

Tadeusz Bryk¹

Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP

System prawa każdego państwa przewidywać powinien szczególne regulacje na wypadek sytuacji zagrożenia dla funkcjonowania, a tym bardziej istnienia państwa. Sytuacje te to stany nadzwyczajne.

Genezy instytucji stanów nadzwyczajnych doszukiwać należy się już w starożytnym Rzymie, kiedy to powoływano dyktatora na czas szczególnego zagrożenia republiki. W Polsce tradycje regulacji stanów nadzwyczajnych sięgają czasów II RP i wydania przez Tymczasowego Naczelnika Państwa w dniu 2 stycznia 1919 r. dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego². Konstytucje z 1921 r. i 1935 r. regulowały już instytucje stanu wojennego i wyjątkowego podobnie jak mała konstytucja z 1947 r. Ustawa zasadnicza z 1952 r. regulowała tylko stan wojenny jednak w sposób niejako łączący oba te stany i dopiero nowelą z 1983 r. wprowadzono pojęcie stanu wyjątkowego. Kolejna mała konstytucja z 1992 r. zawierała pojęcia **stanów wojennego i wyjątkowego**, a obecnie obowiązująca Konstytucja reguluje ponadto trzeci rodzaj stanu nadzwyczajnego – stan klęski żywiołowej³.

Doniosłość tych instytucji i wynikających z nich konsekwencji powoduje, że to właśnie ustawa zasadnicza jest aktem prawnym, z którego powinny się one wywodzić. Tak dzieje się w przypadku obowiązującej Konstytucji RP

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

² L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 28 i n.

³ P. Kierończyk, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2010, s. 575 i n.

z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jednak pod warunkiem, że ustanowione są tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź w innych przywołanych w nim kluczowych kwestiach. Co niezwykle ważne zastrzeżono, iż ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 1 jest przepisem szczególnym dla art. 31 ust. 1 wprowadzającego ochronę prawną dla wolności człowieka i nie wolno w tych ograniczeniach stosować wykładni rozszerzającej. Ograniczenia te nie naruszają zasad demokratycznego państwa prawnego, a wręcz uznać należy je za konieczne⁵.

Stany nadzwyczajne wymagają szczególnych kompetencji dla władzy wykonawczej. Pojawia się jednak pytanie: w jakich okolicznościach i jak daleko może posunąć się władza, aby pomimo wszystko respektowane były podstawowe prawa i wolności oraz nie utracić statusu demokratycznego państwa prawnego wynikającego z art. 2 Konstytucji oraz nie naruszyć art. 31 ust. 3 Konstytucji? I przede wszystkim pytanie kluczowe: jak zabezpieczyć państwo przed mogącymi pojawić się w określonych sytuacjach pokusami utrzymania pewnych nadzwyczajnych kompetencji władz po ustaniu sytuacji powodującej konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Stany nadzwyczajne, a zwłaszcza stan wojenny i stan wyjątkowy stanowić mogą tu szczególne niebezpieczeństwo.

Stan nadzwyczajny wprowadzić można jedynie wówczas, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, a dodatkowo każdy z tych stanów może być wprowadzony po spełnieniu się dodatkowych warunków⁶. Z art. 228 Konstytucji wysnuć można wniosek, że wszystkie stany nadzwyczajne charakteryzować się muszą następującymi zasadami: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego i ochrony organów przedstawicielskich⁷. Zasady są wspólnymi elemen-

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 83 i n.

⁶ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 250 i n.

⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 17 i n.

tami stanów nadzwyczajnych. Zasada wyjątkowości polega na tym, że stan wyjątkowy wprowadzić można wyłącznie w przypadku szczególnego zagrożenia, gdy inne środki nie wystarczają. Z kolei zasada legalności wynika z tego, że stan nadzwyczajny wprowadzony może zostać tylko na podstawie ustawy w formie rozporządzenia, które podane zostaje do publicznej wiadomości. Z faktu, że działania podejmowane podczas stanu nadzwyczajnego powinny odpowiadać istniejącym zagrożeniom wynika zasada proporcjonalności. Zasad celowość zakłada, że działania podjęte w czasie jego trwania zmierzać powinny do jak najszybszego przywrócenia normalnego działania państwa. Z zasady ochrony podstaw systemu prawnego wynika zakaz zmieniania podczas stanu nadzwyczajnego: konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu, organów samorządowych, ustawy o wyborze prezydenta oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Zasada ochrony organów przedstawicielskich przejawia się tym, że ani w trakcie trwania samego stanu nadzwyczajnego, ani w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można skrócić kadencji Sejmu, przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu, Senatu oraz prezydenckich, a ich kadencje ulegają stosownemu przedłużeniu. Natomiast wybory samorządowe przeprowadzone mogą zostać jedynie na obszarze, na którym nie został wprowadzony stan nadzwyczajny⁸.

Konstytucja RP w rozdziale XI zatytułowanym „Stany nadzwyczajne” rozróżnia, jak już wyżej wspomniano, trzy rodzaje takich stanów: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Dodać należy, że art. 116 Konstytucji (w rozdziale IV zatytułowanym „Sejm i Senat”) dodaje jeszcze stan wojny. Stan wojny nie przypadkowo uregulowany został osobno, gdyż wywołać on ma skutki głównie na arenie międzynarodowej. Pierwszoplanową rolę pełni tu Sejm, który decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju, co wynika z art. 116 ust. 1. Uchwały te zapadają zwykłą większością głosów. Uchwałę o stanie wojny Sejm może podjąć wyłącznie w przypadkach zbrojnej napaści na terytorium RP lub jeżeli z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W przypadku, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedze-

⁸ P. Kierończyk, op.cit. *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, s. 576 i n.

nie, o stanie wojny postanawia prezydent RP (art. 116 ust. 2). Pojęcia stanu wojny nie należy łączyć z pojęciem stanu wojennego⁹.

Spośród stanów nadzwyczajnych uregulowanych bezpośrednio w rozdziale XI Konstytucji RP najdalej idące konsekwencje wywołuje stan wojenny. Jak wynika z art. 229 Konstytucji RP stan wojenny wprowadzić może prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na części albo na całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Szczegółowe uregulowania stanu wojennego znalazły się w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Rada Ministrów określa przyczyny i obszar jego wprowadzenia oraz rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Następnie prezydent RP niezwłocznie rozpatruje wniosek i wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego albo odmawia wydania tego rozporządzenia. W przypadku wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego prezydent RP przedstawia je Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm z kolei niezwłocznie rozpatruje to rozporządzenie mogąc je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Stan wojenny zaczyna obowiązywać od dnia ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Władza wykonawcza na czas jego trwania otrzymują dodatkowe kompetencje i obowiązki. Zaliczyć należy tu m. in. możliwość mianowania przez prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcy sił zbrojnych, który dowodzi siłami zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi podlegając prezydentowi RP. Niezwykle istotną kwestią (również z punktu widzenia wolności i praw jednostki) jest uprawnienie prezydenta RP do wydawania w określonym zakresie na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzeniu. Rozporządzenia te podlegają zatwierdze-

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 252.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

niu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu¹¹. Mają one charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa zgodnie z art. 234 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Natomiast prezes Rady Ministrów w przypadku, gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, wykonuje jej konstytucyjne kompetencje.

W przypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa prezydent RP na mocy art. 136 Konstytucji na wniosek prezesa Rady Ministrów może zarządzić powszechną bądź częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do jego obrony. Obostrzenia te skutecznie blokują nadużywania tego przepisu.

Instytucja stanu wojennego uświadamia dobitnie niezwykle istotne, wręcz jedno z zasadniczych dla ustroju demokratycznego, a zarazem delikatne zagadnienie podległości Sił Zbrojnych podmiotowi cywilnemu i jego uprawnieniu do sprawowania kontroli (art. 26 Konstytucji RP)¹². Artykuł ten zapewnić ma kontrolę demokratycznie wybranych władz nad Siłami Zbrojnymi, gwarantować, iż zawsze to one będą decydować o ich użyciu, a w konsekwencji, że nigdy nie staną się one elementem gry politycznej, czy co gorsza, że same nie staną się graczem politycznym. Siły Zbrojne demokratycznego państwa prawnego realizować muszą ściśle przepisy prawa, a instytucja stanu wojennego sprawia, że ich rola zdecydowania wzrasta. Dostrzec można to chociażby w katalogu kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych z uprawnieniem do wyznaczania niektórych organów wojskowych do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych na czele. Dodać należy, że nie jest to katalog zamknięty.

Stan wojenny, rzecz jasna, pociąga za sobą znaczące skutki dla obywateli. Na plan pierwszy wysuwa się obowiązek obrony Ojczyzny wynikający z art. 85 ust. 1 Konstytucji RP, pojmowany szeroko, a więc nie tylko jako bezpośredni udział w działaniach militarnych, ale nie trudno wywieść stąd obowiązek np. wykonywania określonej pracy na rzecz państwa, co zresztą sankcjonuje omawiana ustawa.

W czasie stanu wojennego ograniczeniu uleg mogą liczne wolności i prawa człowieka i obywatela np. organizowanie zgromadzeń, prawo do straj-

¹¹ J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szymta, Warszawa 2005, s. 140 i n.

¹² W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997r.*, Warszawa 2002, s. 10 i n.

ków pracowniczych, ograniczyć można wolność działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienia obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie określonego rodzaju, na osoby pomiędzy 16 a 65 rokiem życia, zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne nałożony może być powszechny obowiązek wykonywania pracy, a także wprowadzona może zostać cenzura – katalog ograniczeń znajduje się w rozdziale 4 ustawy. Co istotne ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające chociażby czasowo na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, a także mające tam siedzibę lub prowadzące działalność osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wynika stąd jasno, że oprócz obywateli polskich dotyczy to także obcokrajowców, a także jednostek organizacyjnych z udziałem kapitału zagranicznego.

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

Stan ten znosi w drodze rozporządzenia prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, po ustaniu przyczyn, dla których został wprowadzony, a przestaje on obowiązywać od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP.

Stan wyjątkowy może wprowadzić prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Stan wyjątkowy wprowadzany jest na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, a przedłużyć go można tylko raz za zgodą Sejmu na czas nie dłuższy niż 60 dni. Zgodnie z art. 230 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stan ten wprowadzony może być na całym terytorium państwa bądź na jego części. Także w tym przypadku zastosowanie ma odrębna ustawa: o stanie wyjątkowym¹³. We wniosku do prezydenta RP Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego i niezbędny czas jego trwania oraz obszar na jakim powinien on być wprowadzo-

¹³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 ze zm.)

ny, a także rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które muszą być odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia.

Prezydent niezwłocznie rozpatruje powyższy wskazany wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (wraz z oznaczeniem czasu na jaki został on wprowadzony) bądź odmawia wydania takiego rozporządzenia. Następnie rozporządzenie to prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – wynika to wprost z art. 321 Konstytucji RP. Stan wyjątkowy obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw RP, a wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu RE.

Również w tym przypadku niektóre organy władzy publicznej otrzymują dodatkowe kompetencje i obowiązki m. in. prezydent RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa o ile dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Szczególną rolę mają tu prezes Rady Ministrów (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na większym niż jedno województwo) lub wojewoda (w przypadku wprowadzenia tego stanu na obszarze jednego województwa). To właśnie tym podmiotom art. 9 w/w ustawy powierza wykonywanie działań przywracających konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, ze szczególnym uwzględnieniem koordynacji i kontroli funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. W przypadku, gdyby organy samorządu terytorialnego nie były wystarczająco skuteczne w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji powierzonych im zadań na mocy przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy wprowadzając na ich miejsce zarząd komisaryczny (w osobie komisarza rządowego). Zawieszenie trwać może aż do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub wprowadzone zostaje na czas oznaczony. Nadaniu działaniom organów władzy publicznej szczególnej skuteczności służyć ma art. 14 ustawy stanowiący, iż decyzje przez nie wydawane na podstawie omawianej ustawy lub przepisów wykonawczych podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Prezes Rady Ministrów na bieżąco zobowiązany jest do informowania prezyden-

ta RP o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań jakie podjęte zostały dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Zakresowi ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela poświęcony jest rozdział 3 ustawy. Wymienić należy tu m. in. możliwość zawieszenia prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, strajków i innych form protestu czy wprowadzenie cenzury. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość odosobnienia, na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce stałego lub czasowego pobytu, osoby mającej ukończone lat 18 (a nawet lat 17 w przypadku, gdy przeprowadzona z nią uprzednio rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna) jeżeli zachodzi w stosunku do niej uzasadnione podejrzenie, że w przypadku pozostawiania na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu bądź też, gdy odosobnienie takie okaże się niezbędne dla zapobieżenia czynowi karalnemu lub uniemożliwieniu ucieczki po jego popełnieniu. Ustawa przewiduje dość szeroki katalog podmiotów (choć jest on zamknięty) na wniosek, których wojewoda wszczyna postępowanie w tej sprawie: właściwe organy prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzję tą doręcza się odosobnionemu niezwłocznie lecz nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania, a co istotne uchyla się ją niezwłocznie po ustaniu przyczyn uzasadniających odosobnienie. Decyzje te są ostateczne i zaskarżane są bezpośrednio do sądu administracyjnego, który wyznacza rozprawę w terminie 7 dni od daty otrzymania skargi. Oznacza to, że osoba odosobniona może na podstawie decyzji administracyjnej, bez jakiegokolwiek kontroli sądowej zostać zatrzymana na co najmniej 9 dni. Wydaje się to być terminem zbyt długim tym bardziej, zwrot ustawowy „uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego” jako klauzula generalna jest bardzo nieprecyzyjny.

Rozmowa ostrzegawcza z osobą mającą ukończone 17 lat – w stosunku do takiej osoby musi zachodzić uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegała ona porządku prawnego. Odbывается ona na wezwanie organów prokuratury, Policji, ABW, SG, ŻW lub SKW w miejscu wskazanym przez te organy, a samo wezwanie może być przekazane w dowolnej udokumentowanej formie. Co więcej, wezwana zostać może również osoba, która nie

ukończyła jeszcze 17 lat. Brak stawiennictwa przez osobę prawidłowo wezwaną powoduje możliwość przymusowego jej doprowadzenia. Sama rozmowa ostrzegawcza polega na udzieleniu pouczenia dotyczącego prawnych i osobistych skutków nieprzestrzegania porządku prawnego oraz niestosowania się do ustalonych na czas stanu wyjątkowego ograniczeń, wolności i praw człowieka i obywatela. W przypadku osoby poniżej 17 lat wezwanie przekazywane jest i sama rozmowa odbywa się z rodzicami (rodzicem) lub opiekunem prawnym tej osoby. Natomiast na życzenie rodzica lub opiekuna rozmowa odbywa się w obecności osoby, której podejrzenie dotyczy.

Katalog podmiotów objętych tymi ograniczeniami jest tożsamy z wymienionymi w przy omawianiu stanu wojennego.

Ostatnim ze stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej. Klęska żywiołowa to zagrożenie dla podstawowych dóbr i wartości, by wymienić życie i zdrowie ludzkie, dobra materialne czy porządek publiczny¹⁴. Jak wynika z art. 232 Konstytucji RP jest on wprowadzany przez Radę Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia na części albo na całym terytorium RP na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni. Jego przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu. Również w przypadku tego stanu nadzwyczajnego obowiązuje oddzielna ustawa: o stanie klęski żywiołowej¹⁵. Stan ten wprowadza Rada Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody w drodze rozporządzenia, które publikowane jest w Dzienniku Ustaw RP. Jak w przypadkach powyżej omawianych stanów nadzwyczajnych określone organy władzy publicznej uzyskują dodatkowe kompetencje i obowiązki służące skutecznemu realizowaniu wyznaczonych im działań, co uregulowane zostało w rozdziale 2 ustawy. W czasie stanu klęski żywiołowej, w zależności od obszaru, na którym go wprowadzono, kierują odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda lub minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczo-

¹⁴ T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” nr 8, 2003, s. 77.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 maja 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

ny przez prezesa Rady Ministrów. W przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia lub usunięcia skutkom klęski żywiołowej określony organ może zostać zastąpiony przez pełnomocnika. **Podmioty te zobowiązane są do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania.**

Jeżeli siły, którymi dysponują nie są wystarczające wprowadzony może zostać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych polegający m. in. na: wykonywaniu określonych prac, czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą czy udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym.

Sprawą oczywistą jest, że od sposobu organizacji administracji publicznej, jej sprawności zależy efektywność ochrony jednostki przed skutkami klęski żywiołowej¹⁶.

Rozdział 3 ustawy reguluje zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela niemal tożsamy z kręgiem podmiotów dotkniętych nimi w przypadku stanu wojennego lub wyjątkowego np. zawieszenie działalności określonych przedsiębiorstw, nakazanie lub zakazanie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów, obowiązku poddania się kwarantannie czy nakazie lub zakazie określonego przemieszczania się.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela wprowadza się w drodze zarządzenia lub decyzji (w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty lub pełnomocnika) bądź w drodze rozporządzenia lub decyzji (w przypadku wojewody lub pełnomocnika). Decyzje te, choć stosuje się do nich przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. W nagłych przypadkach mogą być wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie, odwołania od nich wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie, wniesienie odwołania podlega przekazaniu organowi odwoławczemu w ciągu 3 dni, a rozpatrzeniu w ciągu 7 dni od dnia doręczenia mu odwołania natomiast organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę, wójta, burmistrza czy prezydenta miasta jest wojewoda.

¹⁶ M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 65 i n.

Wszystkie trzy ustawy regulujące stany nadzwyczajne zawierają także rozdziały wprowadzające przepisy karnych, mające na celu wyegzekwowanie faktycznego respektowania obowiązków i ograniczeń.

Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji RP zawiera katalogi wolności i praw człowieka i obywatela, które **nie mogą być ograniczone w czasie stanu wojennego** i wyjątkowego np. ochrona życia, godność człowieka, dostęp do sądu, a także nakazuje równe traktowanie wszystkich ludzi. Niezwykle istotne jest stwierdzenie art. 233 ust. 2 stanowiące, że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia czy majątku. Art. 233 ust. 3 z kolei wymienia, które wolności i prawa ulec mogą ograniczeniu w czasie stanu klęski żywiołowej (np. prawo własności, nienaruszalność mieszkania).

Wydaje się, że tak niezwykle istotne i delikatne kwestie jak stany nadzwyczajne uregulowane zostały w polskim ustawodawstwie w sposób właściwy, dający poczucie obywatelom, że ich wolności i prawa nie staną się w określonych sytuacjach fikcją, a status RP jako demokratycznego państwa prawnego nie odejdzie do historii. Obywatele mają pełną świadomość, które ich prawa w jakim stopniu i na jak długi okres zostają w danej sytuacji ograniczone lub zawieszone. Organy państwowe muszą wszak podawać określone akty prawne do wiadomości. Społeczeństwo stając w sytuacji określonego zagrożenia z pewnością zaakceptuje czasowe uszczuplenie swoich praw.

Regulacja instytucji stanów nadzwyczajnych wydaje się również zapewniać wzajemną kontrolę poszczególnych organów państwowych, które mają możliwość zapobiegania nadmiernego korzystania przez którykolwiek z nich ze swoich kompetencji czy tym bardziej ich przekraczania. Co więcej, poszczególne akty normatywne nakazują im współpracę. Żaden z organów nie został w sposób nadmierny wyróżniony, bardziej niż wydaje się to konieczne w danych okolicznościach. Z uwagi na konieczność ich współpracy przy wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych, zabezpieczono również państwo i obywateli przed pochopnym lub niecelowym ich wprowadzeniem. Zagrożenie przed naruszeniem zasad demokracji wywołanych nadużyciem władzy w czasie trwania stanów nadzwyczajnych, zabezpieczone zostało także zasadami: ochrony podstaw systemu prawnego i ochrony organów przedstawicielskich.

Z drugiej strony mankamentem regulacji dotyczących stanu wojennego i wyjątkowego wydawać może się głównie proces jego wprowadzania, gdyż w pewnych okolicznościach może on okazać się zbyt długi. Być może lepszym rozwiązaniem byłyby oddzielne kompetencje prezydenta RP i Rady Ministrów do przedstawiania Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu tych stanów a przede wszystkim skrócenie czasu jaki prezydent RP (i ewentualnie Rada Ministrów) ma na przedstawienie Sejmowi tego rozporządzenia oraz precyzyjne wyznaczenie Sejmowi czasu na jego rozpatrzenie. Chodzi jednak o sytuacje nadzwyczajne, grożące państwu niebezpieczeństwa, gdzie w skrajnych sytuacjach od szybkości działania organów publicznych zależy dalsze istnienie Rzeczypospolitej Polskiej lub jej jedności.

Generalnie wydaje się, ustawodawcy udało się osiągnąć zasadę „złotego środka”, która choć mało komu wydaje się idealna to jednak godzi różne punkty widzenia, a zarazem nie daje możliwości nadmiernego wykorzystywania sytuacji, ani nie powoduje paraliżu organów państwowych, co w przypadku sytuacji uzasadniających wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych mogłoby mieć dla państwa i obywateli szczególnie tragiczne skutki.

Summary

The inspection of regulations extraordinary states in Constitution Republic of Poland rules

In legislation of each democratic country of law have to be regulations concerned extraordinary situations. Very important think is the regulations don't violate rights and civic liberties more than absolutely necessary and state use this regulations only in really extraordinary situations.

Constitution Republic of Poland provided in IX chapter named "Extraordinary situations" three kinds of such situations: Marshall law, state of emergency and state of disaster. Each of this situations is also regulate by separated act.

Polish regulations in this scope are generally enough secure rights and civic liberties and secure the state by danger abuse of authority.