydziestu posłów, gdyż konstytucja nie przewiduje obniżonego progu *quorum* w czasie stanu nadzwyczajnego. Ustrojodawca kategorię stwierdzeniem art. 120 uniemożliwia ustawodawcy zwykłego przyjęcie na czas trwania stanu wojennego obniżonego progu frekwencji (np. 1/3). Dlatego należy przyjąć, że w sytuacji stwierdzenia braku *quorum* przez marszałka Sejmu na pierwszym posiedzeniu po wprowadzeniu stanu wojennego, powinien o tym fakcie powiadomić prezydenta i Radę Ministrów (premiera)²⁴. Będzie to skutkowało możliwością skorzystania przez te organy z uprawnień określonych w art. 234.

Wątpliwości – w związku z tak określonym warunkiem niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie – mogą pojawić się na tle art. 120 konstytucji w związku z podejmowaniem przez Sejm uchwał. Zdanie drugie tegoż artykułu stwierdza: „W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. Ustawa o stanie wojennym bądź Regulamin Sejmu może więc przewidzieć sytuację, w której Sejm będzie mógł podejmować uchwały w obecności mniejszej liczby posłów niż dwieście trzydzieści. Należy przy tym pamiętać, że termin „uchwała” odnosi się również do wszystkich etapów postępowania ustawodawczego. Tylko przyjęcie ustawy w trzecim czytaniu jest jej „uchwaleniem”, o którym mówi art. 120 zdanie pierwsze konstytucji. Gdyby się więc zdarzyło, że ustawa o stanie wojennym bądź Regulamin Sejmu wprowadzi zapis o możliwości podejmowania uchwał w obecności mniejszej liczby posłów niż dwieście trzydzieści, mogłoby się okazać, że Sejm jest w stanie odbyć posiedzenie, ale już nie jest w stanie uchylać ustaw. Przyjęcie takiego spo-

24 Tego rodzaju uprawnienie marszałka Sejmu wynika z jego pozycji jako organu reprezentującego Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2 konstytucji) i ma wyłącznie charakter deklaracyjny, choć wydaje się, że powinien to uczynić po konsultacji z Konwentem Seniorów.

sobu rozumowania przeczy logice instytucji rozporządzenia z mocą ustawy jako aktu zastępczego wobec ustawy. Nie można stwierdzić warunku niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie, ale też nie ma organu zdolnego do wydawania aktów rangi ustawy. Dlatego trzeba ten fakt mieć na uwadze, gdyby pojawił się, skądinąd rozsądny, pomysł umożliwienia Sejmowi odbycia posiedzenia w nadzwyczajnych warunkach²⁵. Z tego punktu widzenia należy więc podtrzymać postulat, by pod pojęciem niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie rozumieć niemożność uchwalania ustaw z powodu braku odpowiedniego *quorum*, tj. co najmniej połowy ustawowej liczby posłów²⁶.

Należy odróżnić sytuację, w której stan wojenny jest ogłaszany „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa” od sytuacji, w której jest wprowadzany w takich samych warunkach, jakie są konieczne do ogłoszenia przez Sejm bądź prezydenta stanu wojny (por. art. 116 ust. 2 oraz art. 229). W przypadku wprowadzenia stanu wojennego ze względu na „zewnętrzne zagrożenie państwa” trudno wyobrazić sobie sytuację, w której mogłyby zająć warunki przewidziane w art. 234. Właśnie w takiej sytuacji, gdy nie doszło jeszcze do wszczęcia działań zbrojnych, Sejm i Senat powinny być gotowe do podjęcia funkcji ustawodawczej, w zależności od rozwoju wydarzeń. Również w razie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na konieczność wywiązania się państwa polskiego ze zobowiązań sojuszniczych Sejm powinien zebrać się na posiedzenie, aby zdecydować o stanie wojny, chyba że „nie może zebrać się na posiedzenie” (choć trudno to sobie wyobrazić, zakładając że terytorium RP nie zostało jeszcze zaatakowane). Wówczas o stanie wojny postanawia prezydent. Nie bez przyczyny ustrojodawca w art. 116 ust. 2 i art. 234 posługuje się taką samą przesłanką. Należy zakładać, że jeżeli Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie w celu podjęcia uchwały o stanie wojny, to raczej trudno przypuszczać, że z biegiem czasu, w warunkach eskalacji wydarzeń wojennych osiągnie on zdolność do odbycia posiedzenia. W takich

25 Trzeba mieć na uwadze, że dopuszczenie odbycia przez Sejm posiedzenia w obecności mniejszej liczby posłów byłoby właściwie zgodną na koncepcję tzw. parlamentu szkieletowego na wzór niemieckiej Komisji Wspólnej czy szwedzkiej Delegacji Wojennej, a więc na zmianę pozycji ustrojowej organu przedstawicielskiego. Tego rodzaju pomysł odrzuciła Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (zob. *KKZN. Biuletyn XXX...*, *op.cit.*, s. 42).

26 Podobnie P. Winczorek, *Komentarz...*, *op.cit.*, s. 300.

warunkach Rada Ministrów niewątpliwie powinna występować, w miarę potrzeb, do prezydenta z wnioskiem o wydawanie odpowiednich rozporządzeń z mocą ustawy.

Problemy ze stwierdzeniem warunku niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie mogą pojawić się również w sytuacji, gdy zbrojny atak nieprzyjaciela następuje w czasie istnienia dwóch składów Sejmu: nowego – który nie odbył jeszcze pierwszego posiedzenia oraz dawnego – którego kadencja jeszcze nie upłynęła²⁷. W tej sytuacji niezwykle istotna staje się sprawa stwierdzenia, że nowy Sejm odbył pierwsze posiedzenie. Jest to bowiem moment konstytuujący rozpoczęcie kadencji nowego składu, jak i upływ kadencji dawnego²⁸.

Odnośnie pierwszego posiedzenia Sejmu należy podzielić pogląd L. Garlickiego, że jego celem jest ukonstytuowanie się izby, czyli uzyskanie przez nią „zdolności do samodzielnego działania, a w szczególności do odbywania dalszych posiedzeń”²⁹. Jak wskazuje Regulamin Sejmu w rozdziale I, pierwsze posiedzenie odbywa się pod przewodnictwem marszałka-seniora powoływanego przez prezydenta spośród najstarszych wiekiem posłów. W pierwszej kolejności obejmuje ono złożenie ślubowania przez posłów, a następnie wybór marszałka i wicemarszałków. W tym momencie z pewnością można uznać, że Sejm odbył pierwsze posiedzenie. Z. Czeszejko-Sochacki zwrócił uwagę, że Regulamin Sejmu nie przewiduje *quorum* koniecznego do złożenia przysięgi przez posłów. „Teoretycznie więc posiedzenie Sejmu może być otwarte nawet przy niewielkiej liczbie obecnych, pod warunkiem że wszyscy uprawnieni zostali prawidłowo powiadomieni o terminie i miejscu posiedzenia”³⁰. Skoro pierwsze posiedzenie może się rozpocząć pod nieobecność większości posłów, to jak w tej sytuacji wygląda zasada wyboru marszałka? Artykuł 4 ust. 3 Regulaminu Sejmu stwierdza, że

27 Polska konstytucja nie przewiduje przerwy międzykadencyjnej. W pewnym przedziale czasu istnieją więc dwa składy parlamentu. Wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy przypadającym w ciągu trzydziestu dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2). Kadencja dawnego składu obu izb upływa zaś dopiero w przeddzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (art. 98 ust. 1).

28 Nie ulega wątpliwości, że „dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”, o którym mówi art. 98 ust. 1 zdanie drugie określając moment upływu kadencji, jest innym określeniem dnia, w którym Sejm odbywa pierwsze posiedzenie.

29 L. Garlicki, *Polskie...*, *op.cit.*, s. 214.

30 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 132–133.

„Sejm wybiera Marszałka Sejmu bezwzględną większością głosów”. Zwraca tu uwagę brak określenia wymogu *quorum* do wyboru marszałka. Należy przyjąć, że w myśl art. 120 zdanie drugie konstytucji, skoro Regulamin inaczej nie stanowi, konieczna jest obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W takiej sytuacji, skoro nie ma odpowiedniej liczby posłów do wyboru marszałka, pierwsze posiedzenie Sejmu, mimo że się rozpoczęło, nie może ulec zakończeniu. W rezultacie może się okazać, że kadencja dawnego składu wygasa, a nowy Sejm nie może podjąć normalnej działalności, gdyż nie jest w stanie się ukonstytuować.

Na taki sposób rozumowania w dobie stanu wojennego nie można się zgodzić. Należy przyjąć, że elementem konstytucyjnym upływu kadencji dawnego składu jest, w myśl art. 98 ust. 1 konstytucji, dzień poprzedzający dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Dzień zebrania się Sejmu – a nie dzień zebrania się posłów. Zakończenie kadencji dawnego składu nastąpi więc dopiero z dniem poprzedzającym dzień złożenia ślubowania przez większość posłów, co umożliwi wybór marszałka izby nowej kadencji.

Jeżeli okaże się, że na zwołanym pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu nie ma *quorum*, należy przyjąć, że trwają pełnomocnictwa dawnego Sejmu. Będą one trwały aż do dnia poprzedzającego dzień, w którym nowy Sejm zdoła odbyć (ukończyć) pierwsze posiedzenie. Dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji w świetle art. 98 ust. 1 *in fine* oznaczałyby w tym przypadku nie ten dzień, na który prezydent zwołał pierwsze posiedzenie izby (art. 109 ust. 2), ale dzień, w którym zostanie zebrane *quorum* wystarczające do ukonstytuowania się Sejmu. Fakt odbycia przez nowy Sejm pierwszego posiedzenia musi skutkować nieważnością wszystkich decyzji podjętych przez dawny skład po godzinie 0⁰⁰ w dniu, w którym pierwsze posiedzenie nowego Sejmu dojdzie do skutku, albowiem *ex post* będzie można stwierdzić upływ jego kadencji³¹.

31 Z punktu widzenia rozważanej problematyki bardziej prawidłowa była regulacja małej konstytucji z 1992 r., która w art. 4 ust. 2 stwierdzała: „Kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji”. Takie rozwiązanie obowiązywało od czasu marcowej noweli małej konstytucji z 1995 r.

Posiedzenie Sejmu po wprowadzeniu stanu wojennego powinno zostać zwołane możliwie jak najszybciej. Sejm nie ma obowiązku zebrania się w mieście stołecznym Warszawa (art. 29 konstytucji), gdyby uniemożliwiały to wypadki wojenne. W konstytucji nie ma mowy o konieczności obradowania izb parlamentu w stolicy państwa³². Co więcej – jeżeli parlament z uwagi na działania zbrojne nie będzie mógł się zebrać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może to uczynić poza jej granicami.

Artykuł 234 mówi o niemożności zebrania się tylko Sejmu, nie wspominając o Senacie, do którego należy przecież także sprawowanie władzy ustawodawczej (art. art. 10 ust. 2, 95 ust. 1 konstytucji). W sytuacji, gdy Sejm jest zdolny do podjęcia określonych kroków wymaganych sytuacją, lecz brakuje Senatu w celu zakończenia postępowania ustawodawczego, Rada Ministrów nie ma prawa występowania do prezydenta o wydanie odpowiedniego rozporządzenia z mocą ustawy, albowiem nie jest spełniony wymóg niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie. Pozornym rozwiązaniem problemu byłoby odwołanie się do art. 121 ust. 2 zdanie drugie konstytucji: „Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”. W warunkach trwającej wojny trudno bowiem czekać na upływ owych trzydziestu dni³³.

Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem tej sytuacji będzie bezzwłoczne stwierdzenie przez marszałka Senatu, po otrzymaniu

32 Możliwość zebrania się parlamentu w innym miejscu niż stolica państwa w stanie nadzwyczajnym przewidują *expressis verbis* konstytucje niektórych innych państw, np. szwedzki Akt o Formie Rządu z 1974 r. (Rozdział XIII, § 1 zdanie drugie) oraz fiński Akt o Parlamencie z dnia 13 stycznia 1928 r. (§ 18). Z kolei prezydent Austrii może, w wyjątkowych sytuacjach przenieść siedzibę najwyższych organów państwa poza stolicę i zwoływać tam sesje nadzwyczajne parlamentu (zob. P. Sarnecki, *Konstytucyjne stanowisko Prezydenta Federalnego w Austrii*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994, s. 171–172).

33 Należy przyjąć, że w warunkach stanu wojennego zgłaszanie projektów ustaw koniecznych do zapewnienia zdolności obronnej państwa będzie należało przede wszystkim do Rady Ministrów (art. 144 ust. 4 pkt 7, 8, 11), która może uznać zgłoszony przez siebie projekt za pilny. Wiąże się z tym konieczność rozpatrzenia przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm w ciągu czternastu dni i podpisanie jej przez prezydenta w ciągu siedmiu dni (art. 123 ust. 3). Jednak zmieniająca się sytuacja wojenna może wymagać terminów jeszcze krótszych – liczonych w godzinach. Nawet tryb pilny może się okazać zbyt długotrwały, łącznie z okolicznością, że prezydent może nie wykorzystać przysługującego mu terminu na zajęcie stanowiska wobec ustawy.

ustawy uchwalonej przez Sejm, że izba nie jest w stanie zająć stanowiska wobec ustawy z powodu niemożności odbycia posiedzenia³⁴. Marszałek Sejmu po otrzymaniu zawiadomienia marszałka Senatu przekazałby ustawę do podpisu prezydenta. Efektem tego kroku byłoby więc ograniczenie trybu ustawodawczego wyłącznie do Sejmu³⁵. Takie rozwiązanie jest zgodne z duchem konstytucji przypisującej Sejmowi pierwszorzędną rolę w postępowaniu ustawodawczym – wszak posługuje się ona pojęciem „ustawa” wobec aktu uchwalonego już przez Sejm (art. 121 ust. 1). Pozycja obu izb w postępowaniu ustawodawczym jest zawsze nierówna – ostateczna decyzja w sprawie uchwalenia ustawy w każdym przypadku należy do Sejmu³⁶.

W razie pojawiających się wątpliwości co do prawa prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy musimy mieć na uwadze wyjątkowość art. 234 nie tylko wobec przepisów konstytucyjnych funkcjonujących w czasie „normalnym”, ale także wobec przepisów rozdziału XI. Żaden inny przepis nie stwarza możliwości naruszenia podstawowych zasad ustroju państwa, jak art. 234. Dlatego musi być zawsze wyraźnie stwierdzona przez marszałka Sejmu niemożność odbycia posiedzenia przez izbę³⁷. Uzurpowanie przez prezydenta władzy ustawodawczej może bowiem doprowadzić do trwałych zmian ustrojowych.

Poza zaistnieniem „czasu stanu wojennego” i stwierdzeniem niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie konstytucja nie stawia

34 Niemożność odbycia posiedzenia przez Senat oznacza, podobnie jak w przypadku Sejmu, niemożność zajęcia stanowiska wobec ustawy z powodu braku *quorum*, tj. co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (por. art. 124 w zw. z art. 120 konstytucji).

35 Mogą jednak powstać wątpliwości, jeżeli Senat w terminie określonym przez konstytucję nabierze zdolności do odbycia posiedzenia.

36 Zawsze wymagana jest zgoda Senatu w przypadku ustawy o zmianie konstytucji (art. 235 ust. 4) oraz ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2).

37 Nie wydaje się, aby prawo do stwierdzenia o niemożności odbycia przez Sejm posiedzenia można było przekazać Trybunałowi Konstytucyjnemu w ramach orzekania o sporach kompetencyjnych (art. 189 konstytucji). Jak piszą autorzy komentarza do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, „w konflikcie między poszczególnymi władzami (np. między władzą wykonawczą a ustawodawczą) działają inne mechanizmy i instytucje niż instytucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych (przekroczenie kompetencji prawodawczych organu uprawnionego może uruchomić procedurę przed TK)” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999, s. 177).

dodatkowych przeszkód do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W szczególności należy podkreślić fakt, że konstytucja nie przewiduje zaistnienia wymogu „stanu nagłej konieczności państwowej” – elementu charakterystycznego dla dekretów z upoważnienia konstytucji³⁸. Brak ten rekompensuje odesłanie do art. 228 ust. 5 (zasada proporcjonalności). Przy wąsko zakreślonej materii rozporządzeń z mocą ustawy – o czym niżej – brak konieczności zaistnienia „stanu nagłej konieczności państwowej” należy odczytywać jako zwiększenie swobody organów egzekutywy w dysponowaniu uprawnieniami dekretodawczymi. Jest więc wąsko zakreślona materia rozporządzeń z mocą ustawy, ale nie stawia się dodatkowych warunków w dysponowaniu tym środkiem³⁹.

3. Zakres przedmiotowy rozporządzeń z mocą ustawy

Konstytucja RP z 1997 r. przy określeniu zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy posługuje się techniką pozytywnych klauzul materialnych. Artykuł 234 ust. 1 zdanie pierwsze *in fine* stwierdza, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane „w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5”. Oznacza to, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą regulować: zasady działania organów władzy publicznej; zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych; podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenia z mocą ustawy ponadto „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5).

38 Zob. np. art. 55 ust. 2 konstytucji kwietniowej.

39 Również w konstytucji PRL z 1952 r. nie było podobnego warunku, lecz mimo to postulowano, by dekrety były wydawane „w celu regulacji spraw nie cierpiących zwłoki” (zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, *op.cit.*, s. 151–160).

O ile odesłanie do art. 228 ust. 5 nie budzi wątpliwości, o tyle klauzula art. 228 ust. 3–4 nakazuje głębsze zastanowienie się nad prawidłowością regulacji konstytucyjnej. Artykuł 228 ust. 3–4 określa zakres materii ustaw o stanach nadzwyczajnych, które mają zostać uchwalone przez Sejm i Senat. Ustawy te muszą uregulować dwie kwestie: zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Odesłanie art. 234 do art. 228 ust. 3 może oznaczać troskę ustrojodawcy o zapewnienie prawidłowej regulacji działania organów władzy publicznej w warunkach wojennych oraz innego (szerszego) zakreslenia ograniczeń praw i wolności jednostki, jeśli się okazało, że dotychczasowe uregulowania ustawowe⁴⁰ okazały się niewystarczające. Jednakże należy zwrócić uwagę na art. 228 ust. 6, do którego nie odsyła art. 234, a który – moim zdaniem – wiąże się ściśle z zakresem przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy. Przepis ten zakazuje w czasie trwania stanu nadzwyczajnego zmiany konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze prezydenta, a także ustaw o stanach nadzwyczajnych.

W doktrynie przyjmuje się, że sama ustawa zwykła nie może zawierać klauzuli zakazującej jej zmiany przez dekret z mocą ustawy⁴¹. Jeżeli jednak taka klauzula znajdzie się w konstytucji – a taki charakter nosi, jak się wydaje, art. 228 ust. 6 – to nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie z mocą ustawy nie może zmieniać normy ustawowej, nawet jeżeli mieści się ona w materii określonej przez art. 228 ust. 3–5. Jeżeli więc rozporządzenia z mocą ustawy mają regulować materię ustaw o stanach nadzwyczajnych, a jednocześnie nie mogą zmieniać tych ustaw, to wynika z tego, że prezydent wydając rozporządzenia z mocą ustawy będzie związany materią ustaw o stanach nadzwyczajnych. Innymi słowy, rozporządzenia z mocą ustawy będą mogły dotyczyć wyłącznie kwestii nie uregulowanych w ustawach o stanach nadzwyczajnych. W ten sposób materia rozporządzeń z mocą ustawy zawęży się do minimum. Na takie rozwiązanie w czasie stanu wojennego trudno się zgodzić. Brak odpowiednich aktów o randze ustawy może godzić w zdolności obronne państwa. Należy poszukać rozwiązania, które umożliwi inną wykładnię przepisów konstytucji.

40 Mam tu na myśli ustawę o stanie wojennym.

41 K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, *op.cit.*, s. 149.

Przede wszystkim fakt nieodesłania art. 234 do art. 228 ust. 6 może rodzić podejrzenie, że wolą ustrojodawcy było, aby zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych dotyczył tylko Sejmu i Senatu. Natomiast rozporządzenia z mocą ustawy nie byłyby takim zakazem objęte. Jest to jednak pogląd nie do przyjęcia. Rozporządzenia z mocą ustawy są aktami zastępczymi wobec ustaw. Jeżeli więc ustrojodawca zakazuje w normalnym trybie ustawodawczym zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych, to tym bardziej zakaz ten dotyczy rozporządzeń z mocą ustawy⁴².

Takie stanowisko traci na znaczeniu, jeżeli przyjmiemy, iż ustrojodawca miał na względzie tak krańcowo niebezpieczną sytuację, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie z uwagi na rozmiar działań wojennych zagrażających bezpośrednio istnieniu państwa, że postanowił poświęcić zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych. Wydaje się, że ów zakaz został umieszczony w tym celu, aby w dobie stanu nadzwyczajnego nie dochodziło do trwałych zmian ustrojowych państwa, to znaczy, żeby był możliwy bez większych perturbacji powrót do normalnych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jednakże w sytuacji krańcowego zagrożenia trzeba poświęcić nawet takie dobra, które stanowią o jego istocie.

Należy jednak pamiętać, że w art. 228 ust. 6 obok zakazu zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych znajduje się również zakaz zmiany ordynacji wyborczych. Dopuszczenie zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych przez rozporządzenia z mocą ustawy grozi możliwością zamachu organów władzy wykonawczej na prawo wyborcze, które nie jest w żaden sposób związane ze zdolnością obronną państwa. Ewentualne środki kontrolne wobec rozporządzeń z mocą ustawy podejmowane czy to przez Sejm czy Trybunał Konstytucyjny mają charakter derogacyjny (następczy), nie skutkujący uchynieniem rozporządzenia z mocą ustawy *ex tunc*. Dlatego na taką interpretację tych przepisów nie można się zgodzić⁴³.

42 Na korzyść takiego poglądu przemawia też sposób w jaki został sformułowany art. 228 ust. 6: „W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione...”. Przepis ten odnosi się więc nie tylko do Sejmu i Senatu, ale również i prezydenta wydającego rozporządzenia z mocą ustawy.

43 Nie podejmuję w tym miejscu problematyki zmiany konstytucji, która cechuje się specyficznym trybem postępowania określonym w art. 235. Jest oczywiste, że każda próba „zawieszenia” przepisów konstytucji (którą znamy np. z art. 48 konstytucji weimarskiej) musi skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności takiego rozporządzenia z mocą ustawy.

O ile odesłanie do art. 228 ust. 5 nie budzi wątpliwości, o tyle klauzula art. 228 ust. 3–4 nakazuje głębsze zastanowienie się nad prawidłowością regulacji konstytucyjnej. Artykuł 228 ust. 3–4 określa zakres materii ustaw o stanach nadzwyczajnych, które mają zostać uchwalone przez Sejm i Senat. Ustawy te muszą uregulować dwie kwestie: zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Odesłanie art. 234 do art. 228 ust. 3 może oznaczać troskę ustrojodawcy o zapewnienie prawidłowej regulacji działania organów władzy publicznej w warunkach wojennych oraz innego (szerszego) zakreslenia ograniczeń praw i wolności jednostki, jeśli się okazało, że dotychczasowe uregulowania ustawowe⁴⁰ okazały się niewystarczające. Jednakże należy zwrócić uwagę na art. 228 ust. 6, do którego nie odsyła art. 234, a który – moim zdaniem – wiąże się ściśle z zakresem przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy. Przepis ten zakazuje w czasie trwania stanu nadzwyczajnego zmiany konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze prezydenta, a także ustaw o stanach nadzwyczajnych.

W doktrynie przyjmuje się, że sama ustawa zwykła nie może zawierać klauzuli zakazującej jej zmiany przez dekret z mocą ustawy⁴¹. Jeżeli jednak taka klauzula znajdzie się w konstytucji – a taki charakter nosi, jak się wydaje, art. 228 ust. 6 – to nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie z mocą ustawy nie może zmieniać normy ustawowej, nawet jeżeli mieści się ona w materii określonej przez art. 228 ust. 3–5. Jeżeli więc rozporządzenia z mocą ustawy mają regulować materię ustaw o stanach nadzwyczajnych, a jednocześnie nie mogą zmieniać tych ustaw, to wynika z tego, że prezydent wydając rozporządzenia z mocą ustawy będzie związany materią ustaw o stanach nadzwyczajnych. Innymi słowy, rozporządzenia z mocą ustawy będą mogły dotyczyć wyłącznie kwestii nie uregulowanych w ustawach o stanach nadzwyczajnych. W ten sposób materia rozporządzeń z mocą ustawy zawęża się do minimum. Na takie rozwiązanie w czasie stanu wojennego trudno się zgodzić. Brak odpowiednich aktów o randze ustawy może godzić w zdolności obronne państwa. Należy poszukać rozwiązania, które umożliwi inną wykładnię przepisów konstytucji.

40 Mam tu na myśli ustawę o stanie wojennym.

41 K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, *op.cit.*, s. 149.

Przed wszystkim fakt nieodesłania art. 234 do art. 228 ust. 6 może rodzić podejrzenie, że wolą ustrojodawcy było, aby zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych dotyczył tylko Sejmu i Senatu. Natomiast rozporządzenia z mocą ustawy nie byłyby takim zakazem objęte. Jest to jednak pogląd nie do przyjęcia. Rozporządzenia z mocą ustawy są aktami zastępczymi wobec ustaw. Jeżeli więc ustrojodawca zakazuje w normalnym trybie ustawodawczym zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych, to tym bardziej zakaz ten dotyczy rozporządzeń z mocą ustawy⁴².

Takie stanowisko traci na znaczeniu, jeżeli przyjmiemy, iż ustrojodawca miał na względzie tak krańcowo niebezpieczną sytuację, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie z uwagi na rozmiar działań wojennych zagrażających bezpośrednio istnieniu państwa, że postanowił poświęcić zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych. Wydaje się, że ów zakaz został umieszczony w tym celu, aby w dobie stanu nadzwyczajnego nie dochodziło do trwałych zmian ustrojowych państwa, to znaczy, żeby był możliwy bez większych perturbacji powrót do normalnych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie w sytuacji krańcowego zagrożenia trzeba poświęcić nawet takie dobra, które stanowią o jego istocie.

Należy jednak pamiętać, że w art. 228 ust. 6 obok zakazu zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych znajduje się również zakaz zmiany ordynacji wyborczych. Dopuszczenie zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych przez rozporządzenia z mocą ustawy grozi możliwością zamachu organów władzy wykonawczej na prawo wyborcze, które nie jest w żaden sposób związane ze zdolnością obronną państwa. Ewentualne środki kontrolne wobec rozporządzeń z mocą ustawy podejmowane czy to przez Sejm czy Trybunał Konstytucyjny mają charakter derogacyjny (następczy), nie skutkujący uchynieniem rozporządzenia z mocą ustawy *ex tunc*. Dlatego na taką interpretację tych przepisów nie można się zgodzić⁴³.

42 Na korzyść takiego poglądu przemawia też sposób w jaki został sformułowany art. 228 ust. 6: „W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione...”. Przepis ten odnosi się więc nie tylko do Sejmu i Senatu, ale również i prezydenta wydającego rozporządzenia z mocą ustawy.

43 Nie podejmuję w tym miejscu problematyki zmiany konstytucji, która cechuje się specyficznym trybem postępowania określonym w art. 235. Jest oczywiste, że każda próba „zawieszenia” przepisów konstytucji (którą znamy np. z art. 48 konstytucji weimarskiej) musi skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności takiego rozporządzenia z mocą ustawy.

Na gruncie art. 234 w związku z art. 228 ust. 3–5 możliwe jest jeszcze inne rozumienie zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy. Można założyć, że art. 234 odsyła nie tyle do materii określonej zwłaszcza w art. 228 ust. 3, ale do samych ustaw o stanach nadzwyczajnych. Innymi słowy, to ustawy o stanach nadzwyczajnych miałyby określić „zakres i granice” rozporządzeń z mocą ustawy. Takie rozumowanie być może dałoby się obronić z punktu widzenia literalnego brzmienia art. 234 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 228 ust. 3 i 4 (ale już nie ust. 5), jednak należy zauważyć, że art. 228 ust. 3 traktuje o ustawach o stanach nadzwyczajnych, a nie konkretnie o ustawie o stanie wojennym.

Jak z tego wynika, określenie zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy budzi wiele wątpliwości. Istnieje prawdopodobieństwo, że próba zastosowania art. 234 w praktyce, przy zachowaniu litery konstytucji, może zakończyć się niepowodzeniem z uwagi na zbyt wąsko zakreśloną materię dekretową. Taki stan rzeczy może w praktyce doprowadzić do niemocy organów władzy państwowej w sytuacji ekstremalnego zagrożenia, czego przykładem była np. Francja w 1940 r.⁴⁴ Niedociągnięcia rozwiązań konstytucyjnych mogą stać się w ten sposób dla rządzących okazją do powołania się na tzw. stan wyższej konieczności państwowej, a to byłoby nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Koncepcja stanu wyższej konieczności jest znana od dawna prawu konstytucyjnemu⁴⁵, ale historyczne doświadczenia wielu państw w tym zakresie są pesymistyczne⁴⁶.

44 W czerwcu 1940 r. prezydent A. Lebrun, nie mając środków konstytucyjnych w celu przejścia władzy, mianował premierem marszałka P. Pétaina, który następnie przystąpił do kolaboracji z Niemcami. Na ten przykład powołał się w 1958 r. gen. Ch. de Gaulle, uzasadniając konieczność wprowadzenia do nowej konstytucji (art. 16) swoistej dyktatury prezydenta Republiki (zob. K. Wołowski, *Prezydent...*, *op.cit.*, s. 209–210). Wydaje się jednak, że kryzys państwowości III Republiki wynikał z przyczyn pozaprawnych. Historia innych państw z okresu I i II wojny światowej (jak również i Francji z lat 1914–1918) dowiodła, że brak stosownych przepisów konstytucyjnych nie jest przeszkodą w podejmowaniu odpowiednich kroków obronnych, nawet niezgodnych z literą konstytucji. W takich wypadkach najczęściej powoływano się na koncepcję stanu wyższej konieczności.

45 Zob. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanów nadzwyczajnych w państwie...*, *op.cit.*, w szczególności s. 11–14.

46 Mam tu na myśli przede wszystkim osławiony art. 48 konstytucji weimarskiej, który posłużył w Niemczech w latach 1932–33 do odejścia od systemu rządów parlamentarnych i ułatwił przejście pełni władzy przez A. Hitlera (zob. C. L. Rossiter, *Constitutional...*, *op.cit.*, s. 54–59). Również praktyczne zastosowanie art. 16 w konstytucji V Republiki przez gen. Ch. de Gaulle'a wzbudziło szereg kontrowersji (zob. R. Konieczny, *Nadzwyczajne...*, *op.cit.*, s. 81–84).

Tak poważnych wątpliwości nie budzi odesłanie art. 234 do art. 228 ust. 4. Wskazuje on, że ustawodawca może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Wydaje się, że uregulowanie tej kwestii powinno nastąpić przede wszystkim w odrębnej ustawie tworzącej wraz z ustawami o stanie wojennym, stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej kompleks przepisów regulujących sytuacje prawne związane ze stanami nadzwyczajnymi. W ten sposób podmioty prawa nie będą zaskoczone, jeśli zajdzie konieczność ograniczenia ich praw i wolności, wiedząc w jakim trybie mogą spodziewać się wyrównania ich strat majątkowych. Jeżeli kwestię odszkodowań za straty majątkowe powstałe w czasie stanu wojennego ureguluje ustawa, to wydaje się, że również i w tym przypadku należy uznać prawo prezydenta do regulowania tych kwestii w sytuacji, gdy dotychczasowa regulacja ustawowa będzie niewystarczająca.

Ostatni przepis, do którego odsyła art. 234 ust. 1, a mianowicie art. 228 ust. 5, w dużej mierze ma charakter ocenny. Rozporządzenia z mocą ustawy są środkiem zupełnie wyjątkowym, przewidzianym tylko na okres największego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Mogą służyć tylko i wyłącznie przywróceniu normalnego funkcjonowania organów państwowych (zasada celowości)⁴⁷. Zostały zamieszczone w konstytucji po to, aby zapewnić ciągłość władzy ustawodawczej. W praktyce mogą pojawić się tylko pytania o to, czy uciekanie się do tak wyjątkowego środka będzie odpowiadało stopniowi zagrożenia (zasada proporcjonalności). Będzie musiała na nie każdorazowo odpowiedzieć Rada Ministrów przed wystąpieniem do prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy. Problem ten wydaje się jednak tylko teoretyczny. Jeżeli bowiem sytuacja wojenna nie pozwoliła Sejmowi na zebranie się na posiedzenie, to sytuacja jest na wskroś wyjątkowa i należy użyć wszelkich środków, które będą w stanie zabezpieczyć byt państwa w tym okresie.

47 Wydaje się, że nie jest właściwa interpretacja, w świetle której rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane w zakresie „działań zmierzających do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 258). Oznaczałoby to, że materia rozporządzeń z mocą ustawy jest właściwie nieograniczona. Odesłanie do art. 228 ust. 3–4 nie byłoby wówczas potrzebne.

Konstytucyjna regulacja materii rozporządzeń z mocą ustawy budzi wiele wątpliwości. Wątpliwe jest, czy w praktyce przy takiej konstrukcji można byłoby zrobić z art. 234 jakikolwiek użytek. *De lege ferenda* należy zgłosić postulat, by ustrojodawca posłużył się negatywną konstrukcją przy regulacji materii rozporządzeń z mocą ustawy, tak jak czyniły to wszystkie polskie konstytucje, jeżeli przewidywały instytucje dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy⁴⁸.

4. Procedura wydawania rozporządzeń z mocą ustawy

a) Wniosek Rady Ministrów

Konieczność działania prezydenta na wniosek Rady Ministrów zapobiega niebezpieczeństwu nadużywania uprawnień do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, skoro na Radzie Ministrów spoczywa potencjalna groźba pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej z chwilą zaistnienia warunków umożliwiających zebranie się Sejmu na posiedzenie, jeżeli treść rozporządzenia z mocą ustawy będzie sprzeczna z wolą większości parlamentarnej.

Możliwość wydania rozporządzenia z mocą ustawy tylko na wniosek Rady Ministrów oznacza, że:

- 1) Po stwierdzeniu, że zaszły warunki określone w art. 234, tj. niemożność zebrania się Sejmu po ogłoszeniu stanu wojennego, Rada Ministrów musi dojść do przekonania, że sprawne wykonywanie zadań wynikających z konstytucji i ustaw, a przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, wymaga wydania aktu rangi ustawy;
- 2) Decyzja o wystąpieniu z wnioskiem do prezydenta powinna zostać podjęta na posiedzeniu Rady Ministrów⁴⁹. Jak zauważył L.

48 Odnośnie problemów wiążących się z zakresem przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy zob. również K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 54–59.

49 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 1929). Z uwagi na doniosłość kroku nie należy raczej dopuszczać możliwości podjęcia decyzji drogą korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (art. 2 ust. 2), choć z formalnego punktu widzenia nie ma ku temu przeszkód.

Garlicki, pisząc o trybie wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy na gruncie art. 23 małej konstytucji, „tym samym niedopuszczalne jest przejmowanie omawianych tu kompetencji »Rady Ministrów« przez jej wewnętrzne ciała o węższym charakterze”⁵⁰;

- 3) Prezes Rady Ministrów zwołuje posiedzenie Rady Ministrów, ustala jego porządek i mu przewodniczy⁵¹. Jeżeli nie jest on obecny na posiedzeniu rządu, lub nie może czasowo sprawować swoich obowiązków, pracami Rady Ministrów kieruje wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez premiera lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany⁵².

Po przyjęciu przez RM odpowiedniego wniosku, premier kieruje go niezwłocznie do rozpatrzenia przez prezydenta.

Specyfika wniosku Rady Ministrów wynika z faktu, że jest ona ciałem kolegialnym, zwłaszcza w sytuacji rządu koalicyjnego⁵³. Jednakże w ramach podejmowania wniosku przez Radę Ministrów szczególna rola przypada premierowi. Wynika ona nie tylko z jego ogólnej pozycji jako szefa rządu, która dodatkowo ulega wzmocnieniu w czasie stanu wojennego, ale przede wszystkim z faktu konieczności kontrasygnowania rozporządzenia z mocą ustawy wydanego przez prezydenta⁵⁴. Oznacza to, że bez zgody premiera nie zostanie wydane żadne rozporządzenie z mocą ustawy, nawet gdyby doszło do przegłosowania jego stanowiska na posiedzeniu Rady Ministrów⁵⁵. Pozycja premiera ulega dodatkowemu wzmocnieniu w przypadku istnienia rządu jednopartyjnego. Wówczas to jego osoba urasta do rangi organu faktycznie decydującego o treści rozporządzenia z mocą ustawy.

50 L. Garlicki, *Artykuł 23, [w:] Komentarz..., op.cit.*, uwaga 29.

51 Art. 17 ustawy o Radzie Ministrów...

52 Tamże, art. 6.

53 Należy mieć na uwadze fakt, że w czasie stanu wojennego (wojny) najczęściej jest powoływany rząd jedności narodowej, w którym są reprezentowane wszystkie najważniejsze ugrupowania parlamentarne.

54 Art. 144 ust. 2 konstytucji.

55 Przede wszystkim premier nie dopuściłby do rozpatrywania niekorzystnego z jego punktu widzenia wniosku o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy na posiedzeniu Rady Ministrów w ramach kompetencji do ustalania porządku jej obrad. Mogłoby się jednak zdarzyć, że uczyniłaby to osoba zastępująca go w pełnieniu funkcji (wyznaczony wiceprezes RM lub minister).

b) Wydanie rozporządzenia z mocą ustawy przez prezydenta

Do konstytutywnych cech dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy należy wydawanie ich przez organy pozaparlamentarne. Chodzi przede wszystkim o organy egzekutywy – głowę państwa (monarchę, prezydenta) lub rząd⁵⁶. Powierzenie prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez art. 234 prezydentowi – przy jego wyborze przez Naród w wyborach powszechnych sprzyjających kreowaniu silnych osobowości – stwarza sytuację, w której może dojść do rozminięcia się woli prezydenta z wolą większości parlamentarnej. Takiemu niebezpieczeństwu zdaje się skutecznie zapobiegać konieczność działania prezydenta na wniosek Rady Ministrów.

Bez wniosku Rady Ministrów prezydent nie może wydać rozporządzenia z mocą ustawy. Jako nie kontrasygnowane przez prezesa RM nie może być ono ogłoszone i stosowane przez organy władzy publicznej. Jeżeli jednak uzyska ono (co w praktyce jest nieprawdopodobne) kontrasygnatę premiera, będzie musiało być bezwzględnie uchylone przez Trybunał Konstytucyjny. Może również skutkować pociągnięciem prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 145 konstytucji) i ewentualnie prezesa Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem za kontrasygnowanie aktu prezydenta.

Po otrzymaniu wniosku Rady Ministrów prezydent powinien niezwłocznie podjąć decyzję o podpisaniu projektu rozporządzenia z mocą ustawy przez nią przedstawionego. Zasadniczy problem, jaki się jawi na tym tle dotyczy ewentualnej odmowy podpisania rozporządzenia z mocą ustawy przez prezydenta. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na sformułowanie, jakim posługuje się art. 234 („Prezydent Rzeczypospolitej [...] wydaje rozporządzenia z mocą ustawy”). Podobne sformułowanie znajduje się w art. 161 („Prezydent Rzeczypospolitej [...] dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów”) i innych przepisach konstytucji⁵⁷. Warto zauważyć, że takich wątpliwości nie rodzi sformułowanie art. 229 („Prezydent Rzeczypospolitej [...] może wpro-

56 Dekrety z mocą ustawy może wydawać również organ o charakterze *quasi* parlamentarnym. Był nim np. Stały Wydział na mocy konstytucji Czechosłowacji z 1920 r. (zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie...*, s. 79–80).

57 Np. art. 134 ust. 4, art. 136, art. 183 ust. 3, art. 185.

wadzić stan wojenny”) oraz art. 230 ust. 1 („Prezydent Rzeczypospolitej [...] może wprowadzić [...] stan wyjątkowy”). Bez wątplenia w tych przypadkach prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Należy wyjść z założenia, że prezydent nie może odmówić wydania rozporządzenia z mocą ustawy w formie zaproponowanej przez Radę Ministrów⁵⁸.

c) Kontrasygnata prezesa Rady Ministrów

Przed zarządzeniem ogłoszenia rozporządzenia z mocą ustawy musi uzyskać ono kontrasygnatę premiera (art. 144 ust. 2). Nie ulega wątpliwości, że wydanie rozporządzenia z mocą ustawy jest „aktem urzędowym” w rozumieniu tego przepisu. Jednocześnie, ponieważ nie jest ono wymienione w art. 144 ust. 3 jako osobista prerogatywa prezydenta, wymagana jest kontrasygnata premiera dla uzyskania przez rozporządzenie z mocą ustawy mocy obowiązującej. W zastępstwie prezesa Rady Ministrów kontrasygnatę może dokonać upoważniony przez niego wicepremier. Należy dopuścić również możliwość upoważnienia przez prezesa Rady Ministrów określonego ministra do dokonania tej czynności⁵⁹. Brak kontrasygnaty oznacza, że rozporządzenie z mocą ustawy nie może być ogłoszone w Dzienniku Ustaw, ani wykonywane przez organy administracji publicznej, nawet gdyby zostało do nich rozesłane przez urząd prezydenta.

Należy założyć, że Rada Ministrów przedstawi wniosek o wydane rozporządzenia z mocą ustawy łącznie z kontrasygnatą premiera. Obowiązkiem prezydenta jest, jak wskazano wyżej, niezwłoczne podpisanie rozporządzenia z mocą ustawy. Jeszcze raz należy podkreślić, że prezydent nie ma prawa odmówić wnioskowi Rady Ministrów. Co więcej, należy przyjąć, że ewentualny akt prezydenta odmawiający podpisania rozporządzenia z mocą ustawy również wymaga kontrasygnaty premiera. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pozostaje on w ramach aktu urzędowego, o którym mowa w art. 144 ust. 2. Dotykamy w tym miejscu szerszego problemu kontrasygnowania aktów negatywnych głowy państwa. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy kontrasygnata dotyczy tylko aktów urzędowych wydanych przez głowę państwa, czy

58 Podobnie W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 107.

59 Por. Art. 6 ust. 1–2 ustawy o Radzie Ministrów...

też kontrasygnowane być muszą również akty urzędowe odmawiające wydania określonego aktu. Jest to problem o zasadniczym znaczeniu, którego rozstrzygnięcie decyduje nie tylko o wzajemnych relacjach między organami władzy państwowej w czasie stanu nadzwyczajnego, ale również o całej konstrukcji ustrojowej państwa.

Przed wszystkim należy zauważyć, że art. 144 ust. 2 posługuje się pojęciem „akty urzędowe” nie rozstrzygając, czy chodzi tylko o akty pozytywne, czy również o akty negatywne, odmawiające dokonania jakiejś czynności najczęściej na wniosek Rady Ministrów. Trudno założyć, że kontrasygnacie podlegają tylko te akty, na wydanie których prezydent wyraził zgodę, a pozostałe nie. Należy przyjąć, że chodzi o oba rodzaje aktów urzędowych. W art. 144 ust. 3 wyliczającym akty urzędowe zwolnione z obowiązku kontrasygnaty znajdujemy w zasadzie tylko akty pozytywne, z jednym wszak wyjątkiem – odmowy podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6). Odmowa podpisania ustawy wymaga więc kontrasygnaty premiera. Można założyć, że gdyby prezydent mógł odmówić wydania rozporządzenia z mocą ustawy, należałoby to uzasadnić odpowiednim przepisem konstytucyjnym, ale oczywiście takiego przepisu nie ma. Z drugiej jednak strony, pamiętać należy, że rozporządzenie z mocą ustawy jest aktem prezydenta, zaś ustawa – aktem parlamentu. Z tego punktu widzenia powyższy argument nie jest chyba do obrony.

Najważniejsze wydają się dwa powody uzasadniające tezę o konieczności kontrasygnowania aktu urzędowego prezydenta odmawiającego podpisania rozporządzenia z mocą ustawy. Po pierwsze, jak wskazano wyżej, to Rada Ministrów jest organem przygotowującym wniosek i opracowującym treść rozporządzenia z mocą ustawy. Na niej spoczywa obowiązek podejmowania wszelkich czynności służących zapewnieniu skutecznej obrony państwa. Z tego punktu widzenia przyznanie prezydentowi prawa blokowania takich inicjatyw należy uznać za niezgodne z konstytucyjnymi funkcjami określonymi w art. 126 ust. 2. Stanowisko prezydenta nie może ulec przełamaniu, co niebezpiecznie naruszałoby podstawy ustrojowe państwa, zbliżając się do systemu „konstytucyjnej dyktatury” – dyktatury specyficznej, bo pozwalającej potencjalnemu dyktatorowi (prezydentowi) na działanie – pod względem formalnym – w zasadzie tylko negatywne.

Po drugie, kontrasygnowanie takiego aktu prezydenta służy zachowaniu parlamentarnej kontroli nad egzekutywą, nawet jeśli wyegzekwowanie ewentualnej odpowiedzialności przez Sejm ma charakter tylko potencjalny⁶⁰. Na tle art. 234 ma to zasadnicze znaczenie, gdyż narusza on zasadę podziału władz na rzecz organów egzekutywy. Brak takiego środka w rękach parlamentu pozostawiałby mu tylko trudną do przeprowadzenia procedurę odsunięcia prezydenta od władzy w drodze pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej⁶¹.

Przyjęcie tezy o konieczności kontrasygnowania aktu odmawiającego wydania rozporządzenia z mocą ustawy może spowodować, że prezydent, nie chcąc dopuścić do wydania rozporządzenia z mocą ustawy i mając na uwadze fakt, że odmowa podpisania rozporządzenia z mocą ustawy musi uzyskać aprobatę premiera, może powstrzymać się od jakiegokolwiek czynności. Takie działanie prezydenta usprawiedliwiałoby jego ewentualne pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Nie ulega wątpliwości, że prezydent mógłby zostać pociągnięty do takiej odpowiedzialności nie tylko za działanie powodujące naruszenie konstytucji, ale również za zaniechanie.

5. Obowiązki wydania rozporządzenia z mocą ustawy

a) Wejście w życie

Podpisane przez prezydenta rozporządzenie z mocą ustawy, analogicznie do ustawy, jest ogłaszane w Dzienniku Ustaw i wchodzi w życie w terminie wskazanym w nim samym albo czternastego dnia od

60 Mowa jest o okresie w którym Sejm nie może zebrać się na posiedzenie.

61 Konieczność zachowania kontroli parlamentu nad egzekutywą jest głównym argumentem zwolenników tezy o konieczności kontrasygnaty aktów negatywnych głowy państwa na gruncie niemieckiej Ustawy Zasadniczej (zob. H. Biehl, *Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1971, s. 85; zob. również uwagi R. Herzoga w komentarzu do art. 58 UZ przemawiające za odrzuceniem tego poglądu, [w:] T. Maunz, G. Dürig, P. Badura, U. Di Fabio, M. Herdegen, R. Herzog, H. H. Klein, P. Lerche, H. J. Papier, A. Randelzhofer, E. Schmidt-Assman, R. Scholz, *Grundgesetz. Kommentar*, München 2001, t. 4, numer brzegowy 44).

dnia wydania Dziennika Ustaw⁶². Wydaje się również zasadne, by – ze względu na wyjątkowy charakter aktu oraz warunki stanu wojennego – nastąpiło dodatkowe podanie treści rozporządzenia do publicznej wiadomości (analogicznie do art. 228 ust. 2).

Na wejście w życie rozporządzenia z mocą ustawy nie ma wpływu obowiązek jego przedłożenia Sejmowi w celu zatwierdzenia. Późniejsza uchwała Sejmu spowoduje potwierdzenie obowiązywania rozporządzenia z mocą ustawy albo jego uchylenie. Należy przyjąć, iż zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku uchwała Sejmu może przewidywać również datę utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z mocą ustawy. Jeżeli Sejm nie zatwierdzi rozporządzenia z mocą ustawy i nie wskaże terminu utraty przez niego mocy obowiązującej, należy przyjąć, że nastąpi to czternastego dnia od daty publikacji uchwały Sejmu⁶³.

Być może należałoby również przyjąć, że ze względu na bezpieczeństwo państwa, które w czasie stanu wojennego staje się dobrem nadrzędnym, dozwolone jest naruszenie przez rozporządzenie z mocą ustawy zasady *lex retro non agit*⁶⁴, pod warunkiem że nie będzie ono dotyczyło norm prawa karnego (art. 42 ust. 1 konstytucji). Zasada niedziałania prawa wstecz jest jednym z fundamentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, które z kolei składa się na zasadę demokratycznego państwa prawnego. Mimo że jest to jedna z naczelnych zasad naszego porządku prawnego, należy uznać, że w warunkach stanu wojennego nie może to być zasada nienaruszalna, gdyż nadrzędną zasadą prawną powinna się stać zasada niepodległości i suwerenności państwa.

b) Powszechnie obowiązujący charakter rozporządzeń z mocą ustawy

W myśl art. 234 ust. 2 rozporządzenia z mocą ustawy mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. W ten sposób przepis ten uzupełnia wyrażone w rozdziale III konstytucji założenie zamknię-

62 Art. 4 ust. 1–2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

63 Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

64 Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...

tego systemu źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Do tego należy dodać przepisy stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3). Dołączenie do powyższego katalogu rozporządzeń z mocą ustawy nadaje tym aktom cechę wyjątkowości, co – oprócz ściśle określonych przesłanek, które muszą być spełnione, aby rozporządzenia z mocą ustawy mogły być wydawane – zostaje potwierdzone przez fakt umieszczenia ich w rozdziale XI, a nie III konstytucji.

Rozporządzenia z art. 234 mają „moc ustawy”. Oznacza to, że:

- 1) Przy wszystkich odpowiadających ustawie cechach, rozporządzenie z mocą ustawy nie jest ustawą, albowiem ustawa jest aktem pochodzącym od parlamentu, natomiast rozporządzenie z mocą ustawy wydaje prezydent. Wskazuje na to sama nazwa tego aktu oraz konieczność zatwierdzenia go przez Sejm;
- 2) Rozporządzenie z mocą ustawy w hierarchii aktów prawnych zajmuje pozycję równą ustawie. Z drugiej jednak strony, ze względu na ograniczenia przedmiotowe określone w art. 228 ust. 3–5, rozporządzenie z mocą ustawy może zmieniać materię tylko określonych ustaw.
- 3) Rozporządzenie z mocą ustawy może zmieniać, zawieszać i uchylać normy ustawowe oraz innych rozporządzeń z mocą ustawy, a także inne normy prawa krajowego, o ile mieszczą się w zakresie ustalonym w art. 228 ust. 3–5;
- 4) Rozporządzenie z mocą ustawy może upoważniać określony organ do wydania rozporządzenia określonego w art. 92⁶⁵;

65 Pogląd o dopuszczalności zawarcia w rozporządzeniu z mocą ustawy upoważnienia do wydania aktów wykonawczych może budzić wątpliwości z uwagi na fakt, że prezydent może sam sobie udzielić upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego wobec rozporządzenia z mocą ustawy. Z drugiej jednak strony, trudno zakładać, że rozporządzenie z mocą ustawy będzie skonstruowane tak szczegółowo, iż wydanie wobec niego aktów wykonawczych okaże się zbędne (zob. na tle art. 23 małej konstytucji B. Naleziński, K. Wołtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 38–39).

5) Rozporządzenie z mocą ustawy jest aktem ogólnym i abstrakcyjnym – niedopuszczalne jest stanowienie takich aktów o charakterze konkretno-indywidualnym.

Rozporządzenia mają „moc ustawy”. Jest to cecha konstytutywna tych aktów. Zostały one ustanowione w tym celu, by było możliwe wydawanie aktów o randze równą ustawie w czasie, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie – a więc organ, do którego normalnie należy stanowienie jedynego rodzaju aktów ustawodawczych. Z chwilą opublikowania rozporządzenia z mocą ustawy w Dzienniku Ustaw nosi ono wszystkie cechy ustawy, a w szczególności ma ono moc prawną równą ustawie. O niższej mocy prawnej rozporządzenia z mocą ustawy nie może przesądzać ich wąski zakres przedmiotowy⁶⁶. Z pewnością więc będą one zajmowały pozycję równą ustawom. W czasie trwania stanu wojennego będą jednak miały niższą moc prawną od aktów określonych w art. 228 ust. 6.

Jeszcze raz należy podkreślić, że rozporządzeniu z mocą ustawy przysługują wszystkie cechy ustawy od dnia opublikowania ich w Dzienniku Ustaw. Późniejsze zatwierdzenie bądź uchylene rozporządzenia przez Sejm (a tym bardziej przez Trybunał Konstytucyjny) nie ma w tej mierze żadnego znaczenia. W szczególności nie do przyjęcia byłby pogląd zakładający, że dopiero z chwilą zatwierdzenia rozporządzenia przez Sejm nabierze ono „moc ustawy”.

c) Utrata mocy obowiązującej

Rozporządzenie z mocą ustawy traci moc obowiązującą, gdy Sejm odmówi jego zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu (art. 234 ust. 1 zdanie 2). Konstytucja nie precyzuje co prawda skutków ewentualnego niezatwierdzenia, ale należy przyjąć, że stwierdzenie tego faktu spowoduje utratę mocy obowiązującej przez dany akt. Aby to nastąpiło potrzebne jest opublikowanie decyzji Sejmu w dzienniku urzędowym⁶⁷. Powinien to być Dziennik Ustaw, gdyż chodzi o stwier-

66 Por. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, *op.cit.*, s. 151.

67 Inaczej J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 345, który przyjmuje, że „niezatwierdzenie przez Sejm rozporządzeń z mocą ustawy w sytuacji niezakończonego jeszcze stanu wojennego oznacza utratę mocy obowiązującej rozporządzeń z mocą ustawy z chwilą ich niezatwierdzenia”.

dzenie utraty obowiązywania aktu normatywnego o mocy powszechnie obowiązującej.

Wydaje się, że rozporządzenie z mocą ustawy nie powinno tracić mocy obowiązującej z dniem ogłoszenia uchwały Sejmu o jego uchyleniu w Dzienniku Ustaw, tym bardziej nie powinno tracić mocy obowiązującej w dniu podjęcia stosowanej uchwały przez Sejm. Należy przyjąć, że powinno upłynąć co najmniej kilkudniowe *vacatio legis*, które pozwoli na podjęcie kroków zmierzających do nowego uregulowania spraw będących przedmiotem rozporządzenia z mocą ustawy (może chodzić np. o wystąpienie do Sejmu z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą).

W razie uchylecia rozporządzenia z mocą ustawy przez Sejm i utraty przez niego mocy obowiązującej, fakt ten nie powinien mieć wpływu na skutki prawne, jakie wywarło ono w okresie obowiązywania. Skutek *ex tunc* (od momentu wejścia rozporządzenia z mocą ustawy w życie) jest raczej nie do przyjęcia⁶⁸. Rozwiązanie takie byłoby wadliwe z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego i musi zostać uznane za niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego⁶⁹.

Konstytucja nie wypowiedziała się na temat ewentualnej utraty mocy obowiązującej rozporządzeń z mocą ustawy z chwilą zakończenia stanu wojennego. Należy więc przyjąć, że rozporządzenie z mocą ustawy obowiązuje do momentu jego uchylecia przez ustawę.

6. Kontrola rozporządzeń z mocą ustawy

a) Zatwierdzenie przez Sejm

W systemach charakterystycznych dla „konstytucyjnej dyktatury” parlament z reguły nie ma prawa kontroli wobec nadzwyczajnych

68 Por. B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, „Przegląd Prawa i Administracji” LIV, s. 90–91.

69 Por. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie...*, *op.cit.*, s. 91.

aktów prawnych wydanych przez egzekutywę⁷⁰. Konstytucja RP nie przewiduje jednak zasadniczych zmian ustrojowych w sytuacji zagrożenia. Wyjątkowość instytucji rozporządzeń z mocą ustawy, która stanowi jedyny wyraz przesunięcia kompetencji między organami władzy państwowej, jest osłabiona przez konieczność zatwierdzenia tych aktów przez Sejm. Poddając rozporządzenia z mocą ustawy kontroli Sejmu, Konstytucja RP wypełnia postulat, aby wszystkie kategorie dekretów były poddane kontroli parlamentarnej⁷¹.

Przepis art. 234 ust. 1 zdanie drugie nakłada na prezydenta obowiązek przedłożenia rozporządzenia z mocą ustawy Sejmowi, przy czym – jak się wydaje – prezydent nie powinien czekać na uzyskanie przez Sejm zdolności do odbycia posiedzenia, lecz powinien wydany akt przesłać niezwłocznie na ręce marszałka Sejmu.

Prawo Sejmu do zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy wynika z jego funkcji kontrolnej (art. 95 ust. 2)⁷². Należy przy tym pamiętać, że w myśl art. 95 ust. 2 Sejm pełni funkcję kontrolną jedynie wobec działalności Rady Ministrów (szerzej: administracji rządowej jej podległej). Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Odpowiedzialność za działania prezydenta ponosi prezes Rady Ministrów jako organ kontrasygnujący jego akty urzędowe (art. 144 ust. 2), a tym samym cała Rada Ministrów, gdyż nie jest możliwe zastosowanie instytucji wotum nieufności tylko w stosunku do jej szefa. Artykuł 234 nie kłóci się pod tym względem z art. 95 ust. 2, gdyż Rada Ministrów jest tym organem, który występuje do prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy, a prezes Rady Ministrów je kontrasygnuje. W ten sposób członkowie Rady Ministrów przejmują pełną odpowiedzialność za akt prezydenta. Ponadto teza o zatwierdzaniu przez Sejm rozporządzeń z mocą ustawy w ramach funk-

70 Np. na mocy konstytucji weimarskiej prezydent miał obowiązek przedłożenia wydanych dekretów do wiadomości Sejmu Rzeszy, ale parlament nie miał prawa ich zatwierdzenia. Mógł jedynie żądać uchylecia wydanego dekretu. Konstytucja V Republiki w ogóle nie wspomina o obowiązku przedłożenia aktów podjętych na mocy art. 16 do wiadomości parlamentu, nie mówiąc o ich zatwierdzaniu.

71 D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułto, Gdańsk 1993, s. 120. Postulat ten został zgłoszony na tle art. 23 małej konstytucji, który, jak wiadomo, nie przewidywał kontroli Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy wydawanymi przez Radę Ministrów.

72 W. Wołpiuk, *Państwo...*, *op.cit.*, s. 108.

cji kontrolnej jest tym bardziej uzasadniona, jeżeli przyjmiemy, że – jak wskazano wyżej – również akt prezydenta odmawiający wydania rozporządzenia z mocą ustawy wymaga akceptacji Rady Ministrów (kontrasygnaty premiera).

Konstytucja nie wypowiada się na temat formy aktu, w którym Sejm ma zadecydować o zatwierdzeniu rozporządzenia z mocą ustawy, ale jest oczywiste, że powinna to być uchwała. Sprawa może się skomplikować jeżeli: 1) Sejm odmawiając zatwierdzenia rozporządzenia zechce w jego miejsce uchwalić nowe przepisy o randze ustawowej; 2) Sejm zatwierdzając rozporządzenie z mocą ustawy zechce dokonać w nim pewnych zmian. Wydaje się, że właściwa byłaby regulacja, w myśl której Sejm dokonałby zatwierdzenia bądź uchylecia rozporządzenia z mocą ustawy w formie uchwały, a następnie uchwaliłby ustawę zastępującą regulację rozporządzenia z mocą ustawy. Niewątpliwie negatywną konsekwencją takiego trybu postępowania byłaby trudność w dostosowaniu przepisów uchylających rozporządzenie z mocą ustawy do momentu wejścia w życie nowej ustawy z uwagi na fakt, że postępowanie ustawodawcze jest o wiele bardziej czasochłonne.

Być może należałoby również dopuścić zatwierdzenie przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy²⁶ w formie „przyjęcia do wiadomości” na najbliższym posiedzeniu. Sejm więc nie musiałby formalnie ogłaszać uchwały zatwierdzającej. Wynikałoby z tego również zakaz późniejszego uchylecia rozporządzenia z mocą ustawy na podstawie art. 234 ust. 1 zdanie drugie, co oczywiście nie sprzeciwiałoby się późniejszemu uchyleciu (lub zmianie niektórych przepisów rozporządzenia) w formie ustawy. Z drugiej strony, przepis konstytucyjny możemy interpretować w ten sposób, że jeżeli Sejm nie zatwierdzi rozporządzenia na najbliższym posiedzeniu, będzie to oznaczało jego uchylecie. Nie ma tu jednoznacznej odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości – należy więc raczej odrzucić formę zatwierdzenia przez „przyjęcie do wiadomości”. Sejm powinien podjąć stosowną uchwałę zatwierdzającą albo uchylającą rozporządzenie. Z jednym wszak wyjątkiem. Konstytucja nie reguluje bowiem sytuacji, w której rozporządzenie z mocą ustawy nie zostanie przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu: Należy przyjąć, że w takiej sytuacji rozporządzenie z mocą

ustawy traci moc obowiązującą w dniu zakończenia najbliższego posiedzenia Sejmu z mocy samego prawa⁷³.

Mimo że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku ogłoszenia uchwały Sejmu o zatwierdzeniu rozporządzenia z mocą ustawy w Dzienniku Ustaw, należy uznać, że obowiązek taki wynika z art. 9 ust. 2 pkt 7 (ogłaszanie aktów prawnych dotyczących stanu wojennego). Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że uchwała Sejmu dotyka bezpośrednio kwestii obowiązywania rozporządzenia z mocą ustawy, którego obowiązek ogłoszenia wynika bezpośrednio z art. 9 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy.

W przypadku Konstytucji RP zatwierdzanie rozporządzeń z mocą ustawy przez Sejm należy traktować przede wszystkim jako potrzebę zapewnienia zgodności treści rozporządzenia z wolą większości parlamentarnej. Wydaje się, że z tego punktu widzenia kontrola Sejmu nie powinna prowadzić do częstego uchylania rozporządzeń z mocą ustawy, skoro to Rada Ministrów ma głos decydujący odnośnie treści rozporządzenia. Ponadto należy mieć uwadze fakt, że zatwierdzenie rozporządzenia z mocą ustawy może mieć miejsce po dość długim okresie jego obowiązywania z uwagi na trwające działania wojenne. Uchylenie rozporządzenia z mocą ustawy w takiej sytuacji może prowadzić do poważnych komplikacji w kierowaniu obroną państwa, nie mówiąc o tym, jakie skutki może wyrzucić uchylenie rozporządzenia z mocą ustawy w systemie prawa. Należy się więc spodziewać, że w praktyce ewentualne uchylenie rozporządzenia z mocą ustawy następowaloby bardzo rzadko, nawet gdyby większość parlamentarna faktycznie nie zgadzała się z wydanym aktem. Sejm przy zatwierdzaniu rozporządzeń z mocą ustawy może brać pod uwagę również kryterium proporcjonalności i celowości (art. 228 ust. 5) – czy wydanie aktu o mocy równej ustawie było rzeczywiście uzasadnione stopniem zagrożenia i czy było potrzebne w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Należy w tym miejscu wrócić do spostrzeżenia, że konstytucja nie posługuje się stwierdzeniem o wydawaniu tych aktów tylko w razie zaistnienia nagłej konieczności państwowej. Teoretycznie brak

73 Pojawia się pytanie, kto ma ogłosić ten fakt w Dzienniku Ustaw. Mógłby to być prezydent, gdyby mu zależało na utracie mocy obowiązującej przez dane rozporządzenie albo marszałek Sejmu, jeżeli prezydent zaniechałby tej czynności. Najwłaściwsze wydaje się jednak podjęcie przez Sejm w tej mierze stosownej uchwały.

takiego warunku może spowodować, że Sejmowi trudniej będzie uzasadnić uchylenie rozporządzenia z mocą ustawy. Nie mógłby on postawić zarzutu, że sytuacja nie wymagała wydania aktu o randze ustawy, chyba że powołałby się na ogólną zasadę proporcjonalności.

b) Kontrola Trybunału Konstytucyjnego

Bez wątplenia rozporządzenie z mocą ustawy podlega, mimo braku wyraźnego przepisu w konstytucji, kontroli przez Trybunał Konstytucyjny pod względem jego zgodności z konstytucją. Z pewnością należy dopuścić następczą kontrolę rozporządzeń z mocą ustawy, natomiast ewentualna kontrola prewencyjna budzi spore wątpliwości.

W ramach postępowania ustawodawczego prezydent przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją i nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za zgodną z konstytucją. W przypadku rozporządzeń z mocą ustawy przewidzianych w małej konstytucji z 1992 r. istniał przepis wyraźnie wskazujący na dopuszczalność prewencyjnej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 ust. 6). Jednak wówczas organem wydającym takie rozporządzenie była Rada Ministrów, natomiast do prezydenta należała ostateczna decyzja o wejściu w życie rozporządzenia z mocą ustawy (art. 23 ust. 7). Konstytucja RP jednak nie przekreśla *expressis verbis* możliwości poddania rozporządzeń z mocą ustawy kontroli prewencyjnej. Z drugiej strony, mała konstytucja ustanowiła odrębny przepis pozwalający na poddanie rozporządzeń z mocą ustawy kontroli prewencyjnej. Pozytywny wynik kontroli prewencyjnej oznaczał możliwość podpisania przez prezydenta rozporządzenia, negatywny – obowiązek odmowy jego podpisania.

W przypadku rozporządzeń z mocą ustawy na tle art. 234 Konstytucji RP dopuszczenie kontroli prewencyjnej budzi wiele wątpliwości. Po pierwsze, przed podpisaniem rozporządzenia z mocą ustawy przez prezydenta mamy do czynienia z jego projektem, a nie z gotowym aktem normatywnym. W przypadku kontroli prewencyjnej na tle art. 122 ust. 3–4 konstytucji mamy natomiast do czynienia z ustawą, a nie z projektem ustawy, mimo że ustawa nie została jeszcze podpisana przez prezydenta. Podobna sytuacja istniała na tle art. 23 ust. 6 małej konstytucji: organem wydającym rozporządzenie z mocą ustawy była Rada

Ministrów. Po drugie, kontrola prewencyjna jest ściśle związana z procedurą ustawodawczą, stąd – jak się wydaje – należy upatrywać w art. 23 małej konstytucji przepisu szczególnego dopuszczającego kontrolę prewencyjną rozporządzeń z mocą ustawy. Po trzecie, dopuszczenie kontroli prewencyjnej nie korespondowałoby z przyjęciem zasady, że odmowa prezydenta w sprawie wydania rozporządzenia z mocą ustawy wymaga kontrasygnaty premiera. Gdyby Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności rozporządzenia z konstytucją, prezydent musiałby odmówić podpisania rozporządzenia z mocą ustawy, a premier byłby zmuszony – pod groźbą odpowiedzialności konstytucyjnej – kontrasygnować ten akt prezydenta. Po czwarte, dopuszczenie kontroli prewencyjnej kłóciłoby się z *ratio legis* rozporządzeń z mocą ustawy, które są wydawane w czasie szczególnego zagrożenia i wymagają szybkiego wejścia w życie. Dlatego wydaje się, że rozporządzenia z mocą ustawy nie powinny podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnym.

Takich wątpliwości nie powinno być przy kontroli następczej. Mimo że konstytucja nie dopuszcza *expressis verbis* kontroli rozporządzeń z mocą ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, należy przyjąć, że rozporządzenia z mocą ustawy powinny podlegać kontroli następczej na takich zasadach jak ustawa. Niecelowe zdaje się tylko uprawnienie prezydenta i prezesa Rady Ministrów do występowania z wnioskiem o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją. Takiego uprawnienia na tle art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji nie można jednak tym organom odmówić. W postępowaniu o stwierdzenie zgodności rozporządzeń z mocą ustawy z konstytucją stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu w sprawie konstytucyjności ustaw.

Podstawą kontroli Trybunału Konstytucyjnego będą przede wszystkim przepisy konstytucyjne. Ponieważ art. 228 ust. 6 zakazuje zmiany w czasie stanu nadzwyczajnego konstytucji, ordynacji wyborczych i ustaw o stanach nadzwyczajnych, Trybunał Konstytucyjny powinien odnieść się do zgodności rozporządzeń z mocą ustawy nie tylko z konstytucją, ale również z tymi ustawami. Należy tutaj pamiętać o wątpliwościach, jakie mogą się pojawić na tym tle w związku z nadmiernie zawężonym zakresem przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy.

Artykuł 234, a w szczególności jego odwołanie się do art. 228 ust. 3–5 rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych. Stwarza to niebezpieczeństwo, że w sytuacji, gdy zajdzie konieczność zastosowania art. 234 w praktyce, będzie to przepis trudny do użycia. Czas wojny (stanu wojennego) nie jest najlepszym momentem do sporów doktrynalnych, dlatego zakres unormowań art. 234 należy wyjaśnić jak najszybciej. Nie obejdzie się jednak – jak sądzę – bez noweli tego przepisu, zwłaszcza jeśli chodzi o określenie zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy.

Uwagi końcowe

Problematyka stanów nadzwyczajnych nie jest często podejmowana w doktrynie prawa konstytucyjnego. Niewątpliwie najważniejszą tego przyczyną jest wyjątkowość tej materii konstytucyjnej, o której nie wiadomo, czy kiedykolwiek zostanie wykorzystana w praktyce. Dopiero w czasach zagrożeń problematyka ta staje na pierwszym planie. Wówczas jednak nie ma czasu na rozważania doktrynalne. Dlatego kwestię stanów nadzwyczajnych trzeba poruszać na co dzień, w czasach, gdy nie ma mowy o zagrożeniach, które swymi rozmiarami uzasadniają potrzebę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy była regulacja stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w aspekcie jej zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Analizie poddano takie kwestie, jak przesłanki wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych, tryb ich wprowadzenia, kontrola decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, zasięg czasowy i terytorialny stanów nadzwyczajnych, tryb zakończenia stanów nadzwyczajnych oraz konsekwencje ich wprowadzenia w dziedzinie praw i wolności jednostki oraz zasadach działania organów władzy publicznej.

Regulacja stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP nie budzi większych wątpliwości w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego. W szczególności należy podkreślić, że zostały spełnione standardy demokratycznego państwa prawnego w aspekcie procedury wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Mimo że uprawnienie to należy organów egzekutywy, zostaje zachowana parlamentarna kontrola nad decyzją o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Drugim godnym podkreślenia faktem jest to, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie prowadzi do zawieszenia, a jedynie ograniczenia praw i wolności jednostki oraz nie powoduje zmiany organizacji i kompetencji organów władzy państwowej – zmiana dotyczy tylko zasad ich działania. Jedyńm odejściem od konstytucyjnego sposobu sprawowania władzy, lecz za to o zasadniczym charakterze, jest prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego. Tutaj niestety pojawia się naj-

więcej wątpliwości, które mogą zostać usunięte tylko – jak się wydaje – przez nowelizację art. 234 w kształcie zaproponowanym w rozdziale VI niniejszej pracy. W razie wykorzystania tego przepisu w praktyce w obecnym kształcie może bowiem dojść do konfliktu między koniecznością zachowania bytu państwa a zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Słabością rozwiązań konstytucyjnych jest chyba również zbyt częste odwoływanie się do interesu państwa, a nie do interesu jego obywateli. W szczególności art. 228 ust. 5 *in fine* traktujący o zasadzie celowości stwierdza, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa”, nie wspominając o przywróceniu pełnej realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym stany nadzwyczajne mają służyć nie tylko przywróceniu prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej, ale również zapewnieniu korzystania przez obywateli w jak najszerszym stopniu z przysługujących im praw i wolności.

Z innych wątpliwości, które pojawiły się w pracy, nadmienić należy regulację art. 228 ust. 6. Jest to przepis niewątpliwie potrzebny, chroniący podstawy systemu prawnego w dobie zagrożenia, ale obecny jego kształt wydaje się nie do końca przemyślany. Może bowiem dojść do sytuacji, w której wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (w szczególności stanu klęski żywiołowej) na niewielkim terytorium kraju spowoduje wstrzymanie prac nad zmianą określonego aktu prawnego (konstytucji, ordynacji wyborczej). Może w tym miejscu dojść do nadużyć, a ogólna zasada proporcjonalności, sformułowana w art. 228 ust. 5. w aspekcie gwarancyjnym może okazać się niewystarczająca.

Podobne wątpliwości odnoszą się do art. 228 ust. 7. Przepis ten został pomyślany jako ochrona podstawowych mechanizmów rządzących państwem demokratycznym w czasie stanu nadzwyczajnego. Może jednak w tym miejscu dojść do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, jeżeli przepis ten zostanie wykorzystany do odsuwania w czasie wyborów pod pretekstem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej) nawet na niewielkim terytorium państwa. Trzeba w tym aspekcie również pamiętać, że Sejm może zezwolić na przedłużenie stanu klęski żywiołowej na czas praktycznie nieograniczony. Przepis

art. 228 ust. 7 zdanie drugie należy uznać za zbyt słabą gwarancję, że w tym miejscu nie dojdzie do nadużyć.

Niewątpliwie istnieje pilna potrzeba nowego spojrzenia na problematykę stanów nadzwyczajnych przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Początek nowego stulecia przynosi zasadniczą zmianę charakteru zagrożeń, z którymi styka się państwo demokratyczne. Postępująca stabilizacja na kontynencie europejskim sprawia, że mniej realna staje się groźba międzynarodowego konfliktu zbrojnego, jak również groźba przewrotu wewnętrznego – zagrożeń tak często pojawiających się w ciągu XIX i XX w. Na pierwszy plan wysuwają się zagrożenia związane z zamieszkami, niekiedy na dużą skalę, klęskami żywiołowymi, a przede wszystkim z zamachami terrorystycznymi. Już choćby z tego punktu widzenia istnieje pilna potrzeba nowego spojrzenia na kwestię stanów nadzwyczajnych, które dawniej kładły nacisk na ochronę przed zagrożeniem zewnętrznym i zagrożeniem wewnętrznego przewrotu politycznego.

Konstytucja RP wprowadziła do dotychczasowych osiągnięć polskiego konstytucjonalizmu w dziedzinie stanów nadzwyczajnych zupełnie nowe rozwiązania. Przede wszystkim, utrzymując dwie tradycyjne kategorie stanów nadzwyczajnych na wypadek wystąpienia zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych (stan wojenny i stan wyjątkowy), wprowadziła stan klęski żywiołowej jako odpowiedź na zagrożenia ze strony sił przyrody. Jak wspomniano w pracy, niewiele państw europejskich zdecydowało się na konstytucjonalizację tej kategorii stanu nadzwyczajnego. Z drugiej strony, brakuje niestety w konstytucji przepisów, które ułatwiłyby władzom państwowym walkę z organizacjami terrorystycznymi. Z perspektywy czasu należy wyrazić ubolewanie, że nie przyjęła się w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej propozycja wprowadzenia do konstytucji klauzuli antyterrorystycznej, o której wspomniano w rozdziale II. Być może, jeżeli w przyszłości dojdzie do nowelizacji rozdziału XI konstytucji, warto na nowo podnieść tę kwestię.

Niezależnie od tego, czy w przyszłości zostaną podjęte rozważania w kierunku zmiany odpowiednich przepisów konstytucyjnych, należy postulować większe niż dotychczas zainteresowanie doktryny prawa konstytucyjnego problematyką stanów nadzwyczajnych. Niewątpliwie nigdy nie stanie się ona pierwszoplanowym zagadnieniem prawa kon-

stytucyjnego, gdyż niepopularne są wszelkie rozważania o sytuacjach wyjątkowych, czy wręcz o wojnie. Trudno jednak zamykać oczy na oczywisty fakt występowania różnego rodzaju zagrożeń, z którymi nie sposób się uporać przy pomocy zwykłych środków prawnych. Zagadnienie stanów nadzwyczajnych jest aktualne przede wszystkim z uwagi na fakt koniecznych ograniczeń praw i wolności jednostki. Ograniczenia te idą o wiele dalej niż w czasie „normalnym”, dlatego istnieje potrzeba szczególnie uważnej regulacji tej problematyki. Wydaje się, że twórcy konstytucji z ostatnich lat coraz bardziej doceniają znaczenie stanów nadzwyczajnych. Począwszy od noweli niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1968 r. praktycznie wszystkie najnowsze konstytucje państw europejskich, w mniejszym lub większym stopniu, uwzględniają sytuacje wyjątkowe i przewidują regulacje na czas zagrożenia. Można wręcz stwierdzić, że regulacja stanów nadzwyczajnych należy już obecnie do standardów konstytucyjnych.

Na koniec warto wyrazić nadzieję, że nigdy nie zajdzie potrzeba sprawdzenia w praktyce przepisów odnoszących się do stanów nadzwyczajnych i powyższe rozważania pozostaną wartością tylko czysto naukową.

Bibliografia

I. Akty normatywne

a) Konstytucje i ustawy konstytucyjne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. uchwalona przez Sejm 23 marca 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

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

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 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. Nr 84, poz. 426).

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

b) Ratyfikowane umowy międzynarodowe

Konwencja o określeniu napaści, podpisana w Londynie dnia 3 lipca 1933 r. (Dz.U. Nr 93, poz. 712).

Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana w Waszyngtonie dnia 16 października 1945 r. (Dz.U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67).

Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 87, poz. 970).

c) Ustawy, dekrety i rozporządzenia z mocą ustawy

Dekret z dnia 22 listopada 1918 r. *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, Nr 17, poz. 41).

Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 1, poz. 79).

Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. *o utworzeniu Rady Obrony Państwa* (Dz.U. Nr 53, poz. 327).

Rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. Nr 8, poz. 54).

Rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 16 marca 1928 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 32, poz. 307).

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. *o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych* (Dz.U. Nr 23, poz. 93).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. Nr 16, poz. 93).

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. *Kodeks karny* (Dz.U. Nr 13, poz. 94).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska* (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196).

Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. Nr 29, poz. 154).

Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 66, poz. 297).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej* (Dz.U. Nr 78, poz. 461).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz.U. z 1996 r., Nr 10, poz. 56).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U. Nr 88, poz. 553).

- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz.U. Nr 102, poz. 643).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz.U. Nr 62, poz. 718).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2002 r., Nr 21, poz. 205).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. Nr 62, poz. 558).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz.U. Nr 74, poz. 676).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. 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. Nr 156 poz. 1301).
- Ustawa 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).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz.U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548).

d) Akty podustawowe

- Rozporządzenie z dnia 6 sierpnia 1920 r. *w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia* (Dz.U. Nr 69, poz. 460).
- Zarządzenie nr 33 Ministra–Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1953 r. *w sprawie zatwierdzenia instrukcji o świadczeniach w*

celu zwalczania klęsk żywiołowych (Mon. Pol. Nr A-113, poz. 1483).

Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. Nr 29, poz. 155).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Mon. Pol. z 2002 r., Nr 23, poz. 398).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. Nr 215, poz. 1818).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. Nr 41, poz. 347).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. Nr 89, poz. 821).

II. Konstytucje państw obcych

Konstytucja Estonii, tłumaczenie A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1997.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej, tłumaczenie A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000.

Konstytucja Królestwa Szwecji, tłumaczenie K. Dembiński, M. Grzybowski, wstęp M. Grzybowski, Warszawa 2000.

Konstytucja Niemiec, opracował S. Bożyk, Warszawa 1993.

Konstytucja Republiki Czeskiej, tłumaczenie i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994.

Konstytucja Republiki Litewskiej, tłumaczenie H. Wisner, wstęp A. B. Zakrzewski, Warszawa 1994.

Konstytucja Republiki Macedonii, tłumaczenie T. Wójcik, wstęp J. Jackiewicz, Warszawa 1999.

Konstytucja Republiki Portugalskiej, tłumaczenie A. Wojtyczek–Bonnand, wstęp J. Miranda, Piotr Kownacki, Warszawa 2000.

Konstytucja Republiki Węgierskiej, tłumaczenie i wstęp H. Donath, Warszawa 1992.

Konstytucja Rumunii, tłumaczenie A. Cosma, wstęp W. Brodzicki, Warszawa 1996.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłumaczenie i wstęp A. Pullo, Warszawa 2002.

Konstytucja Ukrainy, wstęp i tłumaczenie E. Toczek, Warszawa 1999.

III. Zbiory aktów prawnych

Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa–Poznań 1992.

Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.

Nowe konstytucje, red. J. Makowski, Warszawa 1925.

Prawa człowieka: dokumenty międzynarodowe, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993.

Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, red. L. Gelberg, t. II, Warszawa 1958.

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

Wspólny standard do osiągnięcia – stan urzeczywistnienia. W pięćdziesięciolecie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku, red. T. Jasudowicz, Toruń 1998.

IV. Inne materiały źródłowe

Hiszpania. Regulamin Kongresu Deputowanych z 10 lutego 1982 r., tłumaczenie T. Mołdawa, Warszawa 1992.

Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej, tłumaczenie M. A. Nowicki, „Rzeczpospolita” z 6 października 2000 r.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn X, XI, XV, XX, XXI, XXIX, XXX, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, Warszawa 1995–1996.

Projekty konstytucji 1993–1997, cz. 1–2, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

W pracy powołano również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego:

Wyrok z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. K.17/98, OTK ZU nr 4, poz. 48)

Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r. (sygn. P.2/98, OTK ZU nr 1, poz. 2)

Postanowienie z dnia 6 marca 2001 r. (sygn. S.1/01, OTK ZU nr 2, poz. 35).

V. Opracowania, artykuły i monografie naukowe

Akande J., *States of Emergency*, [w:] *The New Constitutional Law*, Paris/Aix-en-Provence 1987.

Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996.

Antonowicz L., *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1997, Sectio G, vol. XLIV.

Antonowicz L., *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1998, Sectio G, vol. XLV.

Banaszak B., *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

Bartoszewicz M., *Materialne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2002, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XLIX.

Bąk M., *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 w dniach 27–28 kwietnia 1994 r.*, red. R. Rosa, Warszawa 1994.

- Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003 z. 8.
- Biehl H., *Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1971.
- Bluntschli J. K., *Allgemeines Staatsrecht*, t. 2, München 1857.
- Boć J., *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1.
- Chytrowski W., *Obrona ludzkiej godności podczas konfliktu zbrojnego i stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.
- Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
- Clement J., Alen A., *Emergency Laws*, [w:] *Treatise on Belgian Constitutional Law*, red. A. Alen, Deventer–Boston 1992.
- Cushman R. E., *Civil Liberty after the War*, „The American Political Science Review” 1944, nr 1.
- Czapliński W., *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- Czeszejko–Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

- Czeszejko–Sochacki Z., Garlicki L., Trzcziński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999.
- Daranowski P., *Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Łódź 1993.
- Deryng A., *Sily Zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 1.
- Dicey A. V., *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1908.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, red. K. Działocha, Wrocław 1981.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- Dzierżyński B., *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, „Przegląd Prawa i Administracji” LIV.
- Falandysz L., *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, „Palestra” 1969, nr 2.
- Finn J. E., *Constitutions in Crisis. Political Violence and Rule of Law*, New York–Oxford 1991.
- Flemming M., *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2.
- Flemming M., *Podstawowe prawa człowieka a międzynarodowy konflikt zbrojny*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1993, nr 1–2.
- Friedrich C. J., *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston 1950.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Artykuł 106*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Artykuł 120*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Artykuł 23*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Warszawa 1995.
- Garlicki L., *Artykuł 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.

- Garlicki L., *Przestanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10.
- Garlicki L., *Systemy polityczne wybranych państwa kapitalistycznych. Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1979.
- Gdulewicz E., Zakrzewski W., *Źródła prawa konstytucyjnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8.
- Goc W., *Dylematy konstytucyjnej regulacji praw człowieka*, „Studia Polityczne” 1997, nr 7.
- Gomien D., *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 1991.
- Góralski W. M., Zięba A., *Problem praw i wolności obywatelskich w krajach kapitalistycznych*, „Kapitalizm” 1978, nr 4.
- Górecki D., *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Gronowska B., *Formalno-organizacyjne przestanki korzystania z derogacji w dziedzinie ochrony praw człowieka. Kontrola międzynarodowa*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Grzybowski K., *Dyktatura Prezydenta Rzeszy*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933, rocznik XXVIII.
- Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1995.
- Hesse K., *Staatsnotstand und Staatsnotrecht*, [w:] *Staatslexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, t. VII, Freiburg 1962.
- Heuer G., *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen*, [w:] *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationem (The Use of Legitimate Force to Control Civil Disorder)*. Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. Vorträge auf der Europäischen Juristen-Kon-

ferenz vom 26 bis 28 September 1975 im Amsterdam und Den Hag, Karlsruhe-Heidelberg 1976.

- Higgins R., *Derogation under Human Rights Treaties*, "British Year Book of International Law" 1976–77, rocznik XLVIII.
- Ipsen J., *Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I)*, Luchterhand 1992.
- Jagielski J., *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000.
- Janicki L., *Prawo o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*, „Przegląd Zachodni” 1969, nr 1.
- Janicki L., *Problematyka stanu wyjątkowego*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.
- Janicki L., *Projekty ustawy o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*, „Przegląd Zachodni” 1966, nr 1.
- Jasica R., *Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1994/95, t. XXII–XXIII, z. 1.
- Jasudowicz T., *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim (na tle nauczania Profesor Anny Michalskiej)*, [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz i C. Mik, Toruń 1996.
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Kaczorowski P., *My i oni. Państwo jako jedność polityczna. Filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*, Warszawa 1998.
- Kamieński A., *Prawne aspekty użycia zwartych oddziałów sił zbrojnych do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa lub porządku publicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1999, nr 1–2.

- Kielkowski T., *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 8.
- Kirchhof P., *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen*, [w:] *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationem (The Use of Legitimate Force to Control Civil Disorder. Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission). Vorträge auf der Europäischen Juristen-Konferenz vom 26 bis 28 September 1975 im Amsterdam und Den Hag, Karlsruhe-Heidelberg* 1976.
- Klein E., *Der innere Notstand*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee i P. Kirchhof, t. VII: *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, Heidelberg 1992.
- Kohn R. H., *Jak demokracje sprawują kontrolę nad siłami zbrojnymi*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, t. 2, Warszawa 1998.
- Konieczny R., *Nadzwyczajne uprawnienia prezydenta V Republiki Francuskiej z artykułu 16 konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego. Nauki Polityczne” 1979, nr 7.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kubala W., *Ochrona porządku publicznego w polskim prawie karnym*, Warszawa 1983.
- Kuźniar R., *O prawach człowieka. Idee, instytucje, praktyka*, Warszawa 1992.
- Loewenstein K., *Verfassungslehre, Tübungen* 1969.
- Marek A., *Komentarz do Kodeksu Karnego. Część szczególna*, Warszawa 2000.
- Maunz T., Dürig G., Badura P., Di Fabio U., Herdegen M., Herzog R., Klein H. H., Lerche P., Papier H. J., Randelzhofer A., Schmidt A. E., Scholz R., *Grundgesetz. Kommentar*, t. 4, München 2001.
- Mażewski L., *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3–4.
- Michalska A., *Interpretacja Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w świetle raportów Komitetu Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2.

- Michalska A., *Niebezpieczeństwo publiczne które zagraża życiu narodu*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Mik C., *Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka (Problemy podstawowe)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie ustrojowym państwa w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–1991*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Morawiecki W., *Środki zwalczania wojny. Prawa i zwyczaje wojenne. Zakończenie i likwidacja skutków wojny*, Warszawa 1957.
- Motyka K., *Prawa człowieka. Idee, instytucje prawne, praktyka*, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998.
- Naleziński B., Wojtyczek K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez Konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1999, nr 2.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3.
- Rechtswörterbuch*, praca zbiorowa, München 1970.
- Rogers L., *Legislature and Executive in Wartime*, “Foreign Affairs” 1941, nr 4.
- Rossiter C. L., *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948.

- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- Sagan S., *Parlament szwedzki w stanach szczególnego zagrożenia państwa*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Artykuł 126*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Artykuł 134*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Artykuł 136*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Artykuł 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Artykuł 36*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Artykuł 37*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Konstytucyjne stanowisko Prezydenta Federalnego w Austrii*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994.
- Sarnecki P., *Weto ustawodawcze Prezydenta RP wobec ustaw konstytucyjnych*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński i B. Banaszak, Wrocław 1997.
- Sarnecki P., Czarny P., *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki i J. Czapska, Lublin 1998.
- Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M. A. Cichocki, Kraków 2000.
- Seifert J., *Notstandsverfassung*, [w:] *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977.
- Sieghart M. A., *Government by Decree. A Comparative Study of the History of the Ordinance in English and French Law*, London 1950.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.

- Skrzydło W., *Istota przemian polityczno–ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skubiszewski K., *Uprawnienie państw do samoobrony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 1996.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3.
- Sobolewski M., *Uwagi wstępne* (do tłumaczenia konstytucji NRF), [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław 1971.
- Socha R., *Instytucja stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Wojсковy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4.
- Sokolewicz W., *Artykuł 235*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle projektów nowej Konstytucji*, [w:] *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- Sośniak M., *Klauzula porządku publicznego w prawie międzynarodowym prywatnym*, Warszawa 1961.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Stembrowicz J., *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r.*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 1.
- Stembrowicz J., *Uwagi wstępne* (do tłumaczenia konstytucji Francji), [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno–demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11/12.
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, München 1980.

- Szmyt A., *W sprawie projektu ustawy o stanie wojennym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Trzcíński J., *Uchwalenie i nowelizacja Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000.
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973.
- Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Wójtowicz K., *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Wójtowicz K., *Stany nadzwyczajne (Analiza prawno-porównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP)*, Archiwum Sejmu, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Ekspertyzy 1995/96, nr 68.

- Wójtowicz K., *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. B. Oliwa–Radzikowska, Warszawa 1998.
- Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziału prawa)*, Katowice 1992.
- Zwierzchowski E., *Z zagadnień delegacji ustawodawczej Polski międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1963, z. 10.