



## ASPEKTY KOMPETENCYJNE KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM W WARUNKACH STANU WYJĄTKOWEGO<sup>1</sup>

prof. dr hab. Waldemar KITLER  
Akademia Obrony Narodowej

---

### Streszczenie

Stan wyjątkowy jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji z 1997 r.<sup>2</sup>, a jednocześnie jednym z dwóch, obok stanu wojennego, które wymagają udziału dwóch organów w ich ogłaszaniu. Ten przejaw demokratyzacji ustroju państwa, ochrony przez uzurpowaniem sobie nadmiaru władzy przez jeden organ, a także próba zmuszenia egzekutywy do współpracy, nie jest najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia sprawności rządzenia państwem, szczególnie w takich okolicznościach, gdy wystąpią przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Bez wątpienia było to konieczne po 1992 roku, w okresie przejściowym, lecz obecnie udział dwóch organów władzy publicznej (po kolei: rady ministrów, prezydenta) w proklamowaniu trzeciego (sejm) w uznaniu, lub nie, postanowienia prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (wręcz szczególnie tego stanu) może łączyć się z ostrą rywalizacją i, jak słusznie się zauważa, paraliżem decyzyjnym w razie wystąpienia potrzeby nagłej reakcji<sup>3</sup>. Zważywszy na przesłanki, trudno się oprzeć wrażeniu, że instytucja stanu wyjątkowego i procedura jego wprowadzania sięga czasów już dość odległych, zaś przesłanki spowodowane działaniami terrorystycznymi oraz działaniami w cyberprzestrzeni to już inne, całkiem nowego typu warunki.

W doktrynie słusznie się przyjmuje, że przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego, jednak nie można się zgodzić z dość powszechnym poglądem, że przy wprowadzaniu stanu wyjątkowego chodzi o ochronę przed zagrożeniami wewnętrznymi<sup>4</sup>. 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. Ustawodawca co prawda uznał, że działania o charakterze terrorystycznym lub działania w cyberprzestrzeni mogą się wiązać z pojawieniem się przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego, a więc w konsekwencji zewnętrznego zagrożenia państwa, jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że nie każde zagrożenie zewnętrzne wiąże się z wprowadzeniem stanu wojennego. Musi ono przede wszystkim spełniać wymóg posiadania cechy zagrożenia militarnego, a dokładnie rzecz ujmując – wiązać się ze wszystkimi formami agresji określonymi w prawie międzynarodowym<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie i omówienie aspektów kompetencyjnych, kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego.

**Słowa kluczowe** – bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, stan wyjątkowy, kierowanie bezpieczeństwem narodowym.

---

<sup>1</sup> Treść artykułu stanowią wybrane fragmenty opracowania autora w zadaniu pt. *Organy kierowania oraz ich organy doradcze i sztabowe – ich kompetencje i wzajemne relacje*, kier. nauk. W. Kitler, w ramach projektu badawczego nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, finansowanego ze środków NCBiR – umowa Nr DOBR/0076/R/ID1/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., numer rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001, Kierownik Projektu: prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 228 ust.1.

<sup>3</sup> Zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 295.

<sup>4</sup> Takie stanowisko wyrażają m.in.: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005, s. 74 oraz M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 212.

<sup>5</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 3314(XXIX) z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji, Nowy Jork, 14 grudnia 1974 r., [w:] M. Fleming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, uzupełnienie i redakcja M. Gąska, E. Mikos-Skuza, AON, Warszawa 2003, art. 3.

## **Kompetencje organów władzy ustawodawczej i rola Zgromadzenia Narodowego w warunkach stanu wyjątkowego**

### **Kompetencje Sejmu**

Zasadniczo Sejm realizować będzie przypisane mu kompetencje konstytucyjne na czas normalnego funkcjonowania państwa, w pewnych jednak wypadkach, co wynika ze specyfiki sytuacji, jaka stanowić będzie podstawę do wprowadzenia stanu wyjątkowego, będą się one przejawiały w nieco odmienny sposób. Sejm zyskuje bowiem w stanie wyjątkowym dodatkowe uprawnienia, które związane są z udziałem w jego wprowadzeniu, poprzez utrzymanie w mocy postanowienia prezydenta lub jego anulowanie. Informacja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego ma dotrzeć do sejmu już w ciągu 48 godzin od chwili jego podpisania.

Chociaż w czasie stanu wyjątkowego, jak i w innych stanach nadzwyczajnych, ze względów oczywistych rośnie rola egzekutywy, to polski prawodawca zadbał o utrzymanie pozycji ustrojowej sejmu w systemie władzy publicznej. Z tego też powodu, w przypadku stanu wyjątkowego, występuje instytucja przyjęcia lub uchylecia postanowienia prezydenta, a także wykonywania przez ten organ wszystkich kompetencji przewidzianych na czas normalnego funkcjonowania państwa. Nie trudno też zauważyć, że nie ma żadnej ingerencji w funkcję ustawodawczą Sejmu w czasie omawianego stanu, a także ważne jest i to, że konstytucja chroni ten organ przedstawicielski władzy ustawodawczej przed jego rozwiązaniem. W stanie wyjątkowym nie może bowiem zostać zmieniona ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>6</sup>. Ponadto, w tym czasie oraz w 90 dni po jego zakończeniu, nie może być skrócona kadencja tego organu ani też nie mogą być przeprowadzone wybory parlamentarne<sup>7</sup>. Jeśli natomiast prezydent nie będzie mógł sprawować swojego urzędu, to także osoba wykonująca jego obowiązki nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu<sup>8</sup>. Jeżeli zdarzy się tak, iż w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego powinna się skończyć kadencja Sejmu, zostanie ona z urzędu wydłużona do dnia, w którym upłynie 90 dni od daty zniesienia tego stanu.

Kompetencje Sejmu w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego będą kontynuacją uprawnień stanu zwyczajnego (normalnego), a więc realizowane będą w zakresie określania zasadniczych kierunków działalności państwa, tj.: decydowania o stanie wojny i pokoju; wyrażania zgody na ratyfikację przez RP umów międzynarodowych dotyczących problematyki określonej w art. 89 konstytucji<sup>9</sup>; prawa do uchylania bezwzględnie większością głosów rozporządzenia prezydenta RP, wprowadzającego stan wyjątkowy; wyrażania zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego. Sejm RP sprawował będzie nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Organ ten w imieniu narodu sprawuje w stanie wyjątkowym kontrolę nad działalnością rządu i podporządkowanej mu administracji rządowej. Będzie to również dotyczyć kontroli polityki w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególnie w zakresie prowadzonych działań na rzecz ochrony konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Bierzemy też pod uwagę istotną rolę Sejmu w czuwaniu nad tym, by władza wykonawcza nie skorzystała zbyt pochopnie z reżimu stanu wyjątkowego w sytuacji, gdyby można było przeciwstawić się zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego w trybie działania zwyczajnego<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia problematyki stanu wyjątkowego, spośród wszystkich kompetencji Sejmu, warto zwrócić uwagę na:

- kształtowanie polityki bezpieczeństwa;
- zatwierdzanie budżetu w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa wewnętrznego;
- kontrolę nad działalnością Rady Ministrów;
- decydowanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny, gdyby doszło do eskalacji stanu zagrożenia i pojawiły się przesłanki stanu wojennego;
- rozwiązanie, na wniosek prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy<sup>11</sup>;

<sup>9</sup> Obejmuje to umowy dotyczące: pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji; członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

<sup>10</sup> Zasada wyjątkowości stanu nadzwyczajnego.

<sup>11</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 171 ust. 3.

<sup>6</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 228 ust. 6.

<sup>7</sup> *Ibidem*, art. 228 ust. 7.

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 131 ust. 4.

– akceptację lub uchylenie rozporządzenia prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a gdy zajdzie taka potrzeba – także stanu wojennego;

– wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego;

– nadzór nad sektorem operacyjnym bezpieczeństwa (siłami zbrojnymi, służbami specjalnymi, innymi służbami, strażami i inspekcjami);

– upoważnianie prezydenta, w drodze ustawy, do ratyfikowania i wypowiedzania niektórych umów międzynarodowych.

W stanie wyjątkowym Sejm równowazy pozycyjnania władzy wykonawczej, a co za tym idzie, zapobiega sytuacji uzurpowania sobie nadmiaru władzy przez egzekutywę, szczególnie w czasie stanów nadzwyczajnych<sup>12</sup>. Ostateczną i zasadniczą regułą wyrażającą pozycję ustrojową Sejmu RP jest fakt, że na czas stanów nadzwyczajnych, w tym wyjątkowego, jego działalność nie ulega zawieszeniu ani ograniczeniu.

Odnosząc się do roli, jaką Sejm odgrywa w procesie wprowadzania stanu wyjątkowego, warto zauważyć, iż ustawodawca nie określił, co będzie w sytuacji, gdy organ ten ze względu na zaistniałe zagrożenie nie będzie się mógł zebrać. Nie wiadomo więc, co będzie się działo w aspekcie zatwierdzenia rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w tej sytuacji, skoro owo działanie powinno nastąpić „niezwłocznie”. W takiej sytuacji wątpliwość tę będzie musiał rozwiązać Trybunał Konstytucyjny<sup>13</sup>.

Materia organizacji funkcjonowania Sejmu w czasie stanu wyjątkowego jest dość szczególna, zważywszy na fakt, że współcześnie okoliczności składające się na przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także na organizację działania władzy publicznej są zdecydowanie odmienne od tych, z jakimi mieliśmy do czynienia w latach minionych. Mimo to konsekwencje PRL-owskiego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego odczuwamy po dzień dzisiejszy. W dalszym bowiem ciągu ustawodawca troszczy się o ochronę określonych dóbr, mając na uwadze sprawców ich zagrożenia pośród wewnętrznych uczestników systemu politycznego państwa. Nie umniejszając rangi tej troski, musimy brać pod uwagę spraw-

ców zewnętrznych, a co za tym idzie działania terrorystyczne i działania w cyberprzestrzeni mogą mieć źródło zewnętrzne a ich adresatem może być również Sejm RP. Czy jest na takie działanie przygotowany? Czy jest w stanie się zebrać, obradować i wykonywać swoje kompetencje w czasie stanu wyjątkowego?

Przed 1997 rokiem główną rolę odgrywała egzekutywa, której przynależne były kompetencje na rzecz sprawnego i skutecznego doprowadzenia do stanu normalnego. Obecnie ustrojodawca poważnie zaangażował Sejm do tego celu, bowiem nie przyznał prezydentowi kompetencji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego na takiej zasadzie, jak to ma miejsce w czasie stanu wojennego.

Wziąwszy zatem pod uwagę nowe oblicze szczególnych zagrożeń konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, mając na uwadze fakt, iż ustawa o stanie wyjątkowym niczego w tym zakresie nie reguluje, możemy mieć znaczne wątpliwości co do tego, czy w razie wystąpienia owych szczególnych zagrożeń Sejm będzie mógł, ze względów organizacyjnych, sprawować swoje kompetencje. Brak możliwości prowadzenia obrad w składzie szkieletowym, brak szczególnej zdolności ustawodawczej prezydenta w czasie stanu wyjątkowego nie sprzyja zapewnieniu sprawnego kierowania państwem a czasie omawianego stanu nadzwyczajnego.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego nie będzie łatwym działaniem, zważywszy na fakt, iż władza publiczna ma wystarczające możliwości, by z zagrożeniem omawianych wartości poradzić sobie w trybie działania zwyczajnego. Jeśli więc do tego dojdzie, okoliczności towarzyszące takiemu wydarzeniu będą w pełnym tego słowa znaczeniu szczególne. A w takich warunkach działanie władzy publicznej (i Sejmu) nie będzie możliwe bez szczególnego trybu jego organizacji. Tego obecnie, ani konstytucja ani właściwa ustawa nie reguluje.

Jeśliby nawet regulamin Sejmu przewidywał zasady organizacji pracy Sejmu w trybie stanu wyjątkowego, to i tak nie zmienia to faktu, iż organ ten musiałby obradować w pełnym składzie, a przynajmniej w takim, by zachować moc ustawodawczą. Regulamin ten nie może jednak określać szczególnego trybu organizacji pracy Sejmu, np. w składzie szkieletowym lub przez upoważnienie marszałka Sejmu do zatwierdzenia postano-

<sup>12</sup> Zob. M. Karpiuk, *Władza ustawodawcza*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, PWP Iuris, Poznań 2012, s. 130.

<sup>13</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 69.

wienia prezydenta o wprowadzeniu omawianego stanu nadzwyczajnego, a co za tym idzie tego typu regulacje powinny się znaleźć w konstytucji jako podstawowym akcie ustalającym ustrój władzy publicznej.

### Senat

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego Senat działa w dotychczasowej strukturze organizacyjnej i w ramach przysługujących mu kompetencji<sup>14</sup>. Nie ulega w zasadzie rola Senatu w sprawach dotyczących jego kompetencji na czas normalnego funkcjonowania państwa, tego ustawa o stanie wyjątkowym nie zmienia w żaden sposób. Jednak pozycja Senatu ulega osłabieniu w sprawach dotyczących omawianego stanu nadzwyczajnego, bowiem organ ten wyłączono z postępowania mającego na celu wprowadzenie stanu wyjątkowego – w procedurze wprowadzania stanu wyjątkowego organ ten nie uczestniczy.

Samo zatwierdzanie, lub uchylanie, postanowienia prezydenta o stanie wyjątkowym, bez udziału Senatu, jest tylko szczególnym przypadkiem konkretyzacji kompetencji władzy ustawodawczej. Należy jednak domniemać, iż w dalszym ciągu Senat sprawowałby funkcje ustrojodawcze, kontrolne i kreacyjne, choć i tak będzie je realizował w ograniczonym zakresie, co wynika z zasad stanów nadzwyczajnych, m.in. dotyczących ochrony niezmienności podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6) oraz ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust 7 Konstytucji RP). W konsekwencji Senat, podobnie jak Sejm, nie sprawowałby swoich funkcji w zakresie: zmiany konstytucji; ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego; ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. A co za tym idzie zawieszeniu uległaby funkcja w zakresie: wpływania na ustrój państwa i dokonywania zmian w obowiązującej konstytucji; wyrażania zgody na zarządzenie przez prezydenta referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Nie byłoby zaś większych ograniczeń w sprawowaniu funkcji kontrolnej. W tym zakresie Marszałek Senatu lub też 30 senatorów mogłoby wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytu-

cyjnego<sup>15</sup> o stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi albo zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej<sup>16</sup>. W tym ostatnim przypadku ustawa o stanie wyjątkowym w art. 16 ust. 1 pkt 6 konkretyzuje sprawy zrzeszania (lit. a) się w postaci nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, a także nakazania okresowego zaniechania działalności (lit. b) zarejestrowanych tego typu organizacji, których działalność mogłaby zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Jednak i w tym zakresie pojawiają się wątpliwości, co do możliwości sprawowania funkcji kontrolnej przez Senat. Oto bowiem ww. ograniczenia mogą być określone w rozporządzeniach Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony oraz o przedłużeniu trwania tego stanu na czas nie dłuższy niż 60 dni. A to oznacza, że ustawa wskazuje wyłącznie Sejm jako organ właściwy, który w sposób władczy (oddziaływania bezpośrednie) może odnieść do poruszanych wyżej kwestii. Jednak nic nie wskazuje na to, że Senat nie może tego uczynić pośrednio, przez przeprowadzenie czynności sprawdzających i formułowanie wniosków na temat uchybień i potrzebnych zmian w tym zakresie.

Funkcja kreacyjna Senatu zaś nie ulegnie zmianie.

Senat, zgodnie z art. 10 ust. 2 oraz art. 95 Konstytucji RP sprawować będzie władzę ustawodawczą, występować z inicjatywą ustawodawczą, rozpatrywać uchwalone przez Sejm ustawy. To samo dotyczyć może uchwalenia budżetu państwa jeśliby wypadło to w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego. Przedmiotem obrad Senatu były także: ustawy uchwalone przez Sejm; inicjatywy ustawodawcze Senatu i inne uchwały; informa-

<sup>15</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 188 i 191.

<sup>16</sup> Konstytucja w art. 79 ustala instytucję skargi konstytucyjnej związanej z naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw, z wyjątkiem prawa azylu w rozumieniu art. 56.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 8, Dz.U. 2002, nr 115, poz. 985, ze zm.



cje Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej; sprawozdania oraz informacje przedstawiane Senatowi przez organy wskazane w art. 45 Konstytucji RP.

Niejasna jest kwestia prac Senatu, w omawianym wyżej zakresie, w szczególności w sytuacji, gdy nie będzie mógł się zebrać na posiedzenie. Ani w konstytucji, ani też w ustawie o stanie wyjątkowym czy ustawach nie wskazano trybu postępowania ustawodawczego, które uwzględniłoby niemożność działania tego organu. Nie jest więc jasne, czy w tej sytuacji Senat będzie mógł uchylać ustawy samodzielnie, czy może w zastępstwie całej izby będzie mógł występować senat szkieletowy lub nawet sam marszałek.

W *Konstytucji* podkreśla się szczególną rolę Marszałka Senatu. W sytuacji bowiem, gdy prezydent z różnych, wcześniej omówionych względów nie będzie mógł sprawować urzędu a Marszałek Sejmu nie będzie mógł go zastąpić, wówczas obowiązki głowy państwa tymczasowo, do czasu wybrania nowego prezydenta sprawować będzie właśnie Marszałek Senatu<sup>17</sup>. Należy mieć jednak na względzie fakt, iż w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego nie przeprowadza się wyborów na urząd Prezydenta RP, a co za tym idzie ani konstytucja ani ustawa o stanie wyjątkowym nie wyjaśnia, czy uznanie trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, lub z innych przyczyn (zob. art. 131 Konstytucji RP) lub postawienie go w stan oskarżenia przez Trybunałem Stanu (TS), wraz ze złożeniem prezydenta z urzędu orzeczeniem TS mogłoby stanowić powód do przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Skoro tak, to przepis art. 228 ust. 7 stosuje się odpowiednio, a obowiązki prezydenta będzie pełnił Marszałek Sejmu (art. 131 ust. 2 Konstytucji RP) lub Marszałek Senatu (art. 131 ust 3).

W *Konstytucji* nie określono jednak, w jaki sposób będzie się odbywało przejście obowiązków głowy państwa przez Marszałka Senatu. Należy jednak przyjąć, iż będzie się ono odbywało na takich samych zasadach, co przejście tych obowiązków przez Marszałka Sejmu.

## Zgromadzenie Narodowe

Sejm i Senat działają jako Zgromadzenie Narodowe (ZN). Kompetencje tego konstytucyjnego organu państwa są niezwykle istotne ze względu na przedmiot rozpatrywanych spraw, choć nie jest ani organem ustawodawczym ani organem nadrzędnym nad Sejmem i Senatem.

Polskie prawo nie określa bezpośrednio roli, jaką spełniać powinno Zgromadzenie Narodowe w czasie obowiązywania stanu wojennego. Jeżeli jednak wszystkie organy mają spełniać swoje dotychczasowe (takie, jak w stanie normalnym) kompetencje w obecnej strukturze organizacyjnej, należałoby przyjąć, że i ten organ działać będzie na tych samych zasadach. Czy jednak wykonywanie wszystkich konstytucyjnych kompetencji Zgromadzenia Narodowego jest możliwe w stanie wyjątkowym? Wydaje się, że na postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Skoro bowiem w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego oraz w 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone wybory prezydenta, a trwająca kadencja zostaje wydłużona, niemożliwe jest przyjęcie przysięgi nowo wybranego prezydenta<sup>18</sup>. Pozostałe kompetencje Zgromadzenia Narodowego mogą być wykonywane w omawianym stanie nadzwyczajnym. Organ ten może więc uchylać swój regulamin<sup>19</sup>, uznawać trwałą niezdolność prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia<sup>20</sup>, wysłuchać orędzia prezydenta skierowanego do Zgromadzenia Narodowego<sup>21</sup>, jak również postanowić o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu<sup>22</sup> za naruszenie *Konstytucji*, ustawy lub za popełnienie przestępstwa<sup>23</sup>.

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, ze względu na interes bezpieczeństwa narodowego (w tym państwa) szczególnego znaczenia nabierają dwie kompetencje ZN dotyczące stwierdzenia trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu oraz postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (TS) i, w konsekwencji, złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem TS. Ich skutkiem może być bowiem przejście tymczasowo obowiązków głowy państwa przez

<sup>18</sup> Ibidem, art. 130.

<sup>19</sup> Art. 114 ust. 2.

<sup>20</sup> Art. 131 ust. 2 pkt 4.

<sup>21</sup> Art. 140.

<sup>22</sup> Ibidem, art. 145 ust. 2.

<sup>23</sup> Ibidem, art. 145 ust. 1.

<sup>17</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, ar. 131 ust. 3.

Marszałka Sejmu, a w razie, gdyby nie mógł on podjąć się wypełniania tych obowiązków przez Marszałka Senatu.

## Kompetencje władzy wykonawczej w warunkach stanu wyjątkowego

### Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

W zasadzie oprócz tego, że prezydent na wniosek Rady Ministrów wprowadza, znosi lub przedłuża stan wyjątkowy, pozostałe formy i rezultaty jego działania mają taki sam charakter, jak podczas stanu normalnego. Prezydent w czasie obowiązywania tego stanu nie wydaje rozporządzeń z mocą ustawy, jak podczas stanu wojennego, a szczególne zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wyjątkowego określa wyłącznie ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*<sup>24</sup>. Ustrojodawca uznał bowiem, co wydaje się wątpliwe, iż przesłanki stanu wyjątkowego, określone w art. 230 Konstytucji nie spowodują utrudnień w zebraniu się Sejmu, a co za tym idzie nie będzie potrzeby wdawania rozporządzeń z mocą ustawy przez prezydenta.

Sytuacja wprowadzania stanu wyjątkowego układałaby się inaczej, i lepiej, gdyby przyjęto zasadę, że prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji reagowałby postanowieniem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, w sytuacji gdyby Rada Ministrów uznała, że nie jest w stanie zwykłymi środkami poradzić sobie z przesłankami tego stanu. Co prawda i w tej chwili należy tak traktować wniosek rady ministrów kierowany do prezydenta o wprowadzenia stanu wyjątkowego, ale bez tego wniosku prezydent nie może podjąć żadnych kroków, poza niewładczymi, jak choćby zwołanie Rady Gabinetowej.

Szczególne kompetencje w zakresie lub w czasie stanu wyjątkowego przysługujące prezydentowi są ściśle określone w ustawie. Poza wprowadzeniem, zniesieniem, ewentualnie przedłużeniem stanu wyjątkowego<sup>25</sup>, a także jego zniesieniem

przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, w drodze rozporządzenia, prezydent może, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane (art. 11 ust. 1). Przepis ten można byłoby uznać za kontrowersyjny, z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 26 ust. 1 Konstytucji Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. A więc nie ma tu ani słowa o bezpieczeństwie wewnętrznym. Analiza językowa przywołanego przepisu nasuwa wniosek, że jedynym zadaniem SZ powinna być ochrona niepodległości i niepodzielności terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia fakt, że jest to jedyna regulacja konstytucyjna dotycząca zadań wojska. Jednakże taki wynik analizy wydaje się nie być satysfakcjonujący, gdyż od wielu setek lat siły wojskowe były wykorzystywane do wsparcia w różnego rodzaju przedsięwzięciach z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Kluczowa jest w tym względzie interpretacja art. 5 Konstytucji. Adresatem tej regulacji, jest państwo, przez co należy rozumieć jego wszystkie organy i podmioty wykonujące zadania w imieniu i na rzecz państwa. Takim podmiotem są również siły zbrojne. Ich zadaniem jest więc zapewnienie bezpieczeństwa bez określania jego kategorii lub źródła. Przywołany wyżej art. 26 ust. 1 zawiera uszczegółowienie tej regulacji i wynika z niego, że ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic jest głównym zadaniem wojska. Wszelkie inne działania mogą być podejmowane jedynie w zakresie, w jakim nie osłabi to zdolności do realizacji tego podstawowego zadania. Interpretacji takiej sprzyja również brzmienie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o stanie wyjątkowym, który stanowi, że użycie oddziałów i pododdziałów SZ RP, do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określa rada ministrów, w drodze rozporządzeń.

<sup>24</sup> Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.

<sup>25</sup> Z tymi kompetencjami wiąże się również określenie zakresu wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, uwzględniające w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Szczegółowy tryb i sposoby oraz

Z powyższego wynika, że Prezydent RP posiada szerokie kompetencje, zwłaszcza odnoszące się do pełnienia straży nad suwerennością i bezpieczeństwem państwa oraz nienaruszalnością i niepodzielnością jego terytorium. A co istotne, to fakt, że owe kompetencje nabierają wyrazistego kształtu w sytuacjach nadzwyczajnych. Co szczególnie, jak nietrudno zauważyć, kompetencje prezydenta wiążą się przede wszystkim z tym, co w bezpieczeństwie narodowym (a ściślej w bezpieczeństwie państwa) od wieków najważniejsze – z tradycyjnymi jego równoważnikami: nienaruszalność granic; niepodzielność terytorium państwa; **zachowaniem suwerennej władzy** (co jest równoznaczne z niepodległością państwa); przetrwanie narodu, tożsamość narodowa i państwowa oraz **ład wewnętrzny**<sup>26</sup>.

## Organy administracji rządowej

### Rada Ministrów

Rada ministrów bez wątplenia liderem pośród administracji publicznej, gdyż to jej ustrojodawca powierzył w konstytucji sprawowanie m.in. ogólnego kierownictwa i zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego. Z punktu widzenia problematyki stanu wyjątkowego na uwagę zasługują określone ponadto w konstytucji i ustawach zwykłych kompetencje w zakresie: zapewnienia wykonania ustaw; wydawania rozporządzeń; kontrolowania i koordynowania pracy organów administracji rządowej; uchwalania projektu budżetu państwa; kierowania wykonaniem budżetu; sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedzania innych umów międzynarodowych; zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności

<sup>26</sup> Nie może być więc wątpliwości, co do możliwości użycia SZ RP do wsparcia działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ustrojowego, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego, w drodze postanowienia prezydenta na wniosek prezesa RM. Podobnego zdania jest Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 7 marca 2000 r. (K 26/98, OTK 2000, nr 2, poz. 57) stwierdził, że Siły Zbrojne spełniają także istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, choć tutaj ich udział może mieć charakter pomocniczy.

kraju oraz określania corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej<sup>27</sup>.

Konstytucja w art. 228 ust 1 oraz w art. 230 ust. 1) konkretyzuje, że w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym powodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego.

W zasadzie kompetencje szczególne Rady Ministrów w związku ze stanem wyjątkowym związane są z kompetencjami prezydenta, gdyż bierze udział w procesie wprowadzania, przedłużania i znoszenia stanu wyjątkowego. Ponadto Rada Ministrów realizuje zadania w zakresie: określania przyczyn wprowadzenia i niezbędnego czasu trwania stanu wyjątkowego oraz obszaru, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednich do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzajów ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela; występowania do prezydenta z wnioskiem o użycie SZ RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa; określania, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w czasie stanu wyjątkowego<sup>28</sup>, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania tego stanu; określenia, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania organów cenzury i kontroli, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania,

<sup>27</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 146 ust 4.

<sup>28</sup> 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. 2003 nr 89 poz. 821. Dziwi fakt ogłoszenia tego rozporządzenia przez faktycznym wprowadzeniem stanu wyjątkowego. A to za przyczyną tego, że w myśl art. 11 ust 4 ustawy o stanie wyjątkowym, rozporządzenie to powinno być wydane z uwzględnieniem „stopnia i rodzaju zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego”. A to może się stać dopiero po zaistnieniu stanu faktycznego. Można by uznać zasadność wydania wcześniejszego przedmiotowego rozporządzenia, gdyby spełniono cytowany wyżej warunek, lecz tego w obecnie obowiązującym rozporządzeniu brakuje. W efekcie, rozporządzenie to – w ocenie autora – jest po prostu wykonane niestarannie.

a także organów właściwych w sprawach emisji sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego oraz tryb postępowania tych organów, uwzględniając potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania.

Chociaż powszechnie uznaje się, że wniosek Rady Ministrów do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego jest koniecznym działaniem dla zachowania równowagi egzekutywy, to wątpliwości budzi fakt możliwości wystąpienia szczególnej sytuacji, gdyby RM nie mogła się zebrać na posiedzenie, i uchwalić stosownego wniosku. W takiej sytuacji, starannie uzasadnionej, można by było przewidzieć możliwość formułowania takiego wniosku przez premiera. Przekonująco więc brzmi propozycja Krzysztofa Prokopa: „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”<sup>29</sup>.

W podsumowaniu kompetencji Rady Ministrów w związku ze stanem wyjątkowym, mamy na uwadze fakt, iż to temu organowi przypisano wiodącą rolę w tym zakresie. I mimo faktu, iż Prezes RM wykonuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynuje i kontroluje funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej (a gdy stan ogłoszono na obszarze lub części jednego województwa – wojewoda) to i tak nie ulegają zmianie kompetencje Rady Ministrów. Mało tego, pojawi się swoisty paradoks, polegający na tym, że RM będzie wykonywała (i kontynuowała) jednocześnie kompetencje w zakresie sprawowania zarządzania kryzysowego na terytorium RP, przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jako organu opiniotwórczo-doradczego w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, a zarazem Prezes RM, jak się powszechnie (a błędnie w oce-

nia autora) sądzi będzie wykonywał swoje funkcje w czasie stanu wyjątkowego również przy pomocy tego organu. Tego typu sprzeczność pojawi się też w związku z działaniem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

### Prezes Rady Ministrów

Jak już wyżej przywołano, działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej podejmuje Prezes Rady Ministrów (art. 9 ustawy). Jeżeli jednak stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze tylko jednego województwa, zadania te wykonuje właściwy wojewoda. Administratorem stanu wyjątkowego jest więc Prezes Rady Ministrów, także w drugim przypadku, a to ze względu na fakt zwierzchnictwa premiera względem administracji rządowej, w tym również terenowej. Zgodnie bowiem z postanowieniem art. 8 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy, a także sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. A to oznacza, że z jednej strony premier kieruje a z drugiej nadzoruje działalność wojewody. I jak to ujmują Martin Bożek: „W świetle akceptowanych powszechnie w nauce prawa administracyjnego definicji, kierowanie (kierownictwo), to możliwość oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem używania środków, których prawo wyraźnie zakazuje. Nadzór oznacza z kolei możliwość władczego oddziaływania na organ nadzorowany oraz wyciąganie konsekwencji z zachowania takiego organu. W ramach funkcji nadzoru wkroczenie w działalność organu nadzorowanego musi mieć swoje jasno określone podstawy prawne”<sup>30</sup>. Charakteryzowanie relacji, jakie zachodzą między premierem i wojewodami, pozwala określać te relacje jako stosunek podległości bezpośred-

<sup>29</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, op. cit., s. 92.

<sup>30</sup> M. Bożek, *komentarz art. 8, [w:] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Wyd. TWO, Warszawa 2012, s. 47.



niej. W pozycji nadrzędnej znajduje się premier, a wojewodowie mają status organów podległych Prezesowi RM. W konsekwencji, premierowi przysługuje pewien zespół uprawnień (środków), przy pomocy których kieruje i nadzoruje wojewodę. To m.in.: wydawanie wiążących poleceń i wytycznych, żądanie sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonywanie okresowej oceny jego działalności (pracy). „Katalog środków prawnych, stwierdza dalej Bożek, umożliwiających premierowi oddziaływanie na wojewodów, ma charakter otwarty. W ust. 1 art. 8 następuje natomiast tylko przykładowe wyliczenie uprawnień premiera względem wojewody. Co więcej, przemawia za tym już sam fakt przypisania premierowi kompetencji kierowania. Już tylko to decyduje o prawie premiera do ingerowania w działalność wojewody, które obejmuje upoważnienie do podejmowania przez Prezesa Rady Ministrów wiążących wojewodę czynności i aktów. Wystarczającą zaś podstawą takich działań Prezesa Rady Ministrów jest ogólna norma kompetencyjna wskazana w art. 8 ust. 1 ustawy, co wynika z doktrynalnej definicji kierowania (kierownictwa)”<sup>31</sup>.

Ustawa zobowiązuje premiera do bieżącego informowania prezydenta o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 10). Dzięki temu prezydent może w sposób uzasadniony podjąć decyzję o ewentualnym przedłużeniu stanu wyjątkowego. Może również zainicjować działania zmierzające do zakończenia tego stanu, rzecz jasna na wniosek Rady Ministrów.

W stanie wyjątkowym jedną z nadal istotnych kompetencji Prezesa Rady Ministrów jest kontrasygnowanie aktów urzędowych prezydenta<sup>32</sup>.

Prezes Rady Ministrów w czasie stanu wyjątkowego posiada także kompetencje względem organów samorządu terytorialnego, związane z ustanowieniem zarządu komisarycznego w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym): „Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek

właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego”<sup>33</sup>. Komisarza powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek wojewody. Z dniem powołania komisarz 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, bądź też z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego<sup>34</sup>.

Podejmując problematykę kompetencji prezydenta w kwestii wprowadzenia stanu wyjątkowego na wniosek premiera, jak to było postulowane na etapie konstruowania projektu Konstytucji z 1997 r. należy zwrócić uwagę na fakt, iż inicjatywa premiera może budzić wątpliwości ze względu na to, że bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny zapewnia Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji). W tym przepisie pojawia się „porządek publiczny”, lecz konstytucja i ustawa pośród przesłanek stanu wyjątkowego wymieniają również „konstytucyjny ustrój państwa” oraz „bezpieczeństwo obywateli”. Jest zatem wiele sprzeczności i pytanie o to, czy bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje wszystkie kategorie przesłanek stanu wyjątkowego?

Bezpieczeństwo wewnętrzne nie jest pojęciem skonkretyzowanym, sam ustrojodawca rozróżnił bezpieczeństwo wewnętrzne od porządku publicznego. Trudno znaleźć w polskim prawie, także administracyjnym, wykładnię bezpieczeństwa wewnętrznego. W teorii są też różne stanowiska. Jedno z nich – wąskie – traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako kategorię obejmującą sprawy bezpieczeństwa ustrojowego (ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego); bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Inne – szerokie – wiąże bezpieczeństwo wewnętrzne ze sprawami mającymi swoje miejsce na terytorium państwa, a więc ze wszystkim, co się dzieje na terytorium państwa a dotyczy chronionych prawem krajowym dóbr (w innym ujęciu – wartości). Także zakres działu administracji rządowej „sprawy wewnętrzne” nie obejmuje wszyst-

<sup>31</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>32</sup> Ibidem, art. 144 ust. 2. Wyjątki, kiedy akty urzędowe prezydenta nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, zostały wymienione w art. 144 ust. 3 *Konstytucji*.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym..., art. 12 ust. 1.

<sup>34</sup> Ibidem, art. 12 ust. 2, 3 i 4.

kich ww. kwestii, zarówno ujętych restrykcyjnie<sup>35</sup>, jak i szeroko.

Powyższe uwagi prowadzą do dość skomplikowanego wniosku, iż pośród przesłanek stanu wyjątkowego, pierwsza z nich (szczególnie zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa) w mniejszym stopniu należy do kompetencji Rady Ministrów aniżeli premiera, który jest obecnie organem sprawującym nadzór nad służbami specjalnymi odpowiedzialnymi za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i **jego porządku konstytucyjnego**<sup>36</sup> (ABW) oraz ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (AW). W przypadku zaś bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego sytuacja jest o tyle złożona, że wymaga interpretacji tych wyrażen niedookreślonych w prawie polskim.

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. Przypomnijmy, że z przepisów kodeksu karnego<sup>37</sup> możemy wnosić, że chodzi m.in. o ochronę przed działaniami osób godzącymi w: życie i zdrowie ludzi; środowisko; wolności; wolność sumienia i wyznania; wolności seksualne i obyczajność; rodzinę i opiekę; cześć i netykalność cielesną; prawa osób wykonujących pracę zarobkową oraz wybory i referendum.

W tym wypadku, jeśli tylko zaistnieją szczególne okoliczności, wniosek RM do prezydenta w wprowadzenie stanu wyjątkowego jest ze wszech miar uzasadniony tym bardziej, że udział wielu ministrów na etapie konsultacji jest wręcz konieczny. Inna sprawa to możliwość uzasadnienia, że zaistniały szczególne przypadki zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, które mogłyby być podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Istotę porządku publicznego wyjaśniamy przyjmując, że wiąże się on ze sprawami: brania lub przetrzymywania zakładnika; brania czynnego udziału w zbiegowisku prowadzącego do gwałtownego zamachu na osobę lub mienie; zabierania, niszczenia, uszkodzenia lub czynienia niezdawnym

do użytku elementów infrastruktury<sup>38</sup>; publicznego nawoływania do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego, zbrodni lub pochwalania przestępstwa; rozpowszechniania lub publicznego prezentowania treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym; publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość; publicznego znieważania grupy ludności albo poszczególnych osób ze względu na przynależność narodową, etniczną, rasową, wyznaniową albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza netykalność cielesną innej osoby; udziału w zorganizowanej grupie albo związku (także o charakterze zbrojnym) mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego; używania przemocy lub groźby bezprawnej udaremniającej przeprowadzenie odbywanego zgodnie z prawem zebrania, zgromadzenia lub pochodu albo takie zebranie, zgromadzenie lub pochód rozpraszającej; znieważania pomnika lub inne miejsca publicznego urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby; znieważania, ograbiania zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego; przekraczania granicy RP, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami.

Tym razem również, jeśli tylko zaistnieją szczególne okoliczności, wniosek RM do prezydenta w wprowadzenie stanu wyjątkowego jest uzasadniony tym bardziej, że udział wielu ministrów na etapie konsultacji jest wręcz konieczny. Możliwość uzasadnienia, że zaistniały szczególne przypadki zagrożenia porządku publicznego, które mogłyby być podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego będzie również bardzo utrudniona.

## Ministrowie

Każdy z ministrów – kierowników działów administracji rządowej, realizuje w stanie wyjątkowym swoje ustawowo określone kompetencje, co wynika z art. 8 ustawy *o stanie wyjątkowym*.

<sup>35</sup> Bezpieczeństwo ustrojowe nie należy do tego działu.

<sup>36</sup> Zauważmy, że tym razem ustawodawca oddzielił porządek konstytucyjny od bezpieczeństwa wewnętrznego.

<sup>37</sup> Problematykę „bezpieczeństwa obywatelskiego” podjęto również w Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r., lecz w opinii piszącego te słowa ujęto to nadzwyczaj pobieżnie.

<sup>38</sup> Wchodzących w skład sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej albo linii kolejowej, tramwajowej, trolejbusowej lub linii metra, powodując przez to zakłócenie działania całości lub części sieci albo linii.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>39</sup>, minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Zgodnie zaś z ustawą o Radzie Ministrów, co ważne dla rozpatrywanej problematyki, minister jako członek tego organu kolegialnego:

– uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1);

– jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów (art. 7 ust. 2);

– realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów, a tym m.in.: współdziała z innymi członkami Rady Ministrów; nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej; współdziała z samorządem terytorialnym i organizacjami społecznymi (art. 7 ust. 3 i 4);

– reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów (art. 8);

– nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach (art. 34 ust. 2);

– w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia (art. 34a ust. 1).

Każdy minister kierujący działem administracji rządowej jest zobligowany, w różnym stopniu i zakresie, do wykonywania określonych, wskaza-

nych w wielu aktach prawnych, zadań z zakresu konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego. Określeni w art. 22 ust. 3 ustawy o stanie wyjątkowym ministrowie mogą wprowadzać i stosować w drodze rozporządzenia dotyczące ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta RP. Kompetencje te należą do:

– właściwego ministra – w przypadku jeżeli ograniczenie określone w art. 21 pkt 3 dotyczy szkół jemu podległych<sup>40</sup>;

– ministra właściwego do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w przypadku ograniczenia dotyczącego obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;

– ministrów właściwych do spraw transportu i gospodarki morskiej działających w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku ograniczeń dotyczących transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych;

– ministra właściwego do spraw łączności działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do bankowych systemów telekomunikacyjnych – w przypadku ograniczeń w zakresie funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli albo porządkowi publicznemu;

<sup>40</sup> Dotyczy to działalności edukacyjnej, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach wyłącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.

– ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra obrony narodowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – w przypadku ograniczeń dotyczących prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia.

Wziąwszy powyższe pod uwagę dochodzimy do przekonania, że wszyscy ministrowie kierujący działami administracji rządowej są obowiązani do uczestniczenia w procesie przygotowania, wdrożenia w życie oraz wykonywania postanowień stanu wyjątkowego. Będzie to wynikało z przepisów wielu ustaw, w których określono różnego typu kompetencje tych naczelných organów administracji rządowej. Po pierwsze ze względu na to, że organy te realizują politykę Rady Ministrów, po wtóre dlatego, że ustawy określają ich kompetencje w różnych dziedzinach działalności państwa, które mogą mieć kluczowy wpływ na zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa, a po trzecie ze względu na fakt, iż wiele z obszarów działania ministrów ma kluczowy wpływ na realizację celów stanu wyjątkowego.

Mając na względzie przyjęte wcześniej rozumienie przesłanek stanu wyjątkowego, niewątpliwie na czoło liderów stanu wyjątkowego wysuwają się ministrowie kierujący działami administracji rządowej: administracja publiczna; finanse publiczne; gospodarka morska; łączność; obrona narodowa; sprawiedliwość; transport; sprawy wewnętrzne; zdrowie.

Wyżej wymienieni, a także pozostali ministrowie kierujący działami muszą posiadać możliwość sprawnego uczestniczenia w wykonywaniu zadań w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym na rzecz zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań dla utrzymania i przywracania bezpieczeństwa narodowego we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. A zadania tego systemu polegają na zapewnieniu ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, a w tym na:

- monitorowaniu źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń;
- zapobieganiu powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium RP oraz poza jej granicami;

- zapobieganiu skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwaniu;
- kierowaniu obroną państwa<sup>41</sup>.

Mając powyższe na względzie musimy znaleźć odpowiedź na następujące pytanie: czy ministrowie kierujący działami administracji rządowej mają możliwości kompetencyjne, funkcjonalne i organizacyjne do sprostania roli organu odpowiedzialnego za przygotowanie, w zakresie swoich właściwości, oraz realizację postanowień stanu wyjątkowego?

Nie ma wątpliwości co do posiadania kompetencji i zdolności funkcjonalnych, ale nie ma tak oczywistej odpowiedzi jeśli chodzi o zdolności, a dokładniej przygotowanie organizacyjne aparatu zarządzającego. A to oznacza, że minister kierujący działem (lub kilkoma działami) powinien posiadać aparat wykonawczy (doradcy i sztabowy) przeznaczony do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego w zakresie właściwości danego ministra.

**Centralne organy administracji rządowej  
(oraz urzędy centralne, osoby prawne,  
państwowe jednostki budżetowe) nadzorowane  
przez Prezesa RM oraz podległe  
lub nadzorowane przez ministrów  
kierowników działów administracji rządowej**

Ta grupa organów (instytucji) dzieli się na dwie części (grupy szczegółowe). Jedną z nich (grupa I) tworzą wyspecjalizowane narzędzia państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (w jego ochronie, utrzymaniu i tworzeniu), takie jak: służby specjalne; policja; straż graniczna; służba więzienna; straż pożarna; obrona cywilna; służba celna; inspekcja sanitarna, weterynaryjna, farmaceutyczna, handlowa, nadzoru budowlanego, ochrony roślin i nasiennictwa, ochrony środowiska, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, transportu drogowego; nadzór geodezyjny i kartograficzny, służba ochrony zabytków; kontrola skarbową oraz posiadające status jednolitej, umundurowa-

<sup>41</sup> Ostatni tiret dotyczy rzecz jasna problematyki obronnej, a ściślej stanu wojennego, bo ustawa o stanie wojennym wprowadza pojęcie kierowania obroną państwa. Jednak póki co mamy taką oto sytuację, że tylko prawo obronne, w tym ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym definiuje (ustanawia) system kierowania bezpieczeństwem narodowym.



nej i uzbrojonej formacji Biuro Ochrony Rządu. Druga zaś (grupa II), przeznaczone do zadań innej natury, związanych z przejmowaniem przez państwo funkcji władczych, w tym wykonawczych, organizatorskich, i kontrolnych nad różnymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego, z biegiem czasu zaprzęzone zostały do dzieła, które określamy tworzeniem bezpieczeństwa narodowego. Są to m.in.: Urząd Dozoru Technicznego; Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; Urząd Transportu Kolejowego; urzędy morskie; Główny Urząd Statystyczny; Polski Komitet Normalizacyjny; Główny Urząd Miar; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych; Urząd Regulacji Energetyki; Transportowy Dozór Techniczny; Komisja Papierów Wartościowych i Giełd; Komisja Nadzoru Finansowego; Zakład Ubezpieczeń Społecznych; Agencja Rezerw Materiałowych; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej; Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej; Urząd Lotnictwa Cywilnego; Państwowa Agencja Atomistyki; Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

Ani konstytucja ani w ustawa *o stanie wyjątkowym* nie reguluje wprost zadań, jakie realizować będą resortowe i pozaresortowe centralne organy administracji rządowej w omawianym stanie nadzwyczajnym. Ich kompetencje należy więc rozpatrywać w kontekście art. 8 ustawy *o stanie wyjątkowym*, który wskazuje, iż po wprowadzeniu tego stanu organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy. A co za tym idzie ich działanie w stanie wyjątkowym będziemy analizować pod kątem przepisów prawa materialnego, ustrojowego, a także procesowego.

Każdy z centralnych organów administracji rządowej i jednostka organizacyjna podlega lub jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, a co za tym idzie określone ustawy wyznaczają zakres uprawnień organów nadrzędnych wobec omawianych organów. I tak dotyczy to zakresu nadzoru Prezesa RM wobec Głównego Urzędu Statystycznego, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ABW, AW, CBA, oraz Urzędu Zamówień Publicznych. Ministrowie zaś obowiązani są do inicjowania i opracowywania polityki

Rady Ministrów w stosunku do działu, którymi kierują, a także wykonywania polityki Rady Ministrów i koordynowania jej wykonywania przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które im podlegają lub są przez nich nadzorowane.

Rola poszczególnych centralnych organów administracji rządowej w stanie wyjątkowym nie będzie jednakowa. Nie sposób jednak w tym miejscu omówić zadań każdego z nich. Warto jednak podkreślić, iż niektóre odegrają istotną rolę w przywracaniu normalnego funkcjonowania państwa. Wśród organów tych wyróżnić należy Agencję Wywiadu, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Straż Graniczną, Policję, Państwową Straż Pożarną; Służbę Więzienną, Służbę Celną, Inspekcję Transportu Drogowego i inne inspekcje, kontrole skarbową, a także Biuro Ochrony Rządu i wyspecjalizowane straże: marszałkowskie Sejmu i Senatu; ochrony kolei, leśną, łowiecką, gminne.

Wszystkie centralne organy administracji rządowej w stanie wyjątkowym będą realizować przypisane im przez ustawodawcę zadania mające na celu zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, a rolą organów nadrzędnych wobec nich jest zapewnienie ich synergicznego działania wedle rzetelnie opracowanych planów. Tych jednak na stan wyjątkowy nie opracowuje się, przynajmniej nic autorowi o tym nie wiadomo.

## Wojewoda

Szczególne kompetencje w czasie stanu wyjątkowego przysługują wojewodzie. Zadania w tym zakresie odnaleźć można już w ustawie *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*<sup>42</sup>. Organ ten jako wykonawca polityki Rady Ministrów w województwie, między innymi, wykonuje i koordynuje zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa. Uszczegółowienie kompetencji wojewody, które będą realizowane w stanie wyjątkowym, wynikają także z samej ustawy dotyczącej tego stanu nadzwyczajnego. Organ ten kierować będzie działaniami przywracającymi konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej w przypadku wprowadzenia

<sup>42</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 z późn. zm.

stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa. Należy mieć na względzie również konsekwentne wykonywanie zadań przez wojewodę także w wypadku, gdy stan wyjątkowy wprowadzi się na obszarze większym niż obszar jednego województwa, a działaniami w tym zakresie będzie kierował premier. Ustawodawca nie określił jednak szczegółowo kompetencji wojewody w tym zakresie.

Wojewoda będzie też pełnił funkcję organu cenzury i kontroli, będąc uprawnionym do nakazania organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywania czynności technicznych, niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli. Będzie też uprawniony do uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego<sup>43</sup>. Jeżeli stan wyjątkowy zostanie wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, określone w art. 22 ust. 1 ustawy kompetencje Rady Ministrów przejmuje właściwy wojewoda. A są to kompetencje związane z określaniem, w drodze rozporządzeń, szczegółowego trybu i sposobu oraz obszaru, zakresu podmiotowego i przedmiotowego wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Oprócz tego wojewoda będzie wprowadzał ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez prezydenta, wydając i stosując w drodze rozporządzenia w odniesieniu do szkół, z wyłączeniem szkół wyższych. Dotyczy to działalności edukacyjnej, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach wyłącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych. Jeśliby zaś stan wyjątkowy wprowadzono na obszarze województwa lub jego części, wojewoda.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym..., art. 20 ust 2 i ust. 3.

Może stosować ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie: dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności; wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju oraz transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych<sup>44</sup>.

Należy mieć na względzie fakt, iż to wojewoda będzie uprawniony do wnioskowania do Prezesa RM o zawieszenie organów gminy, powiatu lub samorządu województwa jeżeli nie wykażą dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego sprawowanego przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powoła i odwoła woła premier również na wniosek wojewody.

Chociaż w omawianym stanie nadzwyczajnym odchodzi się od zasady samodzielności samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 Konstytucji, na ogół uznaje się, iż jest to działanie słuszne. Pozwala bowiem w stanie wyjątkowym zapewnić jednoosobowe kierownictwo w realizacji zadań mających na celu zwalczanie zagrożeń oraz przywracanie normalnego funkcjonowania państwa na terenie województwa.

### **Organy samorządu terytorialnego**

Mimom zasady ciągłości władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych, ustawodawca uznał, że znaczne zmiany mogą zajść w przypadku organów samorządu terytorialnego. Nawiązano już do nich wyżej omawiając kompetencje wojewody. Dlatego też w dalszej części omówione zostaną zasadnicze dylematy związane z materią działania organów samorządu terytorialnego przed i po ogłoszeniu stanu wyjątkowego.

W zasadzie można stwierdzić, że prawodawca, poza negatywnymi konsekwencjami, jaki mogą

<sup>44</sup> Ibidem, art. 21 pkt 1, 2 i 3.

spotkać organy samorządowe, nie określił w żaden sposób ich szczególnej roli przed i podczas trwania omawianego stanu nadzwyczajnego.

Dla porównania warto sięgnąć do przepisów z okresu II RP. Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*<sup>45</sup> określała kompetencje władz administracji ogólnej w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Z przepisów ustawy wynikało, że jeżeli siły i środki władz administracji ogólnej i ich organów w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego były niewystarczające – to do zapewnienia bezpieczeństwa, wymienione organy mogły wykorzystać do pomocy, wszystkie inne władze państwowe funkcjonujące na ich terenie<sup>46</sup>. Szczegółowo uprawnienia administracji powiatowej (i wojewódzkiej również) regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. *o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym*<sup>47</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem do powiatowej władzy administracji ogólnej należało: wydawanie i wykonanie zarządzeń dotyczących między innymi: rewizji osobistych i domowych oraz zajmowania przedmiotów, aresztowania, wydalania z obszaru objętego stanem wyjątkowym, internowania na czas do 30 dni, przeglądania korespondencji, przesyłek pocztowych, telegramów, konfiskaty druków i innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania, zajmowania ich, konfiskaty oraz kontroli, przerywania rozmów telefonicznych, radiowych, zakazywania zgromadzeń i pracowników oraz zawieszania i ograniczania działalności zrzeszeń na obszarze powiatu<sup>48</sup>.

Obecnie zrezygnowano z takiego uprawnienia władz samorządowych.

Należy wnosić zatem, iż organy te będą realizowały swoje ustawowe zadania (jak w czasie normalnym) przy jednoczesnym dostosowaniu się do

wymogów określonych w decyzjach właściwego wojewody, realizując zadania zlecone.

Z punktu widzenia przedmiotowej problematyki istotne znaczenie mają dwa postanowienia konstytucji, w których ustalają, że zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1) oraz, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (art. 166 ust.2). Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. W powyższych postanowieniach pojawia się określenie „zadania publiczne”, które realizują jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak i inne organy administracji publicznej, wchodzące w skład administracji rządowej objętej i nieobjętej działami. Choć wynika z tego, że zadania własne oraz publiczne (i inne) samorząd wykonuje jako wspólnota ludzi (zbiorowość), to jednak ze względu na to, że owe zbiorowości nie są w stanie realizować swoich zadań *in pleno*, możemy w dalszych rozważaniach przyjąć, że praktycznymi wykonawcami zadań publicznych wspólnot samorządowych są wybieralne organy samorządu terytorialnego. Do nich też kieruje swoje postanowienia ustawodawca w konstytucji i ustawach zwykłych.

Reforma administracji publicznej doprowadziła do podziału uprawnień władzy wykonawczej, a także odpowiedzialności politycznej administracji rządowej i samorządowej. Przyznając organom samorządu terytorialnego atrybuty władzy i odpowiedzialności za podejmowane i zaniechane działania, realizowane na administrowanym terenie na rzecz lokalnej lub regionalnej wspólnoty samorządowej. Kompetencje wszystkich szczebli administracji publicznej zostały określone w Konstytucji, zgodnie z którą sprawy publiczne dzielą się na ogólnopaństwowe i dotyczące wspólnoty samorządowych. Podział ten jest istotny z punktu widzenia interesów lokalnych, regionalnych i ogólnopaństwowych. Zatem kompetencje poszczególnych szczebli administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego są wewnętrznie zróżnicowane. W sprawach ogólnopaństwowych z zakresu kreowania polityki państwa odpowiedzialność przysługuje radzie ministrów, kierującej administracją rządową (art. 146 ust. 1–3 Konstytucji), przy czym część zadań z tego zakresu może być przydzielana samorządom jako **zadania zlecone** administracji

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 1937, nr 17, poz. 108.

<sup>46</sup> Jeżeli zaś bezpieczeństwo państwa wymagało szczególnych działań, to uprawnienia władz cywilnych mogły zostać czasowo przekazane władzom wojskowym.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. *o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 1937, nr 48, poz. 373.

<sup>48</sup> W. Kitler. *Doświadczenia i stan obecny rozwiązań w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, W. Kitler (red.), AON, Warszawa 2006, s. 28.

rządowej (art. 146 ust. 2). Rozwinięcia uprawnień konstytucyjnych samorządów dokonano w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 2), w której organom samorządu terytorialnego i ich związkom przyznano obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej na zasadach określonych w ustawach lub w zawartych porozumieniach. W sprawach regionalnych i lokalnych odpowiedzialność i pierwszeństwo w kreowaniu polityki wspólnoty samorządowej przysługuje właściwym organom samorządu terytorialnego. Podział na zadania własne i zlecone rodzi różne konsekwencje. Zadania własne gmina, powiat czy województwo realizują z własnych środków finansowych oraz w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, gdyż ustawy gwarantują samorządom samodzielność ich wykonania.

Podział zadań samorządu na własne i zlecone nie jest jednak do końca poprawny, bowiem ustawy samorządowe nieco inaczej te sprawy regulują. I tak.

Zadania gminy dzieli się na<sup>49</sup>:

– *zadania własne*: obowiązkowe oraz dobrowolne,

– *zadania zlecone*: przekazane przez ustawy oraz zadania wykonywane na podstawie porozumień<sup>50</sup>.

W przypadku powiatu, wyróżnia się:

– *zadania własne o charakterze rządowym*, czyli te, które wynikają z faktu, że starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnie km powiatowych zespolonych służ, inspekcji i straży;

– zadania rządowe zlecone na mocy ustawy szczególnej;

– zadania poruczone na podstawie porozumienia;

– zadania własne o charakterze samorządowym<sup>51</sup>.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>52</sup>, a w tym:

– *zadania (własne)* w zakresie określania strategii rozwoju oraz realizacji polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 1 ustawy);

– zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami (art. 14 ust. 1);

– zadania zakresu administracji rządowej<sup>53</sup>.

Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia. Co ważne należy brać pod uwagę zasadę, iż przejście od zadań własnych do zadań zleconych, jak pisze Bogdan Dolnicki, będzie wymagać spełnienia kryterium, „uzasadnionych potrzeb państwa”<sup>54</sup>. A takie bez wątpienia wystąpią wraz z pojawieniem się przesłanej stanu wyjątkowego.

Przytoczone przepisy ustrojowe odzwierciedlają przyjętą w konstytucji zasadę wykonywania przez samorzady wszystkich szczebli zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych, w których priorytetowe znaczenie (na szczeblu lokalnym i regionalnym) ma kreowanie przez organy samorządu polityki bezpieczeństwa. Dlatego też, zgodnie z intencją ustawodawcy, zadania gminy i powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych, odpowiednio gminy, powiatu i samorządu województwa.

Z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki, mając także na względzie, że administracja publiczna w stanie wyjątkowym działa – z zastrzeżeniem ustawy – na dotychczasowych zasadach, należy brać pod uwagę fakt, że organy samorządowe będą realizowały swoje ustrojowe kompetencje, zadania zlecone, a także zadania wynikające z porozumień. W polskim systemie prawnym ani w teorii problemu nie ma odpowiedzi na pytania związane z zasadami działania administracji samorządowej w trybie stanu wyjątkowego, nie ma strategii i planów działania, a co za tym idzie konieczność podjęcia działań w takiej sytuacji może wywołać szereg komplikacji. A są to także proble-

<sup>49</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 4, Wyd. C.H. Bec., s. 26.

<sup>50</sup> Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań.

<sup>51</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003, s. 171.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 6 ust. 1 pkt 1, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.

<sup>53</sup> Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

<sup>54</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 173.



my dotyczące m.in.: utrzymania lub pozbawienia, na rzecz wojewody, zwierzchnictwa starosty nad strażami, służbami i inspekcjami działającymi na terenie powiatu; funkcjonowania komisarza rządowego w razie jego powołania; regulaminów organizacyjnych urzędów administracyjnych obsługujących samorządowe organy administracji ogólnej; organizacji i funkcjonowania organów na stanowiskach kierowania; organizacji aparatu zarządzającego realizacją postanowień stanu wyjątkowego; obowiązku świadczenia pracy; realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych; szczegółowych zasad i planów użycia SZ RP.

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”. U źródła oczywistych zaniedbań w tej materii znalazło się wiele czynników. Jednym z nich jest zapewne odium stanu wojennego z 1981 roku. To także obawa przed podjęciem się działania konstrukcyjnego w tej dziedzinie za uwagi na możliwość narażenia się na polityczne zarzuty. Innym zaś mniemanie, iż demokratyczne społeczeństwo nie wystąpi przeciwko legalnie wybranej władzy (niemal podobne podejście stanowiło podstawę rezygnacji z instytucji stanu wyjątkowego w okresie Polski Ludowej). Ta ostatnia przyczyna nie ma żadnego uzasadnienia, bo nie chodzi o społeczeństwo działające w sposób demokratyczny, lecz o tych którzy naruszają podstawowe normy prawa konstytucyjnego w Polsce, dotyczące: jej ustroju; bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, działając niezgodnie z konstytucją i przepisami ustaw zwykłych.

## Bibliografia

- Bożek M., *komentarz art. 8*, [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Wyd. TWO, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, wyd. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003.
- Karpiuk M., *Władza ustawodawcza*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, PWP Iuris, Poznań 2012.
- Kitler W., *Doświadczenia i stan obecny rozwiązań w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, W. Kitler (red.), AON, Warszawa 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 4, Wyd. C.H. Bec.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Organy kierowania oraz ich organy doradcze i sztabowe – ich kompetencje i wzajemne relacje*, kier. nauk. W. Kitler, w ramach projektu badawczego nt. *System bezpieczeństwa narodowego RP*, finansowanego ze środków NCBiR – umowa Nr DOBR/0076/R/ID1/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., numer rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001, Kierownik Projektu: prof. dr hab. inż. Waldemar KITLER.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 3314(XXIX) z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji, Nowy Jork, 14 grudnia 1974 r., [w:] M. Fleming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, uzupełnienie i redakcja M. Gąska, E. Mikos-Skuzza, AON, Warszawa 2003.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1937 r., nr 48, poz. 373.
- 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. 2003 nr 89 poz. 821.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2002, nr 115, poz. 985, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1590, ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.

## THE REMIT OF NATIONAL SECURITY MANAGEMENT IN A STATE OF EMERGENCY<sup>1</sup>

### Abstract

*A state of emergency is one of the three states defined in the Constitution of 1997<sup>2</sup> and, at the same time, one of the two states, apart from the state of war, which require two governing bodies to announce them. This manifestation of the democratic political system, protection against a single authority usurping excessive power, as well as an attempt to force the executive to cooperate, are not the best solutions in terms of the efficiency of state governance, especially under the circumstances in which there are presumptions to introduce a state of emergency. Without doubt, this was necessary after 1992 during the transitional period but, nowadays, the contribution of two public authorities (in turn: the Council of Ministers and the President) to proclaim, and the third one (the Parliament) to recognise or not, the President's resolution on the introduction of a state of emergency (especially this state) can be related to acute rivalry and, as rightly observed, to decision-making paralysis in the case of the need for an emergency response<sup>3</sup>. Considering the presumptions, it is hard to resist the impression that the institution of a state of emergency and the procedure for its introduction date back to the old times, while the presumptions due to terrorist activities and actions in cyberspace make different conditions of a totally new type.*

*The doctrine rightly assumes that the presumptions for the introduction of a state of emergency are related to internal security; however, one cannot agree with the quite common view that the introduction of a state of emergency is about protection against internal threats<sup>4</sup>. This is due to the fact that an internal threat should have its source and result within the state and, unfortunately, the reasons for a threat to the constitutional political system, to the safety of citizens and public order, such as political blackmail, terrorist activities or cyberspace actions can be of both an internal and external nature. Although the legislator decided that terrorist activities and cyberspace actions can be related to the appearance of a presumption to introduce a state of war and, thus, consequently an external threat to the state, it should be borne in mind that not every external threat is linked to the introduction of a state of war. First of all, it must match the characteristics of a military threat and, more accurately, it must be related to all forms of aggression defined in international law<sup>5</sup>.*

*The aim of this article is to indicate and discuss the remit of national security management during a state of emergency.*

**Key words** – national security, internal security, state of emergency, national security management.

<sup>1</sup> The contents of the article are selected fragments of the author's study: *Organy kierowania oraz ich organy doradcze i sztabowe – ich kompetencje i wzajemne relacje*, chief scientist W. Kitler, within a research project *System bezpieczeństwa narodowego RP*, financed by NCRD (the National Centre for Research Development) – agreement No DOBR/0076/R/ID1/2012/03 of 18.12.2012 r., registration No: O ROB/0076/03/001, Project Supervisor: prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler.

<sup>2</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* of 2 May 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 228 ust.1.

<sup>3</sup> See L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, edited by Adam Marszałek, Toruń 2010, p. 295.

<sup>4</sup> This position is expressed, among others, by: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005, p. 74 and M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, p. 212.

<sup>5</sup> Resolution of the General Assembly of the United Nations No 3314 (XXIX) of 14 December 1974 *w sprawie definicji agresji*, New York, 14 December 1974. [in:] M. Fleming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, uzupełnienie i redakcja M. Gąska, E. Mikos-Skuza, AON, Warszawa 2003, art. 3.

## **The powers of legislative authorities and the role of the National Assembly under a state of emergency**

### **The competence of the Parliament**

Basically, the Parliament will fulfil the assigned constitutional powers for the duration of the ordinary functioning of the state; in some cases, however, due to the specific conditions being the basis for the introduction of a state of emergency, they will be manifested in a slightly different way. Under a state of emergency, the Parliament gains additional powers related to the introduction of the state by maintaining the President's decision in force or by its cancellation. Information on the introduction of a state of emergency is to reach the Parliament within 48 hours of the moment it is signed.

Although during the state of emergency, as well as in other emergency situations, the role of the executive increases for obvious reasons, the Polish legislator took care to maintain the political position of the Parliament in the system of public authority. For this reason, if there is a state of emergency, there is an institution for adopting or rejecting the President's provisions, as well as for exercising all powers provided for in times when the state is functioning normally. What is more, it is easy to notice that there is no interference with the legislative function of the Parliament during the discussed state, and also important is the fact that the Constitution protects this representative body of the legislative authority against its dissolution. Also, Parliamentary Election Law cannot be changed during a state of emergency<sup>6</sup>. Moreover, during this period and during the 90 days after it ends, neither the tenure of the body can be shortened, nor the general election be carried out<sup>7</sup>. If the President, however, is not able to exercise his authority, the person performing his duties also cannot decide on shortening the Parliament tenure<sup>8</sup>. If Parliament's tenure ends during the state of emergency, it will be extended ex officio to the date when 90 days from the abolition of the state has expired.

<sup>6</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 228 ust. 6.

<sup>7</sup> *Ibidem*, art. 228 ust. 7.

<sup>8</sup> *Ibidem*, art. 131 ust. 4.

The powers of the Parliament during a state of emergency will be a continuum of the entitlements of the ordinary (regular) state and, thus, they will be carried out to define basic directions of the state's performance, that is: to make decisions on the state of war and peace; to give consent to ratification of international agreements on the issues specified in Article 89 of the Constitution by the Republic of Poland<sup>9</sup>; the right to repeal an ordinance of the President of the Republic of Poland introducing the state of emergency with an absolute majority of votes; and to give consent to extend the state of emergency. The Parliament of the Republic of Poland will supervise the security sector. This authority, on behalf of the Nation, controls the activities of the government and its subordinate government administration during the state of emergency. This will also apply to the control of policy in the field of internal security, and especially with regard to the activities related to the protection of the constitutional political system, the safety of the citizens and public order. What is more, in this respect, Parliament also plays an important role in ensuring that the executive authority does not benefit too prematurely from the regime of the state of emergency in a situation in which it would be possible to stand up to threats to internal security in the ordinary mode of operation<sup>10</sup>.

From the point of view of a state of emergency, it is worth paying attention to the Parliament's duties:

- development of security policy;
- approval of the budget related to internal security;
- control over the activities of the Council of Ministers;
- decisions on the state of war on behalf of the Republic of Poland in case of an escalation of threats, and presumptions for a state of war;
- dissolution of a decision making body of local government at the request of the Prime Minister, if

<sup>9</sup> This includes agreements related to: peace, alliances, political or military treaties; freedom, rights and obligations of citizens specified in the Constitution; membership of the Republic of Poland in an international organisation; significant financial charges of the country; matters regulated in a decree or in which the Constitution requires a decree.

<sup>10</sup> The principle of the uniqueness of the state of emergency.

the body blatantly violates the Constitution or the law<sup>11</sup>;

- acceptance or repeal of the President's declaration on the introduction of a state of emergency and also, if necessary, a state of war;

- giving consent to exceed a state of emergency;

- supervision over the operational sector of security (the armed forces, intelligence services, other services, guards and inspections);

- authorising the President, by law, to ratify and terminate some international agreements.

During a state of emergency, the Parliament balances the activities of the executive authorities and, therefore, it prevents the executive usurping power<sup>12</sup>. The final and the leading rule articulating the position of the Parliament of the Republic of Poland in the political system is the fact that during states of emergency, its activity is not suspended or limited.

Referring to the role of the Parliament in the process of the introduction of a state of emergency, it is worth noting that the legislator has not defined what happens in a situation when the body is not able to assemble due to an existing threat. Thus, it is not known what will happen if a situation arises where activities related to the President's declaration on the introduction of a state of emergency need to be taken 'immediately.' In this case, the question will have to be relayed by the Constitutional Court<sup>13</sup>.

The nature of the organisation of Parliament that functions during a state of emergency is quite specific, considering the fact that modern circumstances, which constitute the presumptions for introducing a state of emergency, as well as the organisation for the functioning of the public authority, are definitely different from the ones that existed in past years. Despite this, the consequences of the Polish People's Republic attitude towards internal security have been felt so far. This is due to the fact that the legislator still takes care of the protection of certain goods, considering the agents of the threats from among internal participants of the political system of the state. Without belittling the importance of this care, we have to take

external agents into account and, consequently, terrorist activities and cyberspace actions can have an external source and their target could be also the Parliament of the Republic of Poland. Is it prepared for this kind of activities? Is it possible for the Parliament to assemble, deliberate and perform its duties during a state of emergency?

Before 1997, the main role was assigned to the executive with appurtenant powers associated with an effective and efficient (normal) state. Currently, the legislator has seriously engaged Parliament for this purpose, as it has not granted the President the powers to issue regulations with the force of law during a state of emergency on such a basis as would exist during a state of war.

Thus, in the face of particular threats to the constitutional political system of the state and the safety of citizens and public order, bearing in mind that the law on the state of emergency does not regulate anything in this regard, we can have considerable doubts whether Parliament would be able to perform its duties for organisational reasons when these particular threats emerge. A lack of possibilities to deliberate in the basic composition and absence of particular legislative ability for the President during a state of emergency do not encourage an efficient management of the state during such a state of emergency.

The introduction of a state of emergency will not be an easy action, considering the fact that the public authority has sufficient opportunities to cope with the threat to the discussed values in the ordinary mode of operation. If it happens, the circumstances accompanying such an event will be special in the true sense of the word. And, in such conditions, the functioning of the public authority (including the Parliament) will not be possible without a particular mode of its organisation. Currently, neither the Constitution nor the appropriate law regulate the matter.

Even if the statute of Parliament provided the rules for Parliament's organisation in a state of emergency, it does not change the fact that this body had to deliberate in full composition and, at least, to preserve the legislative power. The statute cannot, however, define any emergency mode of the Parliament's organisation, e.g. in the basic composition or through the authorisation by the Marshal of the Parliament to approve the President's decision on the introduction of the state of emergency and, consequently, this type of

<sup>11</sup> See *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 171 ust. 3.

<sup>12</sup> See M. Karpiuk, *Władza ustawodawcza*, [in:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, PWP Iuris, Poznań 2012, p. 130.

<sup>13</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, p. 69.



regulation should be included in the Constitution as the fundamental act regulating the system of public authority.

### The Senate

During the time of the state of emergency, the Senate operates in the foregoing organisational structure and within the framework of the assigned powers<sup>14</sup>. The role of the Senate in respect of its powers during the ordinary functioning of the state does not change, and it is not changed by the law on the state of emergency in any way. However, the position of the Senate is weakened as far as the issues related to the discussed state of emergency are concerned, as the body has been excluded from the procedure to introduce the state of emergency – the authority does not participate in the process of introducing a state of emergency.

The approval or repeal of the President's decision on a state of emergency without the participation of the Senate is only a particular example of the legislative authority's powers. However, it should be assumed that the Senate would continue performing its legislative, control and creative functions, although it would carry them out in a limited range due to the rules during states of emergency, e.g. the ones related to the protection of the inalterability of the basic legal system (Article 228 paragraph 6) as well as protection of the representative bodies (Article 228 paragraph 7 of the Constitution). As a consequence, the Senate, similarly to the Parliament, would not perform its functions in the scope of: the change of the Constitution; electoral law to the Parliament, the Senate and local governments; the law on the election of the President of the Republic of Poland, as well as the law on states of emergency. And, thus, the function in the following areas would be suspended: influencing the state political system and changing the existing Constitution; giving consent to the President's declaration on a national referendum on the issues of particular importance to the state.

There would not be any major limitations as far as performing the control function is concerned. In this regard, the Marshal of the Senate or 30 senators could put forward a motion to the Constitutional

Court<sup>15</sup> to confirm the consistency of laws and international agreements with the Constitution, the consistency of the laws with the ratified international agreements and the consistency of acts issued by the central state bodies and the Constitution, ratified international agreements and laws, the consistency of the goals of political parties and a constitutional complaint regarding the Constitution<sup>16</sup>. In the latter case, the law on a state of emergency in Article 16 paragraph 1 point 6, specifies the issues of organisation in the form of new association (point a), political parties, trade unions, socio-political organisations of farmers, federations of employers, civil movements and other voluntary associations and foundations, and also ordering periodical desistance of operation (point b) by the registered organisations of that type, whose activity could increase the threat to the constitutional political system of the state, to the safety of its citizens and its public order. However, here also, there are some doubts as far as the Senate's possibilities for performing the control functions, since the limitations mentioned above can be defined in the president's declarations on the introduction of the state of emergency for a certain period of time and on exceeding the duration of the state for a period of no longer than 60 days. And this means that the law indicates Parliament as the only competent authority, which in a commanding way (direct influence) can be related to the issues above. However, nothing indicates that the Senate cannot do it indirectly, through verifying activities and forming conclusions on the shortcomings and necessary changes in this area.

The creative function of the Senate will not change.

The Senate, in accordance with Article 10 paragraph 2 and Article 95 of the Constitution of the Republic of Poland, will perform the legislative function, put forward legislative initiative, and try the laws passed by the Parliament. The same could apply to the adoption of the state budget if it happened during a state of emergency. The subjects of the Senate sessions also included: the laws passed by the Parliament; legislative initiatives of the Senate and other laws; information of the

<sup>15</sup> See *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 188 i 191.

<sup>16</sup> Article 79 of the Constitution defines an institution of constitutional complaint related to violation of constitutional freedoms and rights, except for the right of asylum in the meaning of Article 56.

<sup>14</sup> The decree of 29 August 2002 r. *on the state of emergency*, art. 8, Dz.U. 2002, nr 115, poz. 985, ze zm.

Council of Ministers on the participation of the Republic of Poland in the European Union's activities; reports and information presented to the Senate by the authorities indicated in Article 45 of the Constitution.

The issue of the Senate's work in the range referred to above is not clear, especially in a situation when it is not able to gather for a session. Neither in the Constitution, nor the law on the state of emergency, is there a legislative proceedings mode, which would take into account the authority's inability to work. Thus, it is not clear whether, in this situation, the Senate can pass laws, or perhaps, it can be represented by the basic comprisal or the Marshal himself, as a replacement for the whole Chamber.

The Constitution emphasises the special role of the Marshal of the Senate. In fact, if the President is not able, for various, previously discussed reasons, to perform his duties and the Marshal of the Parliament is not able to replace him, then the duties of the Head of the Country will be performed temporarily, until a new President is elected, by the Marshal of the Senate<sup>17</sup>. It should, however, be kept in mind that, during a state of emergency, the elections for the President of the Republic of Poland are not held and, consequently, neither the Constitution nor the law on the state of emergency explain whether the recognition of a permanent inability of the President to administer the office due to the state of his health or for other reasons (see Article 131 of the Constitution) or charging him through the Tribunal of State (TS), along with the submission of the President from his office due to the TS decision, could be the reason to carry out Presidential elections. If so, then the provision of Article 228 paragraph 7 is appropriately applied, and the duties of the President will be performed by the Marshal of the Parliament (Article 131 paragraph 2 of the Constitution) or the Marshal of the Senate (Article 131 paragraph 3).

The Constitution does not specify, however, how the Marshal of the Senate is supposed to take the duties of the Head of the State. It should be assumed that it will take place on the same basis as if they were taken by the Marshal of the Parliament.

<sup>17</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 131 ust. 3.

## The National Assembly

The Parliament and the Senate act together as the National Assembly. The powers of this constitutional, national body are extremely important due to the discussed issues, although it is neither a legislative authority nor the superior authority over the Parliament and the Senate.

Polish law does not provide the direct role that the National Assembly should perform during a state of emergency. If all the authorities are to perform their existing (like during ordinary state) powers in the current organisational structure, it should be assumed that that this authority will operate on the same basis. However, is performing all the constitutional powers of the National Assembly possible during a state of emergency? It seems that this question should be answered negatively. If during the state of emergency and 90 days after it finishes the presidential elections cannot be held and the ongoing tenure is extended, it is not possible for the new President's oath to be accepted<sup>18</sup>. The other powers of the National Assembly can be performed during the discussed state of emergency. The authority can enact its own rules<sup>19</sup>, recognise the President's permanent inability to perform his duties due to the state of his health<sup>20</sup>, listen to the President's proclamation to the National Assembly<sup>21</sup>, as well as decide on charging the President through the Tribunal of State<sup>22</sup> with violation of the Constitution or the law, or with committing a crime<sup>23</sup>.

During a state of emergency, due to the national interest (including the interest of the state), two powers of the National Assembly are particularly important. They relate to the decision on the President's permanent inability to perform his duties and to charging him in front of the Tribunal of State, and consequently to the submission of the President of the Republic of Poland from his office due to the TS decision. They can lead to the Marshal of the Parliament taking over the duties of Head of State and, if he is unable to do this, the Marshal of the Senate.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 130.

<sup>19</sup> Art. 114 ust. 2.

<sup>20</sup> Art. 131 ust. 2 pkt 4.

<sup>21</sup> Art. 140.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 145 ust. 2.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 145 ust. 1.

## **Powers of the executive authority in a state of emergency**

### **The President of the Republic of Poland**

Basically, apart from the fact that the President introduces, subverts and extends a state of emergency at the request of the Council of Ministers, all other forms and effects of his activities are the same as during the ordinary state. The President, during such a state, does not issue the decree-laws, as during a state of war, and detailed rules on the public authorities' actions during a state of emergency are defined by the Act of 21 June 2002 on *the state of emergency*<sup>24</sup>. The legislator decided that the presumptions for a state of emergency defined in Article 230 of the Constitution do not cause any impediments in the gathering of the Parliament, which seems doubtful and, consequently, there will not be any need for the President to issue decree-laws.

Introduction of a state of emergency would be different, and better, if a rule was adopted that the President, as the authority watching over the adherence of the Constitution, reacts with the decision regarding a state of emergency when the Council of Ministers has decided that they are not able to cope with the presumptions of this state with the use of ordinary means. In fact, nowadays, the request of the Council of Ministers to the President on the introduction of a state of emergency should also be treated as pointed out above; however, without the request, the President cannot take any steps, apart from the ones without power, such as convening the Cabinet Council.

The President's range of specific powers and during a state of emergency are strictly defined in the Act. Apart from the introduction, subversion and possibly the extension of the state of emergency<sup>25</sup>, as well as its subversion before the time for which it was introduced, the President

can decide on the use of the units and sub-units of the Armed Forces as a decree at the request of the Council of the Ministers, in order to restore the normal functioning of the country, if the means and powers used so far have been exhausted (Article 11 paragraph 1). The provision might be found controversial, considering the fact that according to Article 26 paragraph 1 of the Constitution, the Armed Forces of the Republic of Poland serve to protect the country's independence and the integrity of its territory, as well as to protect the safety and inviolability of its borders. And so, there is not even a word about internal security. Linguistic analysis of the provision leads to the conclusion that the only task of the Armed Forces should be the protection of the country's independence, the integrity of its territory and protection of the safety and inviolability of its borders. Adoption of this interpretation is supported by the fact that it is the only Constitutional regulation related to the tasks of the army. However, this result of the analysis does not seem to be satisfactory, as for hundreds of years the armed forces have been used to support various kinds of projects in the area of internal security. The key is the interpretation of Article 5 of the Constitution. The addressee of this regulation is the state, and that means all its authorities and subjects performing tasks on behalf of and for the country. The subjects also include the Armed Forces. Their task is, thus, to ensure security without specifying its category or sources. Article 26 paragraph 1, mentioned above, includes detailed specifications of the regulation and it shows that the protection of the country's security and the inviolability of its borders are the main tasks of the army. All other actions can only be taken in the range in which the implementation of the basic task is not weakened. Article 11 paragraphs 1 and 2 on the state of emergency are also in favour of this interpretation, which state that the use of the units and sub-units of the Armed Forces of the Republic of Poland, in order to restore the normal functioning of the country, cannot threaten their ability to implement the tasks resulting from the Constitution and the ratified international agreements.

It is clear from the above that the president of the Republic of Poland has broad powers, especially the ones which relate to presiding over the country's sovereignty and its security, as well as the inviolability and integrity of its territory. What is important is the fact that these powers are

<sup>24</sup> Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.

<sup>25</sup> These powers are also related to the definition of the range and use of restrictions of freedoms and rights of humans and citizens established by the President of the Republic of Poland in decrees mentioned in Article 3 paragraph 1 and Article 5 paragraph 1 of the decree on the state of emergency, taking into account possible minimisation of individual and social inconveniences resulting from the use of these restrictions. The detailed node and ways, as well as the territorial, subjective and objective range of the introduction and use of the restrictions of freedoms and rights of humans and citizens are specified by the Council of Ministers in decrees.

particularly clear during states of emergency. As it is easy to see, the President's powers are related, first of all, to this, which is most important as far as national security (and more specifically – the security of the state) is concerned – its traditional equivalents: the inviolability of the borders; the integrity of the state territory; **maintaining sovereign power** (which is equivalent to the independence of the country); and the survival of the nation, the national identity and **the internal order**<sup>26</sup>.

## The State Administration Authorities

### The Council of Ministers

The Council of Ministers is, without doubt, the leader within public administration, as it is the one which was constitutionally given, among other things, the general management and the ensuring of internal security and public order. From the point of view of the state of emergency issues, it is worth paying attention to the powers specified in the Constitution and other acts in the following range: ensuring implementation of laws; issuing decrees; controlling and coordinating work of government administration bodies; enacting the project of the state budget; state budget management; general management in the area of relations with other countries and international organisations; concluding international agreements requiring ratification, and approval or termination of other international agreements; ensuring external security of the state; performing general management in the area of state security and determining the number of citizens recruited to active military service annually<sup>27</sup>.

Article 228 paragraph 1 and Article 230 of the Constitution states, and the act on the state of emergency (Article 2 paragraph 1) clarifies, that in a situation of particular threats to the constitutional

system of the country, safety of the citizens and public order, including activities of a terrorist nature and cyberspace actions, which cannot be removed through the use of common constitutional means, the Council of Ministers can adopt a resolution to put forward a request to the President to introduce a state of emergency.

In fact, the specific powers of the Council of Ministers related to a state of emergency are connected with the powers of the President, as it takes part in the process of introduction, subversion and extension of the state of emergency. Moreover, the Council of Ministers performs tasks in the following areas: defining reasons for the introduction and necessary period of time of a state of emergency and the territory it should cover, as well as the limitation of freedom and human and civil rights, appropriately to the degree and nature of threats, to the extent permitted in the act; applying to the President with a request to use the Armed Forces of the Republic of Poland to restore normal functioning of the country; defining, by regulation, detailed rules on the use of the units and sub-units of the Armed Forces during a state of emergency<sup>28</sup>, considering the degree and type of threats being the reason for the introduction and length of the state; defining, by regulation, the mode of operation of the censorship and control, considering the need to provide efficiency and speed in action, and also the appropriate authorities to emit the signals disabling transmission or reception of radio, television and other broadcasts through telecommunication devices and networks, whose contents could increase the threat to the constitutional system of the country, safety of the citizens and public order as well as the mode of operation of these authorities, considering the need to ensure the confidentiality of the methods and techniques of action.

<sup>26</sup> There cannot be any doubts as far as the possibilities of the use of the Armed Forces of the Republic of Poland to support activities ensuring the constitutional security, safety of citizens and public order are concerned, during a state of emergency, by an order by the President at the request of the Prime Minister. The view is shared by the Constitutional Court, which in the judgement of 7 March 2000 (K 26/98, OTK 2000, No 2, pos. 57) stated that the Armed Forces also play an important role in providing the internal security of the state, although their participation here could be of a supplementary nature.

<sup>27</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 146 ust 4.

<sup>28</sup> A decree of the Council of Ministers of 6 May 2003 *on specific use of units and sub-units of the Armed Forces of the Republic of Poland during a state of emergency*, Dz.U. 2003 nr 89 poz. 821. What is surprising is the fact that the decree had been announced before the actual introduction of a state of emergency. The reason for this is Article 11 paragraph 4 of the decree on the state of emergency, which should be issued with the 'degree and types of threats which are the reasons for the introduction and duration of the state of emergency'. And this can happen only after the occurrence of the factual state. The validity of an earlier release of the decree can be recognised, if the condition cited above was fulfilled, but there is lack of it in the existing decree. As an effect, the decree – in the view of the author – is simply prepared carelessly.



Although, it is widely recognised that the request of the Council of Ministers to the President to introduce the state of emergency is a necessary action to balance the executive, the doubts are related to the possibility of a particular situation, when the Council of Ministers could not gather for a session and adopt the appropriate request. In this case, carefully reasoned, it would be possible to foresee the possibility of the Prime Minister formulating such a threat. Therefore, Krzysztof Prokop's suggestion sounds convincing: 'it seems that, in practice, if the Council of Ministers are not able to prepare a request to introduce a state of emergency, the President should at least receive a request from the Prime Minister, and if he is unable to act, then he should introduce the state of emergency on his own initiative, adducing the state of higher necessity'<sup>29</sup>.

Concluding the powers of the Council of Ministers in relation to a state of emergency, we have to bear in mind that this authority was assigned the leading role in this regard. And, despite the fact that the President of the Council of Ministers performs the tasks restoring the constitutional system of the country, safety of the citizens and public order, and especially coordinates and controls the functioning of public and local administration (and when the state was introduced only in the territory or a part of a territory of one of the voivodeships – the voivode), the powers of the Council of Ministers do not change anyway. What is more, a kind of paradox will appear, that the Council of Ministers will perform (and continue) at the same time its duties in the area of crisis management in the territory of the Republic of Poland, with the help of the Government Crisis Management Team as an advisory body in the matters of initiating and coordinating the actions on the crisis management, and at the same time the President of the Council, as commonly (and incorrectly, according to the author) believed, will perform his function during a state of emergency with the help of the same body. This type of contradiction will also appear in relation to the operation of the Government Security Centre.

## The Prime Minister

As previously mentioned, actions restoring the constitutional system of the country, safety of the citizens and public order, and especially coordination and control over the functioning of the public and local administration, are taken by the Prime Minister (Article 9 of the Act). However, if a state of emergency was introduced in the territory of only one voivodship, the tasks are performed by the voivode. The administrator of the state of emergency is, thus, the Prime Minister, also in other cases, due to the Prime Minister's supremacy over the public administration, including local ones. According to Article 8 of the act on voivode and public administration in a voivodship, the Prime Minister supervises the action of the voivode and, in particular, by issuing guidelines and instructions, demanding reports on the voivode activities and making periodic evaluation of his work, and also supervises his activities on the basis of the criterion of its compliance with the policy of the Council of Ministers. This means that, on the one hand, the Prime Minister supervises the voivode activities. As Martin Božek puts it: 'in the light of definitions commonly acceptable in the science of administration law, managing (management) is the possibility to influence the behaviour of managed authorities, with the exception of means which are not clearly forbidden by law. Supervision means, in turn, the possibility of dominative influence on the supervised authority as well as drawing conclusions from the behaviour of such an authority. In the frame of the supervising function, poaching into the activities of the supervised authority must take place on clearly defined legal basis'<sup>30</sup>. Characterisation of relations between the Prime Minister and the voivodes allows them to be defined as a direct hierarchical link. The Prime Minister is in the superordinate position, and the voivodes have the status of bodies under the Prime Minister. As a consequence, the Prime Minister has a certain set of permissions (means), with the use of which he controls and supervises a voivode. These are, among others: giving binding instructions and orders, demanding reports on a voivode's work and making periodic evaluation of his activities

<sup>29</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, op. cit., p. 92.

<sup>30</sup> M. Božek, *komentarz art. 8, [in:] Ustawa o wojewódzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, edited by M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, publ. TWO, Warszawa 2012, p. 47.

(work). ‘The catalogue of legal means,’ as Brożek states further, ‘enabling the Prime Minister to influence voivodes is of an open nature. In Article 8 paragraph 1, there is only a list of examples of the Prime Minister’s power over a voivode. What is more, it is favoured by the fact of assigning managing competence to the Prime Minister. Only this determines the right of the Prime Minister to intervene into the activities of a voivode, which includes the authorisation of the Prime Minister to perform the voivode activities and tasks. Sufficient basis for such action by the Prime Minister is the general competence standard, indicated in Article 8 paragraph 1 of the act, which results from the doctrinal definition of management (managing)’<sup>31</sup>.

The act requires the Prime Minister to give the President current information on the effects of the introduction of the state of emergency and on the type and results of activities taken in order to restore normal functioning of the country (Article 10). Thanks to this, the President is able to make a justifiable decision on possible extension of the state of emergency. He can also initiate activities aimed at finishing the state, of course, at the request of the Council of Ministers.

During a state of emergency, one of the important powers of the Prime Minister is still countersigning official Acts of the President<sup>32</sup>.

During a state of emergency, the Prime Minister also has powers related to local governments, associated with the establishment of the board of receivership / compulsory administration (Article 12 of the Act on the state of emergency): ‘if the authorities of a parish, county or voivodship do not show sufficient efficiency in performing the tasks resulting from the provisions on the introduction of the state of emergency, the Prime Minister, at the request of the right voivode, can suspend the authorities until the repeal of the state of emergency or for a certain period of time and establish the receivership executed by a government commissioner instead’<sup>33</sup>. The commissioner is appointed and dismissed by the Prime Minister at the request of the voivode. On the day of the appointment, the commissioner starts performing the tasks and duties of the suspended authorities

<sup>31</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>32</sup> Ibidem, art. 144 ust. 2. Exceptions, when the official acts of the President do not require the Prime Minister’s countersignature are listed in art. 144 ust. 3 *Konstytucji*.

<sup>33</sup> A decree of 29 August 2002 on the state of emergency..., art. 12 ust. 1.

of a parish, county or voivodship. The state of the suspension of the authorities of a parish, county or voivodship ceases at the end of the time specified by the Prime Minister, or by operation of law on the date that the state of emergency is repealed<sup>34</sup>.

Considering the issues related to the President’s competences on the introduction of a state of emergency at the request of the Prime Minister, as postulated at the project stage of the Constitution of 1997, it should be noted that the initiative of the Prime Minister can be doubtful due to the fact that the internal security and the public order are provided by the Council of Ministers (Article 146 paragraph 4 point 7 of the Constitution). ‘Public order’ appears in the act; however, the Constitution and the act also mention ‘the constitutional system of the country’ and ‘safety of the citizens’ among the presumptions for the state of emergency. Therefore, there are many contradictions, and a question remains as to whether the internal security covers all categories of presumptions for the state of emergency?

Internal security is not a specified concept, and the legislator himself distinguished internal security and public order. It is difficult to find extensive interpretation of internal security in Polish law, and also the administrative one. There are also various theoretical attitudes. One of them – the narrow one – treats internal security as a category covering the issues of security of the system (protection of the country and its constitutional order); public safety and common security. Another one – the wide one – relates internal security to the issues taking place on the territory of the country and, thus, covering everything that happens on the territory of the country and is related to the national goods protected by law (in other words – values). Also, the range of the department of public administration ‘internal affairs’ does not cover all issues mentioned above, either the ones presented in a restrictive way<sup>35</sup>, and in a wide one.

The reflections above lead to quite a complex conclusion that among presumptions for a state of emergency, the first of them (specific threat to the constitutional system of the country) belongs to the powers of the Council of Ministers to a smaller degree than to the Prime Minister, who is currently the authority supervising special services responsible for the protection of the internal

<sup>34</sup> Ibidem, art. 12 ust 2, 3 i 4.

<sup>35</sup> Constitutional security is not included in this section.

security of the country as well as **its constitutional order**<sup>36</sup> (ABW) and the protection of the external security of the country (AW). In the case of the security of the citizens or public order, the situation is complex as it requires an interpretation of these terms, which are undefined in Polish law.

In the case of the safety of the citizens, all the goods protected by law, which are related to the fact of being a citizen of a certain country, which guarantees their legal protection, should be borne in mind. Let's recall that according to the provisions of the Criminal Code<sup>37</sup> we can assume that, among other things, it is about protection against people's activities which threaten people's lives and health; the environment; freedom; freedom of conscience and religion; sexual freedom and morality; family and care; honour and bodily inviolability; the rights of people performing paid work, as well as elections and referendum.

In this case, if there are special circumstances, the request of the Council of Ministers to the President to introduce a state of emergency is, by all means, justified, especially that the participation of many ministers at the consultation stage is necessary. Another issue is the possibility to circumstantiate that there have been specific cases of threat to the safety of the citizens, which could be the basis for the introduction of a state of emergency.

The essence of public order can be explained assuming that it is related to the following issues: hostage taking and detention; taking an active part in a gathering which leads to a violent assault on a person or property; taking away, damaging, destroying or making some elements of the infrastructure unusable<sup>38</sup>; public provocations to commit a misdemeanour or a fiscal offence, or glorifying a crime; distribution or public promotion of contents which can enable committing a crime of a terrorist nature; public promotion of fascist or another totalitarian system of a country or incitement to hatred on national, racial, religious

grounds or due to the lack of religion; public abuse towards a group of people or particular persons on national, ethnic, racial, religious grounds or, due to the lack of religion, the bodily inviolability is invaded; participation in an organised group or association (also of a military nature) aimed at committing a crime or a fiscal offence; the use of violence or unlawful threats disabling a legal meeting, gathering or procession or disturbing such a meeting, gathering or procession; insulting a monument or other public places commemorating historical events or a person; insulting, robbing corpses, human ashes or the place of burial; crossing the Polish border with the use of violence, threat, deceit or in cooperation with others.

This time also, if only special circumstances appear, the request of the Council of Ministers to the President to introduce the state of emergency is justified, especially considering the participation of many ministers at the consultation stage is necessary. The possibility to prove that the special circumstances threatening public order appeared, which could be the basis to introduce the state of emergency, would be also very difficult.

### The Ministers

Each minister - the head of the government administration department, follows his statutorily defined powers during a state of emergency, which results from Article 8 of the Act on the state of emergency. According to Article 4 paragraph 2 of the Act of 4 September 1997 on government administration departments<sup>39</sup>, a minister managing the government administration department has jurisdiction in the area of the government administration defined in the act, except for the issues specified in other provisions for the powers of another authority. According to the Act on the Council of Ministers, which is important for the discussed issue, a minister as a member of the body:

– participates, under the terms specified in the Constitution of the Republic of Poland, in determining the policy of the state, being responsible for the contents and implementation of government activities according to the mode and rules specified in separate provisions (Article 7 paragraph 1);

<sup>36</sup> Let's note that this time, the legislator distinguished the constitutional order from the internal security.

<sup>37</sup> The issues on 'civil security' were also mentioned in the National Security Strategy of the Republic of Poland of 2007, but in the view of the author it was done extremely briefly.

<sup>38</sup> Included in the water supply, sewerage, heating, electricity, gas and telecommunication systems, or railway, tramway, trolleybus or underground lines, thus causing disruptions to the whole or a part of the network or line.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.

– is obliged, within the scope of his activities, to initiate and develop government policy, as well as putting forward initiatives, projects, postulates to the acts and projects of normative acts during the sessions of the Council of Ministers – under the terms and the mode specified in the rules of work of the Council of Ministers (Article 7 paragraph 2);

– implements the policy determined by the Council of Ministers and, thus, among other things: cooperates with other members of the Council of Ministers; supervises the activities of local government administration authorities; cooperates with local governments and social organisations (Article 7 paragraphs 3 and 4);

– in his speeches, represents the attitude in accordance with the arrangements agreed by the Council of Ministers (Article 8);

– supervises and controls the activities of the authorities and units, towards whom he has been given supervisory powers due to the statutory provisions – under the terms specified in these regulations (Article 34 paragraph 2);

– in order to adapt the rules and directions of operation subjected or supervised by the central government administration authorities and other offices or organisational units without legal personality to the policy established by the Council of Ministers, can give binding orders and instructions to the managers of central offices and to managers of other offices and organisational units (Article 34a paragraph 1).

Each minister managing a government administration department is obliged, to a varying range and degree, to perform certain tasks in the area of the constitutional system of the state, safety of the citizens and public order, which are indicated in many legal acts. The ministers specified in Article 22 Paragraph 3 of the Act on the state of emergency can implement and apply the limitations of freedom and rights of man and citizen defined by the President of the Republic of Poland by a regulation. These powers belong to:

– a competent minister – in a case when the limitation specified in Article 21 paragraph relates to the subjected schools<sup>40</sup>;

– the minister in charge of public finances after consultation with the President of the National

Bank of Poland – in the case of restrictions related to the turnover of the domestic means of payment, foreign exchange trading and foreign exchange market operations;

– ministers responsible for transportation and the maritime economy, operating in concert with the Minister of National Defence and the minister responsible for internal affairs;

– in the case of restrictions related to road, rail and air transport as well as vessels in the internal waters and territorial sea, and also on the inland waterways;

– the minister responsible for communications, operating in concert with the minister responsible for internal affairs, the Minister of National Defence and the minister responsible for public finance and, after consultation with the President of the National Bank of Poland, in relation to banking telecommunication systems – in case of restrictions in the area of the functioning of the communication systems and telecommunication and postal activities, by ordering the immediate shutdown or suspension of services for a specified period of time, and also by ordering an immediate deposit of radio and television broadcasting equipment to the authority of government administration responsible or by establishing another way to protect them against the use of the country, safety of the citizens and public order harmful to the constitutional structure;

– the minister responsible for internal affairs and the Minister of the National Defence in relation to professional soldiers – in the case of restrictions related to the right of possession of firearms, ammunition and explosives and other kinds of weapon or certain items, by ordering an immediate deposit of these items to the relevant government administration or by prohibition of carrying them.

Taking the above into account, we come to the conclusion that all ministers managing the departments of government administration are obliged to participate in the process of preparation, implementation and execution of the provisions of a state of emergency. This would result from the provisions of many acts which specify various types of powers for these chief authorities of government administration. First of all, due to the fact that these authorities implement the policy of the Council of Ministers and, secondly, because acts define their competences in different areas

<sup>40</sup> It applies to the educational sector, through periodical suspension of the classes at schools, excluding schools of higher education, with the exception of clerical schools and seminaries.



of state activity, which can have a key influence on ensuring the functioning of the country and, thirdly, due to the fact that many of the areas of ministerial activity have a key impact on achieving the goals of a state of emergency.

Considering the earlier adopted understanding of the presumptions for a state of emergency, the ministers managing the departments of government administration become, without doubt, the leaders of a state of emergency: public administration; public finances; maritime economy; communication; national defence; justice; transportation; internal affairs; health.

The ones mentioned above, and also other ministers managing the departments, have to have the opportunity to efficiently participate in performing the tasks in the area of managing national security in order to ensure the continuity of decision-making and coordination of activities for maintaining and restoring national security in all possible states and conditions of the country's functioning. And the tasks of this system are to provide the continuity of decision-making and carrying out activities to maintain national security and, especially, to:

- monitor the sources, types, directions and scale of threats;
- prevent the creation of threats to national security on the territory of the Republic of Poland as well as abroad;
- prevent threats to national security and remove them;
- manage the state defence<sup>41</sup>.

Considering the above, we have to find the answer to the following question: do the ministers managing the departments of government administration have powers and functional and organisational opportunities to meet the role of the authority responsible for preparation, in terms of their properties, and implementation of the provisions of the state of emergency?

There is no doubt as far as having functional powers and abilities, but there is no clear answer when it comes to abilities, and more specifically,

<sup>41</sup> The last indent applies to the issues of security, and more specifically to a state of war, as the decree on the state of war introduces the term of state defence management. Currently, we have a situation that only the defence law, including the decree on general duty to defend the Republic of Poland, and decrees of the Council of Ministers of 27 April 2004 *on preparation of the state defence management system*, defines (establishes) national security system management.

organisational preparation of the managing authority. This means that the minister managing a department (or a few departments) should have an executive apparatus (staff and advisory ones) dedicated to the implementation of tasks covering national security in terms of the properties of a competent minister.

**Central government administration authorities (and central offices, legal persons, state budget units) supervised by the Prime Minister and the subordinate and supervised by ministers – managers of government administration departments**

This group of authorities (institutions) is divided into two parts (specific groups). One of them (group I) is made up of specialised state tools in the area of security (its protection, maintaining and creation), such as: special services; the police; border guards; prison service; fire brigade; civil service; customs officers; inspections for health, sanitary, veterinary, pharmaceutical, trade, construction supervision, plant protection and seed production, environment protection, trade quality of agricultural and food products, and road transport; geodetic and cartographic supervision, monument protection services; fiscal control and the Government Protection Bureau having the status of a single, uniformed and armed formation. The second one (group II), dedicated to tasks of a different nature, related to the state taking the commanding functions, including the executive, organisational and supervisory ones, over various areas of social and economic life, has been assigned to the task which is defined as the creation of national security. These include: Technical Supervision Office; General Directorate for National Roads and Highways; Railway Transport Office; maritime offices; Central Statistical Office; Polish Committee for Standardisation; Central Office of Weights and Measures; Office for Competition and Customers Protection; Office for Registration of Medical Products, Medical Devices and Biocidal Products; The Energy Regulatory Office; Transportation Technical Supervision; The Committee for Stock and Shares and Stock Exchange; Financial Supervision Committee; Social Insurance; Material Reserves Agency; Institute of Meteorology and Water Management; the National Water Management; Civil Aviation

Authority; National Atomic Energy Agency; National Forest Holding "State Forests."

Neither the Constitution nor the Act on the state of emergency directly regulate the tasks which will be performed by departmental and out of departmental central government administration authorities during a state of emergency. Their duties, then, should be considered in the context of Article 8 of the Act on the state of emergency, which indicates that after the introduction of this state, public authorities operate in the existing organisational structures of the country and within the framework of their respective powers, except for the provisions of the act. And, therefore, their operation in the state of emergency will be analysed considering the rules of substantive, constitutional and adjective law.

Each of the central government administration authorities and an organisational unit is subjective or is supervised by the Prime Minister or a minister and, thus, certain acts determine the range of powers of the authorities superior to the ones discussed. This relates to the scope of the supervision of the Prime Minister over the Central Statistical Office, the Polish Committee for Standardisation, the Office of Competition and Customer Protection, the Internal Security Agency, the Intelligence Agency, the Investigative Central Office, and the Public Procurement Office. Ministers are obliged to initiate and develop the policy of the Council of Ministers in relation to the department they manage, and also to implement the policy of the Council of Ministers and to coordinate its execution by the authorities, offices and organisational units which are subjective or supervised by them.

The role of particular central government administration authorities during a state of emergency will not be the same. Yet, it is impossible to discuss the tasks performed by each of them. However, it is worth emphasising that some of them will play an important role in restoring the normal functioning of the country. Among these authorities we should mention the Intelligence Agency, the Internal Security Agency, the Military Intelligence Service and the Military Counterintelligence Service, the Border Guard, the Police, the State Fire Service; the Prison Service, the Customs Service, the Road Transport Inspection and other inspections, the Fiscal Control and also the Government Protection Bureau and specialised guards: the marshal's guards in the Parliament and

the Senate; railway security, forestry, hunting and communal guards.

All central government administration authorities during a state of emergency will carry out the tasks assigned to them by the legislator in order to ensure broadly understood national security, and the role of the superior authorities is to ensure their synergistic action according to the prepared plans. These are, however, not prepared for a state of emergency, or, at least, the author knows nothing about them.

### Voivode

During a state of emergency, the voivode is entitled to special powers. Tasks in this area can be found in the Act on *voivode and government administration in a voivodship*<sup>42</sup>. This authority, as an executor of the policy of the Council of Ministers in a voivodship, performs and coordinates, among other things, tasks related to state security. Elaborating the voivode's powers, which will be implemented during a state of emergency, result from the same act on the state of emergency. This authority will coordinate the activities performed in order to restore the constitutional system of the country, safety of the citizens and public order and, especially, coordination and control over the functioning of government and local government administration if there is an introduction of a state of emergency on the territory or a part of the territory of a voivodship. It should also be borne in mind that activities in the area of consistent execution of tasks by a voivode, also in a case where a state of emergency is introduced in an area bigger than one voivodship, will be coordinated by the Prime Minister. The legislator has not specified the powers of a voivode in this area in detail.

A voivode, being entitled to make public authorities operating on the area of a voivodship perform the technical activities necessary to carry out censorship and control, will also perform the function of censorship and control. It will also be entitled to retain whole or part of publications, postal packets and courier parcels as well as telecommunication correspondence, and also to interrupt phone conversations and signals transmission in telecommunication networks, if their content can increase the threat to the

<sup>42</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 z późn. zm.

constitutional system of the state, safety of the citizens or public order<sup>43</sup>. If the state of emergency is introduced on the territory of one voivodship or its part, specified in Article 22 paragraph 1 of the Act, the powers of the Council of Ministers are taken by the competent voivode. And these are powers related to determining, by decrees, a detailed mode and procedure as well as the territory, the range of introduction and use of limitations of freedom and rights of humans and citizens established by the President of the Republic of Poland in decrees mentioned in Article 3 paragraph 1 and Article 5 paragraph 1 of the act, considering possible minimisation of individual and social inconveniences resulting from the application of these limitations. Apart from this, a voivode will introduce the limitations of freedom and rights of humans and citizens established by the president by issuing and applying them, by regulations, to schools, excluding schools of higher educations. It applies to educational activities through the temporary suspension of classes in schools, including schools of higher education, with the exception of clerical schools and seminaries. If a state of emergency is introduced on the territory of a voivodship or its part, the voivode can apply the restrictions on freedom and rights of humans and citizens in the following area: access to consumer goods, through the total or partial rationing of supplies to the population; freedom of business activities by ordering temporary abandonment of business of a certain type or by establishing a duty to get permission to start business activities of certain type, road, rail, air transport and vessels in the internal waters and the territorial sea, as well as in inland waters<sup>44</sup>.

It should be noted that it is the voivode which will be entitled to request the Prime Minister to suspend the authorities of a county, province or a local government of the voivodship if they do not show enough effectiveness in execution of public tasks or in implementation of actions due to the provisions of the state of emergency, until the state of emergency is repealed or temporary, and establishing the receivership performed by a government commissioner. The government commissioner will be appointed and dismissed by the Prime Minister at the request of the voivode.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wyjątkowym...*, art. 20 ust 2 i ust. 3.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 21 pkt 1, 2 i 3.

Although in such a state of emergency, the principle of the independence of local government, which is included in Art. 165 of the Constitution, is defunct, it is usually accepted that this is the right action. It allows one-person leadership to be provided in the implementation of tasks aimed at fighting threats during the state of emergency and restoring normal functioning of the country in the region.

### Local government authorities

In spite of the rule of the continuity of public authority during a state of emergency, the legislator decided that extensive changes may occur in the case of local government authorities. They have already been referred to above while discussing the voivode's powers. Therefore, in the following section, I will discuss the fundamental dilemmas related to the nature of local governments operation before and after the introduction of a state of emergency.

In fact, it can be stated that the legislator, in addition to the negative consequences local government authorities can face, has not specified their particular role before and during the discussed state of emergency.

For comparison, it is worth having a look at the provisions from the period of the 2<sup>nd</sup> Republic of Poland. The Act of 22 February 1937 on *the state of emergency*<sup>45</sup> specified the competences of the general administration authorities during states of emergency. From the provisions, it was clear that if the powers and means of the general administration authorities and their bodies had been insufficient during the state of emergency, the authorities would have used any other state authorities operating on their territory in order to ensure security<sup>46</sup>. The powers of a county administration (and also the voivodship one) were regulated in detail in the decree of the Minister of Internal Affairs of 5 June 1937 on *the course of proceedings and procedures of the authorities operation while executing the provisions of the Act on the state of emergency*<sup>47</sup>. According to the decree, the county general

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 1937, nr 17, poz.108.

<sup>46</sup> If the state security required specific actions, the entitlements of the authorities could be temporarily transferred to the military authorities.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. *o toku instancji i trybie postępowania władz*

administration authorities were responsible for: issuance and execution of decrees related, among others, to: personal and home revisions as well as sequestering items, arresting, banishing from the territory under the state of emergency, interment up to 30 days, viewing correspondence, postal packages and telegrams, confiscation of prints and other works for distribution, sequestering them, confiscation and control, interrupting telephone and radio conversations, prohibiting collusion of employers and employees as well as suspending and restricting operation of associations in the county<sup>48</sup>.

Currently, this privilege of local authorities has been abandoned.

Thus, it should be concluded that these authorities will implement their statutory duties (just as in normal times) while adapting to the requirements specified in the decision of the competent voivode, implementing assigned tasks.

From the point of view of current problems, two provisions of the Constitution have a significant meaning. They regulate that public tasks aimed at meeting local community needs are performed by a unit of a local government as its own (Article 166 paragraph 1), and that if it results from the country's reasonable needs, the decree can make the local government units perform other public tasks (Article 166 paragraph 2). The decree specifies the mode of imparting and way of performing the assigned tasks. In the provisions above, the term 'public tasks' appears, which are performed by local government units, as well as other public administration authorities included in the government administration covered and not covered by the actions. Although it is clear from the above that own and public (and other) tasks are performed by local government as the community of the people, due to the fact that these communities are not able to perform their tasks *in pleno*, however, we can assume, with further consideration, that the practical executants of public self-governing communities tasks are elected local government authorities. They are

also directed by the provisions of the Constitution and ordinary decrees.

Public administration reform led to the division of the entitlements of the executive authorities, and also to the political responsibility of government and local government administration. Local governments were given the attributes of power and responsibility for taken and failed activities on the territory of their administration, implemented in the interest of the local or regional self-governing community. Powers at all levels of public administration were defined in the Constitution, according to which public affairs are divided into nationwide ones and the ones related to self-governing communities. This division is important from the point of view of local, regional and nationwide interests. Therefore, powers at particular levels of public administration, including local government, are internally diverse. As far as the nationwide policy-making affairs are concerned, responsibility rests upon the Council of Ministers managing the government administration (Article 146 paragraphs 1-3 of the Constitution); however, some of the tasks in this area can be assigned to local governments as **deputed tasks** of the government administration (Article 146 paragraph 2). The development of entitlements of constitutional local governments is included in the Act on voivode and government administration in a voivodship (Article 2), in which territorial government authorities and their associations were assigned an obligation to perform tasks in the area of government administration on the basis specified in decrees or included in agreements. In regional and local matters, responsibility and priority in making self-governing community policy belongs to competent authorities of a territorial government. Division of tasks into own and deputed ones brings various consequences. Own tasks are performed by a commune, province or voivodship with their own financial means, on their own behalf and responsibility, as the law guarantees local governments independence in performing them.

The division of local government tasks into their own and deputed ones is not, however, appropriate till the end, since local government decrees regulate the matters in a slightly different

*przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym*, Dz.U. 1937, nr 48, poz. 373.

<sup>48</sup> W. Kitler. *Doświadczenia i stan obecny rozwiązań w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego*, [in:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, W. Kitler (edited by.), AON, Warszawa 2006, s. 28.



way. And so, the tasks of a commune are divided into<sup>49</sup>:

- *their own tasks*: mandatory or voluntary
- *deputed tasks*: assigned by decrees and tasks

performed on the basis of agreements<sup>50</sup>.

In the case of a county, we can distinguish:

– *its own tasks of governmental nature*, that is the ones which result from the fact that the starost is the manager of the county starosty and the head of the county services, inspections and guards;

– government tasks deputed under a special act;

– tasks entrusted on the basis of an agreement;

– its own tasks of a local government nature<sup>51</sup>.

Voivodship government performs public tasks specified in decrees on its own behalf and responsibility<sup>52</sup>, including:

– (*its own*) tasks as far as the definition of the development strategy and implementation of the policy of voivodship development is concerned (Article 11 paragraph 1 of the Act);

– tasks of voivodship nature specified in decrees (Article 14 paragraph 1);

– tasks of government administration<sup>53</sup>.

So, there is a rule that public tasks aimed at satisfying the needs of the local community are performed by a unit of a territorial government, as its own tasks and deputed tasks are performed by a local government if it results directly from the provisions of a decree or an agreement. What is important is that the rule should be taken into account that transition from own to deputed tasks, as Bogdan Dolnicki writes, will require the criterion of ‘country justified needs’ to be fulfilled<sup>54</sup>. And this will undoubtedly appear along with presumptions of the state of emergency.

Cited structural provisions reflect the principle adopted in the Constitution that a local government performs all levels of public tasks aimed at meeting

the needs of local communities as its own tasks, in which the most important (at local and regional levels) is the development of the security policy by the authorities. Therefore, according to the intention of the legislator, the tasks of a commune and county in the area of public order and safety of citizens, as well as the tasks of voivodship government in the area of public security, belong respectively to a commune, county and voivodship government’s own tasks.

From the point of view of the issues discussed, and also taking into account that public administration in a state of emergency – with the provisions of the act – operates on the existing rules, we should consider the fact that local authorities will perform their constitutional competences, deputed tasks and also the tasks which result from agreements. Neither in the Polish law system, nor in the theory of the issue, is there an answer to questions related to the rules of operation of local government administration in the mode of a state of emergency; there are no strategies and plans of action and, therefore, the necessity for taking such actions can cause a number of complications. And these are also problems related, among other things, to: maintaining or depriving the starost of its superiority over guards, services and inspections operating in the commune for the benefit of a voivode; functioning of the government commissioner if he is appointed; organisational regulations for administration offices serving local government authorities of general administration; organisation and functioning of authorities in the management positions; organisation of an apparatus managing the implementation of the state of emergency provisions; obligation to work; implementation of personal and material benefits; detailed rules and plans of the use of the Armed Forces of the Republic of Poland.

Public administration is getting ready for emergencies (within the meaning of the Act on crisis management) and a state of war; however, a state of emergency could be considered as ‘orphaned’. At the core of the obvious negligence in this matter, there are many factors. One of them is the odium of the state of war in 1981. There is also a fear of taking structural actions in this area due to the possibility of exposure to political accusation. Another one is an estimation that a democratic society will not oppose the legally elected authority (an almost similar attitude was

<sup>49</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Vol. 4, edited by C. H. Bec., p. 26.

<sup>50</sup> A county gets funding in the amount necessary to perform these tasks.

<sup>51</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003, p. 171.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 6 ust.1 pkt 1, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.

<sup>53</sup> The decrees can specify the matters belonging to the voivodship area as tasks in the area of government administration, performed by the management of the voivodship.

<sup>54</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*..., p. 173.

the basis for the resignation from the institution of the state of emergency during the period of the Polish People's Republic). The latter reason has no justification, as it is not about society operating in a democratic way, but about the ones, who violate basic standards of the constitutional law in Poland, related to: its system; security of the citizens and public order, acting unconstitutionally and against basic law.

### Bibliography

- Bożek M., *komentarz art. 8*, [in:] *Ustawa o województwie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, edited by M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Publ. TWO, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Published by Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003.
- Karpiuk M., *Władza ustawodawcza*, [in:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, PWP Iuris, Poznań 2012.
- Kitler W., *Doświadczenia i stan obecny rozwiązań w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego*, [in:] *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, W. Kitler (edition), AON, Warszawa 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 maja 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, vol. 4, published by C.H. Bec.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, edited by Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Organy kierowania oraz ich organy doradcze i sztabowe – ich kompetencje i wzajemne relacje*, kier. nauk. W. Kitler, in the framework of a research project on *System bezpieczeństwa narodowego RP*, financed by NCRD (the National Centre for Research Development) – agreement No DOBR/0076/R/ID1/2012/03 of 18.12.2012 r., registration No: O ROB/0076/03/001, Project Supervisor: prof. dr hab. inż. Waldemar KITLER.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 3314(XXIX) z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji, Nowy Jork, 14 grudnia 1974 r., [in:] M. Fleming, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, uzupełnienie i redakcja M. Gąska, E. Mikos-Skuza, AON, Warszawa 2003.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 1937 r., nr 48, poz. 373.
- 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. 2003 nr 89 poz. 821.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2002, nr 115, poz. 985, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1590, ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.