

Zmiany w systemie sprawowania władzy po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹

Stan nadzwyczajny jest instytucją sięgającą czasów republiki rzymskiej i cesarstwa rzymskiego. Źródłem jej kształtowania była potrzeba ocalenia państwa, która stanowiła najwyższe prawo usprawiedliwiające podjęcie w krytycznej sytuacji działań obok obowiązującego w stanie pokoju porządku prawnego².

Konieczność przeciwdziałania zagrożeniom, które godzą w suwerenny byt państwa, w podstawy jego ustroju, w spokój i ład publiczny, a także w życie i mienie obywateli, wymagać może nadzwyczajnych środków wykraczających poza metody i sposoby działania aparatu państwa stosowane w normalnych warunkach. Instytucją służącą realizacji tego celu są stany nadzwyczajne³.

W zależności od źródła zagrożenia Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku jako pierwsza wprowadziła trzy rodzaje stanu nadzwyczajnego:

1. Stan wojenny – to stan nadzwyczajny związany z bezpośrednim zagrożeniem istnienia państwa – wprowadzony jest w razie zagrożenia niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej. Zagrożenie to może być efektem wybuchu wojny, jej groźby lub agresji zbrojnej. Cechą charakterystyczną tego typu

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 407.

³ K. Eckhardt [w:] J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl–Rzeszów 2010, s. 461.

stanu jest udział wojska i postanowienia, zgodnie z którymi dowódcy wojskowi mogą w pewnych okolicznościach przejmować uprawnienia władz cywilnych, a ludność cywilna podlega sądownictwu wojskowemu.

2. Stan wyjątkowy – to stan nadzwyczajny związany z wewnętrznym zagrożeniem państwa – stanowi on reakcję na całą gamę zagrożeń, począwszy od lokalnych protestów wyrażających się masowym blokowaniem dróg, poprzez strajki w newralgicznych dziedzinach życia, takich jak lecznictwo, transport, przemysł, a skończywszy na kryzysach ekonomicznych, zamachach stanu oraz sytuacjach napięcia, w których dalszy przebieg wydarzeń jest nieznany.

3. Stan klęski żywiołowej – to stan nadzwyczajny związany z częściowym zagrożeniem państwa – jego wyodrębnienie należy wiązać z przyrodą oraz rozwojem cywilizacyjnym, który skutkuje lub oddziałuje na występowanie klęsk żywiołowych, mających postać awarii elektrowni atomowych, skażeń środowiska, epidemii czy zmian klimatycznych wraz z ich konsekwencjami, jak powodzie lub susze. Cechą charakterystyczną tego stanu jest bardzo pośredni związek z polityką i bardziej prawdopodobna niż w poprzednich typach akceptacja społeczna samego stanu oraz stosowanych w czasie jego obowiązywania środków nadzwyczajnych, których ostrze skierowane jest przeciwko siłom przyrody, a nie obywatelom⁴.

Stanom nadzwyczajnym poświęcono cały rozdział XI Konstytucji RP, składający się z siedmiu rozbudowanych artykułów. W rozdziale tym znajdują się przepisy wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych, przepisy wspólne dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego oraz przepisy odnoszące się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych⁵.

⁴ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 36–37.

⁵ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2008, s. 17.

Dla każdego ze stanów nadzwyczajnych – w wykonaniu postanowień Konstytucji – uchwalona została ustawa: z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶, z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym⁷ oraz z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Stan nadzwyczajny jest ostatecznym spośród środków przewidzianych prawem, który winien być stosowany, gdy inne metody są niewystarczające⁹.

W świetle art. 228 Konstytucji RP stan nadzwyczajny może być wprowadzony wyłącznie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.

Przez stany nadzwyczajne należy rozumieć instytucje prawa wewnętrznego polegające na ograniczeniu realizacji wolności i praw jednostki oraz na odstąpieniu od przyjętego w Konstytucji systemu sprawowania władzy z powodu wystąpienia stanu szczególnego zagrożenia i w celu przeciwstawienia się temu zagrożeniu. Instytucje te mają służyć ochronie najwyższych konstytucyjnych wartości, takich jak niepodległość państwa, nienaruszalność terytorialną, ciągłość władzy, wolności i prawa człowieka i obywatela czy bezpieczeństwo obywateli, a więc elementów składających się na substancję bezpieczeństwa państwa¹⁰.

Wprowadzenie takich stanów ma dwa zasadnicze skutki:

- powoduje skupienie władzy w rękach egzekutywy,

⁶ Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm.

⁷ Dz. U. 2002, nr 113, poz. 985 z późn. zm.

⁸ Dz. U. 2002, nr 156, poz. 1301 z późn. zm. Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 391.

⁹ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 21.

¹⁰ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 222.

- prowadzi do zawieszenia praw i ograniczenia konstytucyjnych swobód obywatelskich¹¹.

W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Nie może też być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, wybory, a kadencja organów zostaje przedłużona. Zakaz ten obowiązuje w czasie stanu nadzwyczajnego oraz 90 dni po jego zakończeniu¹².

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego zmienia na okres przejściowy układ kompetencji organów państwowych. Zmiana ta polega na wzmocnieniu pozycji organów wykonawczych, oraz na ograniczeniu możliwości korzystania przez różne organy państwowe z niektórych kompetencji dostępnych w normalnej sytuacji¹³.

Z woli ustrojodawcy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, niezależnie od jego rodzaju, nie może pociągać za sobą zmian w strukturze konstytucyjnych organów władzy publicznej. Ustawy mogą określić tylko „zasady działania” tych organów.

Z postanowień ustawy o stanie wojennym, ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej wynika, że zmiana zasad działania organów władzy publicznej przejawia się przede wszystkim w przyjęciu zasady jednoosobowego kierownictwa w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. W stanie wojennym kierownictwo należy do Prezydenta, w stanie wyjątkowym do prezesa Rady Ministrów, zaś w stanie klęski żywiołowej do ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego ministra, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie – jeżeli stan klęski

¹¹ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 564.

¹² E. Ura, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 391.

¹³ K. Eckhardt [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 465.

żywiłowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa albo odpowiednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub wojewody – jeżeli stan klęski żywiłowej wprowadzono na obszarze gminy, powiatu lub województwa¹⁴.

Jako pierwszy spośród konstytucyjnych rodzajów stanów nadzwyczajnych został wymieniony stan wojenny.

Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego została usytuowana wśród kompetencji organów władzy wykonawczej. Ustrojodawca przyznał prawo do jego zarządzenia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który może to uczynić na wniosek Rady Ministrów¹⁵.

Zgodnie z art. 234 Konstytucji RP z 1997 r. w czasie stanu wojennego Prezydent ma prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów, jeżeli Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie¹⁶.

Poza możliwością wydawania w czasie stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy, Konstytucja nie przewiduje innych zmian w organizacji władz państwowych w czasie stanu wojennego. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego określają poszczególne ustawy. Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów¹⁷.

Prezydent w czasie stanu wojennego w szczególności postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego; może mianować na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych; uznaje,

¹⁴ K. Prokop, *Stany...*, *op. cit.*, s. 140.

¹⁵ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 226–227.

¹⁶ K. Eckhardt, *Stan...*, *op. cit.*, s. 102.

¹⁷ M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 392.

na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Szczególne uprawnienia Prezydenta wynikają z przekonania, że konieczność opanowania niebezpiecznej sytuacji dla państwa wymaga szybkości i zdecydowania w działaniu, a nie można tego osiągnąć w żmudnym postępowaniu parlamentarnym, które wydaje się powolne i angażuje dużą grupę osób zorganizowanych w partie polityczne, różniące się między sobą poglądami – między innymi na sposób rozwiązania kryzysu¹⁸.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:

- zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa;
- zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach zasady działania organów władzy publicznej;
- określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
- może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;
- może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych¹⁹.

W czasie stanu wojennego organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych są nadzorowane w skali całego kraju przez Ministra Obrony Narodowej, a w skali województwa – przez wojewodę²⁰.

Minister Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa i koordynuje realizację zadań organów admi-

¹⁸ K. Eckhardt, *Stan..., op. cit.*, s. 101.

¹⁹ Art. 11 ustawy o stanie wojennym.

²⁰ K. Eckhardt, *Stan..., op. cit.*, s. 272.

nistracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, a także dokonuje pozostałych czynności wynikających z ustawy²¹.

Na terenie województwa realizacją zadań obronnych i obroną cywilną w czasie stanu wojennego kieruje wojewoda. To na nim w szczególności spoczywa obowiązek oceny zagrożenia, on także określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego, koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze województwa. Ważnym uprawnieniem wojewody jest możliwość nakładania zadań jednostkom samorządu terytorialnego i nakazywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach²².

Drugim spośród stanów nadzwyczajnych określonych w rozdziale XI Konstytucji jest stan wyjątkowy. Kompetencje władzy wykonawczej w tej dziedzinie zostały ukształtowane na zasadzie analogii do stanu wojennego. Reżim ten jest więc wprowadzany przez Prezydenta RP w drodze rozporządzenia, wydawanego na wniosek Rady Ministrów²³.

Za wykonywanie działań przywracających konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej ustawa czyni odpowiedzialnym Prezesa Rady Ministrów w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa lub wojewodę w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa²⁴.

Prezes Rady Ministrów jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skutkach wpro-

²¹ K. Prokop, *Stany...*, *op. cit.*, s. 152–154.

²² P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, *Regulacja stanów nadzwyczajnych w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] A. Kurkiewicz (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Warszawa 2008, s. 37.

²³ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 245.

²⁴ P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, *Regulacja stanów...*, *op. cit.*, s. 46.

wadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane²⁵.

Ostatnim ze stanów nadzwyczajnych uregulowanych w rozdziale XI Konstytucji jest stan klęski żywiołowej. To stosunkowo nowy reżim prawny nieznanym wcześniejszym polskim regulacjom konstytucyjnym²⁶.

Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów. Czyni to z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody, na podstawie samodzielnie dokonanej oceny zaistniałej sytuacji. Stan ten wprowadzany jest w formie rozporządzenia. Przyznanie Radzie Ministrów wskazanego uprawnienia, przy równoczesnym pominięciu Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, wynika z charakteru stanu klęski żywiołowej oraz konieczności posiadania stosownych kompetencji²⁷.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 8 podporządkowuje administrację jednoosobowemu kierownictwu zarówno na poziomie całego kraju, jak i na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w czasie prowadzonej akcji ratowniczej na danym obszarze²⁸.

Działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej, kierują:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadku, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy lub miasta;

²⁵ M. Grzybowski (red.), *Prawo...*, op. cit., s. 397–398.

²⁶ B. Opaliński, *Rozdzielenie...*, op. cit., s. 252.

²⁷ M. Brzeziński, *Stany...*, op. cit., s. 214.

²⁸ P. Ruczkowski, *Komentarz do ustawy o stanie klęski żywiołowej*, Lex/El 2002.

- starosta, jeżeli stan ten wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
- wojewoda, gdy stan ten obejmuje więcej niż jeden powiat wchodzący w skład województwa;
- minister właściwy do spraw wewnętrznych, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, gdy stan klęski wprowadzono na obszarze większym niż jedno województwo²⁹.

Przyjęcie przez ustawodawcę zasady jednoosobowego kierownictwa podczas prowadzonej akcji przeciwdziałania następstwom klęski żywiołowej ma na celu zagwarantowanie sprawnego i skutecznego przeprowadzenia akcji ratowniczej. Na szczeblu centralnym zadania w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych wykonywane są zarówno przez Rząd, jak i przez poszczególnych ministrów³⁰.

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlega wojewoda w zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister może zawiesić uprawnienia wojewody oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami³¹.

Minister, o którym wyżej mowa, może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. Zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i Prezydent RP są na bieżąco informowani o podejmowanych działaniach³².

²⁹ E. Ura, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 393.

³⁰ P. Ruczkowski, *Komentarz...*, *op. cit.*, Lex/El 2002.

³¹ K. Prokop, *Stany...*, *op. cit.*, s. 149–150.

³² K. Eckhardt [w:] *Prawo...*, *op. cit.*, s. 468.

W przypadku, gdy klęska żywiołowa ma szersze rozmiary, z reguły do akcji ratowniczej wkraczają oddziały wojska. Szczególnie przydatny jest udział wojska w czasie zwalczania skutków powodzi, gdyż wyposażenie w odpowiedni sprzęt przyspiesza ewakuację ludzi z miejsc zalanych wodą.

Z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³³ wynika, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwawczych i w akcjach ratowania życia. Decyzję o przekazaniu do dyspozycji wojewody oddziałów Sił Zbrojnych RP podejmuje Minister Obrony Narodowej. Może to nastąpić w przypadku, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP, wykonując zadania określone przez wojewodę, pozostają pod dowództwem swoich przełożonych. Szczegółowe zasady udziału Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Z kolei ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁴ stanowi, że w razie klęski żywiołowej lub nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, gdy siły Policji okażą się niewystarczające, do jej pomocy mogą zostać użyti żołnierze Żandarmerii Wojskowej³⁵.

Art. 17 Ustawy o stanie klęski żywiołowej doprecyzowuje, jakie wyspecjalizowane jednostki mają obowiązek podejmowania w czasie stanu klęski żywiołowej działań prewencyjnych lub działań ratowniczych. Są to: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni i centra powiadamiania ratunkowego, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 461 z późn. zm.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2011, nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

³⁵ P. Ruczkowski, *Komentarz...*, *op. cit.*, Lex/El 2002.

właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby³⁶.

Konstytucja dopuszcza określone zmiany w mechanizmach funkcjonowania parlamentu po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Zmierzają one głównie do tego, aby organ przedstawicielski mógł na bieżąco oceniać działania władzy wykonawczej. Sprowadza się to do zakazu rozwiązania parlamentu w czasie trwania stanu nadzwyczajnego, przedłużenia jego kadencji oraz możliwości działania parlamentu w zmniejszonym składzie³⁷.

Zmiany w strukturze organów władzy publicznej i w układzie ich kompetencji na czas stanu nadzwyczajnego mogą polegać na: utworzeniu organów szczególnych właściwych tylko dla stanu nadzwyczajnego, zniesieniu lub zawieszeniu działania niektórych organów, przejściu kompetencji jednych organów przez inne, zmianie wzajemnych zależności pomiędzy organami, a także na rozszerzeniu kompetencji organów władzy państwowej³⁸.

Współczesną konstytucyjną regulację stanów nadzwyczajnych należy oceniać pozytywnie. Unormowanie tej problematyki oraz usytuowanie jej w wyodrębnionym rozdziale Konstytucji RP należy postrzegać przede wszystkim jako zabezpieczenie przed potencjalnymi nadużyciami organów władzy państwowej.

³⁶ P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, *Regulacja stanów...*, *op. cit.*, s. 52.

³⁷ K. Eckhardt, *Stan...*, *op. cit.*, s. 120–121.

³⁸ *Ibidem*, s. 257.