

dr inż. Łukasz Szewczyk

Komenda Miejska PSP w Krakowie

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3179

Institucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi

Abstrakt

Prezentowana w niniejszym artykule problematyka skupia się wokół zagadnień związanych z rozwiązaniami przyjętymi przez polskiego prawodawcę przy wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych. Autor stara się przedstawić uwarunkowania prawne towarzyszące wprowadzeniu poszczególnych stanów nadzwyczajnych przy jednoczesnym wskazaniu trudności spełnienia przyjętych rozwiązań, luk, niedopowiedzeń czy pozostawieniu pewnej dowolności interpretacyjnej przedmiotowych przepisów. W tle tych rozważań przywołuje uregulowania dotyczące zarządzania kryzysowego i wskazuje na cienką granicę pomiędzy działaniem organów władzy w sytuacji kryzysowej a w stanie nadzwyczajnym, zwłaszcza w stanie klęski żywiołowej.

Słowa klucze: konstytucja, stan nadzwyczajny, stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan wojenny, zarządzanie kryzysowe

Przyjęty: 25.03.2020; Zrecenzowany: 15.06.2020; Zatwierdzony: 15.06.2020

Institution of Emergency States in Polish Jurisdiction. Practical Remarks

Abstract

The issues presented in this article are focused on solutions adopted by the Polish legislator when introducing emergency states. The author attempts to present the legal conditions to introduce states of emergency while indicating difficulties to fulfill enacted requirements.

The Author points out loopholes in legal provisions, ambiguous definitions, insufficiency and inaccuracy of the law concerning states of emergency. The author cites other regulations regarding crisis management and emphasizes the existence of a thin line between authorities' actions during a crisis and during emergency states, especially in a state of natural disaster.

Keywords: constitution, state of exception, state of natural calamity, state of emergency, martial law, crisis management

Received: 25.03.2020; Reviewed: 15.06.2020; Accepted: 15.06.2020

Поняття надзвичайних станів у польському законодавстві. Практичні зауваження

Анотація

Проблематика, представлена в цій статті, зосереджена навколо тем пов'язаних з рішеннями польського законодавця під час запровадженні надзвичайних станів. Автор намагається представити правні умови, що супроводжують введення окремих надзвичайних станів, при цьому вказуючи на труднощі у виконанні прийнятих рішень, прогалини, непорозуміння або залишаючи певну свободу в інтерпретації описаних питань. На фоні цих міркувань пвтор подає положення про кризове управління та вказує на тонку межу між діяльністю органів влади в кризовій ситуації та надзвичайним станом, особливо в умовах стихійного лиха.

Ключові слова: конституція, надзвичайний стан, стан стихійного лиха, надзвичайний стан, воєнний стан, кризове управління

Прийнятий: 25.03.2020; Рецензованої: 15.06.2020; Затверджений: 15.06.2020

Wstęp

Każde państwo, niezależnie od miejsca i czasu, ustroju politycznego czy zasobności, jest narażone na różnego rodzaju niebezpieczeństwa i kryzysy. Aby się przed nimi chronić, tworzy szereg uregulowań prawnych, które stanowią podstawę działań określonych organów, instytucji, inspekcji, straży. Działania te mają zapobiegać, a jeżeli to niemoż-

liwe – łagodzić skutki wspomnianych niebezpieczeństw i kryzysów. Przepisy prawne w tym zakresie powinny być jasne, klarowne i co niezwykle ważne – w pełni transparentne. Obowiązki ciążące głównie na organach administracji państwowej, odnoszące się do bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, powinny zostać tak skonstruowane, aby w nagłych wypadkach nie wystąpiły wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności każdego z nich. Instytucja stanów nadzwyczajnych nie jest właściwa wyłącznie dla aktualnej ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacja problematyki stanów nadzwyczajnych w polskim porządku prawnym została dokonana już w konstytucji marcowej, w jej art. 124. Przepis ten odnosił się do dwóch instytucji, tj. stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Pierwszy z nich mógł być wprowadzony tylko przez Radę Ministrów za zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podczas wojny lub w sytuacji wystąpienia groźby wybuchu wojny, drugi – „w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli”¹ [7]. W obecnie obowiązującej Konstytucji RP, w której stanom nadzwyczajnym poświęcono odrębny rozdział, możemy dostrzec, że ustrojodawca w zdecydowanie szerszym stopniu uregulował tę problematykę.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi instytucji stanów nadzwyczajnych i problemów natury prawnej, organizacyjnej i technicznej przy ich wprowadzeniu, a także ukazanie cienkiej granicy pomiędzy działaniem organów władzy w sytuacji kryzysowej a w stanie nadzwyczajnym, szczególnie w stanie klęski żywiołowej.

Konstytucja RP

W Konstytucji RP wymienia się trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Należy jednak wyartykułować, że nie jest to katalog zamknięty, ponieważ ustrojodawca wskazuje również na stan wojny², jednak zagadnienie to nie będzie przedmiotem niniejszego artykułu. Instytucja stanów nadzwyczajnych ma zastosowanie wyłącznie w szczególnych przypadkach – gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające do likwidacji bądź łagodzenia skut-

1 Zaznaczyć jednak należy, że termin „stan nadzwyczajny” nie został wykorzystany przez ustrojodawcę aż do uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Stan wojny jest pojęciem z dziedziny prawa międzynarodowego ujętym w Konwencji z 18 października 1907 r. *dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich* (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159).

ków powstałych zagrożeń. Potwierdza to również Konstytucja RP i ustawy regulujące status prawny tych stanów. Można powiedzieć, że wprowadzenie rozporządzeniem stanu nadzwyczajnego radykalnie zmienia sytuację prawną obywateli i innych osób poddanych władzom państwowym, bo daje możliwość ograniczenia ich wolności i praw sięgających o wiele dalej niż w okresie normalnego funkcjonowania państwa. Sama ich nazwa wskazuje, że nie mamy do czynienia ze standardową sytuacją, ale ze szczególnym zagrożeniem, którym nie można skutecznie reagować przy wykorzystaniu zwyczajnych instrumentów, przez co konieczne jest zastosowanie środków nadzwyczajnych, uruchamianych według ściśle określonego trybu.

Analiza art. 228 Konstytucji RP nasuwa wniosek, że wszystkie stany nadzwyczajne charakteryzować się powinny następującymi zasadami: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego i ochrony organów przedstawicielskich [1, s. 17]. Działania, które są podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia oraz powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa [8, art. 228, ust. 5].

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest związane z ochroną bytu państwa. Niezbędne jest zatem zachowanie, które będzie miało na celu ochronę Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Aby to osiągnąć, niekiedy konieczne będzie ograniczenie określonych w Konstytucji RP praw i wolności jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej. Ustawodawca określił zakres tych ograniczeń w poszczególnych ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych. Ponadto Konstytucja RP wyraźnie stwierdza, że w takim okresie mają one charakter fakultatywny i skorzystanie z możliwości dokonania tych ograniczeń przez organy władzy publicznej powinno mieć charakter absolutnie wyjątkowy [3, s. 70]. Funkcjonowanie państwa w stanie nadzwyczajnym nie upoważnia więc władzy do niczym nieskrępowanego, nieograniczonego działania, nadal obowiązują bowiem prawa i wolności obywateli (zwłaszcza w stanie klęski żywiołowej), a ich ograniczanie powinno posiadać silne merytoryczne uzasadnienie. Przy wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego zakres owych ograniczeń nie może redukować wolności i praw takich, jak: godność człowieka, ochrona życia, humanitarne traktowanie, swobodny dostęp do sądu, wolność sumienia, wolność religijna, a także nie może być mowy o dyskryminacji przejawiającej się w braku prawnych możliwości wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku [8, art. 233]. W przypadku stanu klęski żywiołowej regulacja odnosząca się do ograniczenia wolności i praw jednostki została skonstruowana nieco inaczej. Ustrojodawca ściśle określił

wolności i prawa, które mogą zostać ograniczone w drodze ustawy. Chodzi tu m.in. o wolność do działalności gospodarczej, wolność osobistą, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Co niezwykle istotne, ustrojodawca wprowadził zakaz legislacyjny, według którego w przypadku wprowadzenia jakiegokolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie mogą być zmienione: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ponadto w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie zostanie wprowadzony stan nadzwyczajny [8, art. 228, ust. 6]. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony, skoncentrować działania na odwróceniu zagrożenia, z drugiej natomiast – chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania swojej woli przez wyborców [15]. Poniżej autor przedstawia krótką charakterystykę wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych, przy czym jego intencją jest wskazanie istotnych różnic między nimi. Swoje rozważania rozpocznie od stanu klęski żywiołowej, poprzez stan wyjątkowy, a zakończy na stanie wojennym.

Stan klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej³ oraz w celu ich usunięcia [9, art. 2]. Stan ten może zostać wprowadzony przez Radę Ministrów na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium

3 Klęska żywiołowa – rozumie się przez to 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.

państwa, przy czym przedłużenie tego terminu może nastąpić za zgodą Sejmu [8, art. 232]. Przepis traktujący o możliwości przedłużenia czasu obowiązywania tego stanu nie precyzuje jednak, na jaki okres może być przedłużony. Jest to o tyle ważne, iż w stanie klęski żywiołowej, podobnie jak i w dwóch pozostałych stanach nadzwyczajnych, następuje niemożność organizacji wyborów, a więc *de facto* przedłużenia kadencji parlamentu, Prezydenta RP czy jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem autora taka dowolność otwiera przed Sejmem RP pokusę do różnego rodzaju manipulacji mających na celu jak najdłuższe przeciąganie obowiązującej kadencji. Należałoby się więc zastanowić nad doprecyzowaniem wspomnianych zapisów. W sukurs przychodzi tu co prawda art. 6 ustawy *o stanie klęski żywiołowej*, z którego treści jasno wynika, że stan ten może zostać przedłużony wyłącznie na czas oznaczony. Takie rozwiązanie jest jednak połowiczne. Autor, mając na uwadze doświadczenia krajowe i europejskie dotyczące katastrof naturalnych i awarii technicznych, proponuje przyjąć, iż stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony za zgodą Sejmu, ale maksymalnie o 60–90 dni.

W odróżnieniu do innych stanów nadzwyczajnych organem uprawnionym do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów, a nie Prezydent RP. Jest to dość oczywiste, zważywszy, że za bezpieczeństwo wewnętrzne, a w szczególności zarządzanie kryzysowe na terenie kraju odpowiada właśnie Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ponadto w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego stan klęski żywiołowej niewymagana jest jego kontrola przez Sejm RP.

W czasie trwania klęski żywiołowej mogą ulec modyfikacji uprawnienia i obowiązki organów władzy publicznej. Zapobieżenie jej skutkom lub ich usunięcie leży w kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub wojewody, których właściwość wyznacza obszar objęty stanem klęski żywiołowej. Wśród podmiotów uprawnionych ustawodawca wymienia także ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub innego ministra, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – ministra wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa [9, art. 8]. Takie zapisy wydają się słuszne, biorąc pod uwagę fakt, iż organy te są właściwe również w sprawach zarządzania kryzysowego [12, art. 14, 17, 19], w ramach którego do zadań ww. organów należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie, za który odpowiadają. W celu zapobieżenia skutkom

kłęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt, starosta i wojewoda mogą wydawać wiążące polecenia kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych na danym obszarze (gmina, powiat, województwo), kierownikom służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na danym obszarze oraz kierownikom jednostek organizacyjnych przekazanych czasowo do ich dyspozycji. Dodatkowo, zapisy te wprowadzają niejako hierarchiczną podległość wójta w stosunku do starosty i starosty w stosunku do wojewody.

„W czasie stanu kłęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje kłęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom kłęski żywiołowej lub ich usunięciem” [9, art. 18, ust. 1]. Należy tu jednak zaznaczyć, iż możliwości takie występują również bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na podstawie ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*⁴ oraz na podstawie przytoczonej tu już ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

Wprowadzenie stanu kłęski żywiołowej jest więc elastycznym mechanizmem, jego zastosowanie zależy wyłącznie od decyzji politycznej członków rządu. Premier i jego ministrowie nie są zobligowani prawnie do ustanowienia stanu nadzwyczajnego, jeśli uznają, że do walki z występującym zagrożeniem wystarczą dotychczasowe środki. Należy też zwrócić uwagę, że ustawa określająca czym jest kłęska żywiołowa specjalnie posługuje się pojęciami nieostrymi, takimi jak „duża liczba osób” czy „znaczne obszary”. Skala zagrożenia lub faktycznie występujących strat została pozostawiona do oceny decydentów. Ustawodawca słusznie przyjął, że należy kierować się zdrowym rozsądkiem, doświadczeniem i danymi napływającymi z odpowiednich instytucji, gdyż nie da się uregulować wszelkich sposobów działania na wypadek wystąpienia wszelkiego rodzaju sytuacji kryzysowych. Zgodnie z Konstytucją RP wprowadzenie stanu kłęski żywiołowej może mieć na celu nie tylko usuwanie, ale także zapobieganie potencjalnym skutkom kłęsk żywiołowych – sama katastrofa nie musi więc w momencie jego wprowadzania jeszcze

4 W zwalczaniu kłesk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą brać udział Siły Zbrojne RP (art. 3 ust. 2 ustawy z 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 z późn. zm.)

nastąpić. Fakt, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny, oznacza, że nie każda klęska żywiołowa pociąga za sobą ogłoszenie stanu tej klęski, gdyż niezbędne jest jeszcze uznanie zwykłych środków konstytucyjnych za niewystarczające [16, s. 84]. Należy pamiętać także, że przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej mogą być nie tylko siły natury, ale także celowe działanie człowieka, którego skutkiem może być np. poważna awaria techniczna czy katastrofa naturalna. Ustawodawca słusznie więc przewidział taką ewentualność, wprost zaznaczając, iż stan ten może zostać wprowadzony na skutek katastrofy naturalnej lub awarii technicznej wywołanej również zdarzeniami w cyberprzestrzeni oraz działaniami o charakterze terrorystycznym. Ustrojodawca zaznaczył, że poszczególne ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych mogą określać podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. W akcie normatywnym regulującym problematykę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej czy innych stanów nadzwyczajnych próżno szukać zapisów odnoszących się do tychże kwestii, pojawiają się one w odrębnej ustawie, w której literalnie określono, że odszkodowanie należy się każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, jednak bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała [13, art. 2, ust. 2]. Odszkodowanie nie przysługuje również wówczas, gdy strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej [13, art. 3, ust. 2]. Warto zaznaczyć również, iż Skarb Państwa jest w tym przypadku reprezentowany przez poszczególnych wojewodów i to oni podejmują decyzję o ewentualnej wypłacie odszkodowania oraz jego wysokości. Przepisy ustawy nie dotyczą sytuacji, gdy w czasie stanu nadzwyczajnego władza publiczna wyrządza szkodę przez niezgodne z prawem jej wykonywanie. Wówczas zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy *Kodeksu cywilnego* [14, art. 417]. Nie mniej jednak zaistnienie zdarzenia mającego charakter klęski żywiołowej nie jest równoznaczne z nałożeniem na państwo bezwzględneho obowiązku udzielenia pomocy materialnej osobom poszkodowanym w wyniku działania sił przyrody lub wystąpienia awarii technicznej.

Stan wyjątkowy

Stan wyjątkowy można wprowadzić w razie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, w tym spowod-

wanego działaniami terrorystycznymi, których nie można usunąć zwykłymi środkami konstytucyjnymi. Ustawa dookreśla rodzaj zagrożeń, których skutkiem może być wprowadzenie tego stanu. Konstytucja RP bowiem w żaden sposób nie odnosi się do „zagrożeń terrorystycznych”, zagadnienie to podobnie jak w przypadku ustawy o stanie klęski żywiołowej zostało dodane przez ustawodawcę. W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego mamy do czynienia ze współdziałaniem organów egzekutywy. W przypadku zaistnienia którejkolwiek z ww. przesłanek inicjatywa co do wprowadzenia stanu wyjątkowego należy do Rady Ministrów, która podejmuje w tym zakresie odpowiednią uchwałę i wystosowuje wniosek do Prezydenta RP. Ten może rozporządzeniem wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Dopuszczalne jest jednak przedłużenie stanu wyjątkowego, które może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu RP, i na czas nie dłuższy niż 60 dni [8, art. 230]. Wspomniane rozporządzenie wymaga jednak zgody Sejmu RP, który może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów [8, art. 231]. Oznacza to, że pomimo względów oczywistych, tj. wzrostu roli egzekutywy, w trakcie obowiązywania stanu wyjątkowego, polski prawodawca zadbął o utrzymanie pozycji ustrojowej sejmu w systemie władzy publicznej. Z tego też powodu, w przypadku stanu wyjątkowego, występuje możliwość przyjęcia lub uchylecia postanowienia Prezydenta RP, a także wykonywania przez ten organ wszystkich kompetencji przewidzianych na czas normalnego funkcjonowania państwa. Wątpliwości autora budzi jednak brak szczegółowych uregulowań dotyczących technicznych aspektów zwoływania i obradowania Sejmu RP w stanie wyjątkowym, zważywszy, że jedną z przesłanek wprowadzenia tego stanu jest zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa (np. wskutek działań zewnętrznych). Nie zmienia to jednak faktu szczególnej roli, jaka przypada Prezesowi Rady Ministrów (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na większym niż jedno województwo) lub wojewodzie (w przypadku wprowadzenia tego stanu na obszarze jednego województwa). To właśnie tym podmiotom powierza się wykonywanie działań przywracających konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, ze szczególnym uwzględnieniem koordynacji i kontroli funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. W czasie trwania stanu wyjątkowego marginalizacji ulegają samorządowe organy lokalne i regionalne. W przeciwieństwie do stanu klęski żywiołowej nie są to podmioty wyposażone w przymiot kompetencji dotyczących przywrócenia konstytucyjnego ustroju państwa, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego w kontekście stanu wyjątkowego. Co więcej, w przypadku gdyby organy samorządu terytorialnego nie były

wystarczająco skuteczne w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji powierzonych im zadań na mocy przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy, wprowadzając na ich miejsce zarząd komisaryczny (w osobie komisarza rządowego). W czasie stanu wyjątkowego Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane [10, art. 17, ust. 1].

Jak już zasygnalizowano wcześniej, nie są to uprawnienia przypisane wyłącznie instytucji stanów nadzwyczajnych. Należy jednak zaznaczyć, że działania w terenie podejmowane są przede wszystkim przez funkcjonariuszy Policji. Policjanci – inaczej niż ma to miejsce w czasie normalnym – mają większą swobodę w korzystaniu z broni palnej. Warunkiem oddania strzału jest jedynie wezwanie do zachowania zgodnego z prawem, uprzedzenie o możliwości użycia broni i oddanie salwy ostrzegawczej. Innym znaczącym uprawnieniem władzy wykonawczej jest możliwość odosobnienia osób, w stosunku do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będą prowadziły działalność zagrażającą bezpieczeństwu państwa lub jego obywatelom, a ściślej „konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu, albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Osoby takie może na podstawie decyzji administracyjnej, bez jakiegokolwiek kontroli sądowej zatrzymać na co najmniej 9 dni” [10, art. 17]. Stan wyjątkowy jest bezsprzecznie stanem „cięższego kalibru” w stosunku do stanu klęski żywiołowej. Oprócz szeregu uprawnień władzy i ograniczeń w stosunku do obywateli w czasie jego obowiązywania może być wprowadzona m.in. cenzura prewencyjna, kontrola zawartości przesyłek i listów, kontrola korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych, itp. Należy tu jednak zaznaczyć, że wprowadzenie stanu wyjątkowego powinno mieć miejsce w sytuacjach naprawdę osobliwych, zważywszy na fakt, iż władza publiczna ma wystarczające możliwości, by z zagrożeniami stanowiącymi przesłanki wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego poradzić sobie w trybie działania zwyczajnego. Jeśli więc do tego dojdzie, okoliczności towarzyszące takiemu wydarzeniu będą w pełnym tego słowa znaczeniu szczególne.

Słusznie przyjmuje się w doktrynie, że przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego, jednak nie można się zgodzić z dość powszechnym poglądem, że przy jego wprowadzaniu chodzi o ochronę przed za-

grozzeniami wewnętrznymi. Nie można, ponieważ zagrożenie wewnętrzne powinno mieć swoje źródło, i skutek, wewnątrz państwa, a – niestety – przyczyny zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, jak choćby szantaż polityczny, działania o charakterze terrorystycznym lub działania w cyberprzestrzeni, mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Wątpliwości autora budzi również niedookreślenie takich pojęć jak „bezpieczeństwo obywateli” czy „porządek publiczny”.

W przypadku bezpieczeństwa obywateli należy mieć zapewne na uwadze wszystkie te dobra prawem chronione, które wiążą się z faktem bycia obywatelem danego państwa, które gwarantuje ich prawną ochronę [5, s. 43]. 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 [1, s. 82]. W związku z powyższym w ślad za Waldemarem Kitlerem, autor uważa, że możliwość uzasadnienia, że zaistniały szczególne przypadki zagrożenia porządku publicznego czy bezpieczeństwa obywateli, które mogłyby być podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego, będzie bardzo utrudniona. Godne podkreślenia jest również i to, że administracja publiczna przygotowuje się na sytuacje kryzysowe (w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz na stan wojenny, jednak stan wyjątkowy należy uznać za stan „osierocony” lub „zaniedbany” w tej materii.

Stan wojenny

Stan wojenny wprowadzić może Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na części albo na całym terytorium państwa. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm RP może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów [8, art. 231]. Przesłankami do wprowadzenia stanu wojennego są: zewnętrzne zagrożenia państwa⁵, w tym spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojna napaść na

5 Przez zewnętrzne zagrożenie państwa rozumie się celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty.

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej.

Szczegółowe uregulowania stanu wojennego znalazły się w ustawie *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* [11]. Wprowadzenie stanu wojennego leży więc w kompetencjach organów władzy wykonawczej. Prezydent RP przy wykonywaniu części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa narodowego został niejako zobligowany przez ustawodawcę do współpracy z naczelnymi organami władzy publicznej – administracji rządowej [3, s. 431]. W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, chyba że poszczególne zapisy ustawowe stanowią inaczej. W czasie obowiązywania tego stanu szczególne zadania przewidziano dla Prezydenta RP, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej i wojewodów oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Prezydentowi RP przysługuje m.in. prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a więc przejmowanie części kompetencji władzy ustawodawczej. Prezydent RP w trakcie stanu wojennego, w razie bezpośredniego i zewnętrznego zagrożenia państwa, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Polski. Czyni to na wniosek Rady Ministrów. Natomiast na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent może mianować Dowódcę Sił Zbrojnych. Rada Ministrów zarządza przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej. W czasie trwania stanu wojennego wojewodom podporządkowane są wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej na obszarze danego województwa. Organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych są nadzorowane w skali całego kraju przez Ministra Obrony Narodowej, a w skali województwa – przez wojewodę [2, s. 101]. Dodatkowo, podobnie jak przy innych stanach nadzwyczajnych, w przypadku gdy organy samorządu terytorialnego „nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego”, może zostać wprowadzony zarząd komisaryczny [11, art. 14, ust. 1].

Warto dodać, że zgodnie z ustawą obowiązkiem ministra właściwego do spraw zagranicznych jest notyfikowanie Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenia i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego oraz jego zniesienia [11, art. 6].

Autor stoi na stanowisku, iż ustrojodawca słusznie przewidział, że w stanie wojennym, władza powinna skupiać się w możliwie jak najmniejszej liczbie organów, decyzje

przez nie podejmowane powinny być szybkie i zdecydowane, co byłoby niezwykle trudne czy wręcz niemożliwe w żmudnym postępowaniu parlamentarnym. Co więcej, należałoby się również zastanowić, czy w wypadku zagrożenia o charakterze szczególnym, jakim są przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego konieczne jest związanie dwóch organów egzekutywy przy wydawaniu rozstrzygnięć mających podstawowe znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, zwłaszcza biorąc pod uwagę współcześnie pojawiające się zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Zagrożenia te mogą mieć na celu doprowadzenie do paraliżu funkcjonowania najważniejszych polskich organów władzy publicznej. W takich sytuacjach dla efektywności systemu bezpieczeństwa tryb decyzyjny powinien być maksymalnie uproszczony [4, s. 77].

Podsumowanie

Salus rei publicae suprema lex esto – ratunek państwa prawem najwyższym to maksyma, która powinna przyświecać, stanowiąc sedno wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Niezależnie od charakteru zagrożenia zewnętrznego czy wewnętrznego, klęski żywiołowej czy ataku terrorystycznego musimy mieć świadomość, iż wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych jest ostatecznością, kiedy nie ma już innego ratunku dla państwa i jego obywateli, a zagrożenie dotyczy podstaw funkcjonowania i samego bytu państwowego. Wydaje się jednak, że ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych były tworzone pod wpływem pewnych impulsów zewnętrznych i z niezrozumiałym pośpiechem, czego skutkiem są widoczne luki i niedookreślenia pozwalające na dowolność interpretacyjną i wykładniczą, co zdaniem autora w tej materii nie powinno mieć miejsca. W ustawach regulujących dany stan nadzwyczajny mocno wyartykułowane są zagrożenia terrorystyczne. Trudno oprzeć się takiemu wrażeniu, zważywszy, iż impulsem do ich powstania było mocno wyczuwalne zagrożenie terrorystyczne, a zwłaszcza zamach na WTC z września 2001 r. Ustawodawca w obawie przed możliwością powtórzenia się podobnego scenariusza w Polsce „przypomniął sobie”, że w Konstytucji RP z 1997 r. poświęcono rozdział stanom nadzwyczajnym, jednak brak jest uregulowań ustawowych w tym przedmiocie, a wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych mogłoby być zasadne właśnie po wystąpieniu takiego zagrożenia czy nawet groźbie jego wystąpienia. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie będzie jednak łatwym działaniem, zważywszy na fakt, iż władza publiczna ma wystarczające możliwości, by z większością zdefiniowanych chociażby w dokumentach doktrynalnych zagrożeń poradzić sobie w trybie działania zwyczajnego. Jeśli więc do tego dojdzie,

okoliczności towarzyszące takiemu wydarzeniu będą w pełnym tego słowa znaczeniu szczególne. W takich warunkach zaś działanie władzy publicznej nie będzie możliwe bez szczególnego trybu jego organizacji. Tego obecnie ani Konstytucja, ani właściwe ustawy nie regulują.

Wszyscy ci, którzy najgłośniej domagają się wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych w przypadku wystąpienia danej sytuacji kryzysowej, powinni również pamiętać, iż w naszym kraju istnieje ustawa *o zarządzaniu kryzysowym*, która definiuje sytuację kryzysową jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” [12]. Państwo reaguje więc i przeciwdziała sytuacjom kryzysowym, zagrożeniem w trybie zarządzania kryzysowego i w znakomitej większości przypadków nie ma konieczności sięgania po „najcięższy kaliber”, jakim są stany nadzwyczajne.

Bibliografia

- [1] Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Temida 2, Białystok 2005.
- [2] Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- [3] Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- [4] Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, tom 5(41).
- [5] Kitler W., *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4.
- [6] Konwencja z 18 października 1907 r. *dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich* (Dz.U. z 1927 r. nr 21, poz. 159).
- [7] Ustawa z 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267).
- [8] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- [9] Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. 2017 poz. 1897 z późn. zm.)

- [10] Ustawa z 2 kwietnia 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
- [11] Ustawa z 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 ze zm.)
- [12] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398).
- [13] Ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r. poz. 1955).
- [14] Ustawa z 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 poz. 1145).
- [15] Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.
- [16] Wyrok NSA z 10 stycznia 2002 r., I SA/Kr 2180/01, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1.

Łukasz Szewczyk – doktor nauk o bezpieczeństwie, oficer Państwowej Straży Pożarnej, od 2017 r. dowódca Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej KM PSP w Krakowie. Wśród jego zainteresowań naukowych znajdują się: zagadnienia związane z bezpieczeństwem powszechnym i ochroną ludności, zarządzaniem kryzysowym oraz obronnością. Autor kilkunastu artykułów naukowych i branżowych z obszaru swoich zainteresowań, a szczególności traktujących o systemie powiadamiania ratunkowego w Polsce i na świecie. Publikuje w „Wiedzy Obronnej”, „Zeszytach Naukowych SGSP”, „Studiach de Securitate”. Od 2018 r. recenzent artykułów w „Zeszytach Naukowych SGSP”.

Łukasz Szewczyk – PhD in security sciences, officer at the State Fire Service, as of commander of a Rescue and Extinguishing Unit of the Kraków Municipal SFS Headquarters. The field of scientific interest comprises issues related to societal security and protection of the population, crisis management and defence. Author of several scientific and specialised papers from the cope of his interest, related in particular to the emergency notification system in Poland and worldwide. Publications in “Wiedza Obronna”, “Zeszyty Naukowe SGSP”, “Studia de Securitate”. As of 2018 reviewer of papers published in “Zeszyty Naukowe SGSP”.