

PIOTR HAC*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

WYBRANE ASPEKTY PROCEDURALNE STOSOWANIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH W POLSCE¹



SELECTED PROCEDURAL ASPECTS OF THE APPLICATION OF STATES OF EMERGENCY IN POLAND

ABSTRAKT: W artykule autor odniósł się do wybranych aspektów proceduralnych stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce. W szczególności podjęto temat ewentualnej możliwości zastosowania więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego w tym samym czasie na jednym obszarze, jak również kwestii zmiany obostrzeń wolności i praw człowieka i obywatela w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Powyższe przemyślenia mogą być istotne dla problematyki stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce, w szczególności w kontekście wprowadzonego we wrześniu 2021 roku stanu wyjątkowego na części obszaru Rzeczypospolitej Polskiej.

SŁOWA KLUCZOWE: stany nadzwyczajne, stan wyjątkowy, procedura stosowania, organy władzy publicznej, obostrzenia.

ABSTRACT: In the article, the author referred to selected procedural aspects of the application of extraordinary states in Poland. In particular, the issue of the possible application of more than one emergency state at the same time in one area, as well as the issue of changing the restrictions on the freedom and rights of man and citizen during the extraordinary state, was discussed. The above thoughts may be relevant to the issue of the application

* dr Piotr Hac, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-4524-0900>  p.hac@akademia.mil.pl

Copyright (c) 2022 Piotr HAC This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

¹ Artykuł powstał w ramach zadania badawczego pt. *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, realizowanego w Instytucie Bezpieczeństwa Państwa Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej (kier. zadania W. Kitler).

of extraordinary states in Poland, in particular in the context of the state of emergency introduced in September 2021 in part of the territory of the Republic of Poland.

KEYWORDS: extraordinary states, state of emergency, application procedure, public authorities, restrictions.

UWAGI WSTĘPNE

Wprowadzenie 2 września 2021 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanu wyjątkowego na części obszaru państwa, jak również pierwsze w dotychczasowej praktyce stosowania w Polsce tego typu regulacji przedłużenie stanu nadzwyczajnego, z pewnością wywoła wzmożone zainteresowanie tą problematyką². Podjęciu dyskusji naukowej sprzyjać będą także niektóre zagadnienia merytoryczne i proceduralne wykorzystania instytucji stanu wyjątkowego oraz przedłużenia jej stosowania, w tym pojawiające się w tych obszarach wątpliwości³. Niezależnie od powyższego, w dalszym ciągu otwarte pozostają odpowiedzi na występujące już wcześniej problemy badawcze, m. in. dotyczące hipotetycznego stosowania więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego w tym samym czasie na jednym obszarze, a także kwestie obejmujące procedurę zmiany ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w trakcie obowiązywania wprowadzonego stanu nadzwyczajnego. Z uwagi na fakt, że pomimo istniejącej na rynku wydawniczym poważnej liczby publikacji dotyczących stanów nadzwyczajnych, jak również generalnie przejrzystych aktów normatywnych, to jednak wydaje się, że oba wspomniane zagadnienia – w kontekście

² Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IX 2021 r. w sprawie wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. poz. 1612; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 X 2021 r., w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. poz. 1788.

³ Wśród zagadnień, jakie będą się przewijały w ocenach stanu wyjątkowego z 2021 roku będzie zapewne kwestia trafności wyboru przez uprawnione organy rodzaju stanu nadzwyczajnego wobec zagrożenia, które mogło wypełniać także przesłanki zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Po drugie, otwartą sprawą pozostanie pytanie, czy tych szczególnych zagrożeń nie można było usunąć poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, natomiast kolejną – choćby określenie obszaru stosowania stanu wyjątkowego w oparciu o obręby ewidencyjne - co dotychczas nie zdarzało się w historii stosowania regulacji nadzwyczajnych w Polsce. Innym zagadnieniem pozostanie wybór procedury przedłużenia stanu wyjątkowego, która ostatecznie przyjęła formę częściowo odmienną od tej określonej w przepisach rangi ustawowej. Z pewnością, te oraz inne kwestie godne są odrębnych od niniejszej publikacji.

proceduralnym – nie zostały dotychczas wyczerpująco wyjaśnione⁴. Niniejszy artykuł podejmuje próbę przedstawienia stanowiska w tych sprawach.

Prowadząc badania w zakresie funkcjonowania państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, przyjęto, że stosowanie stanów nadzwyczajnych będzie wysoce prawdopodobnym elementem działania uprawnionych władz publicznych. Z tego powodu, za cel badań w tym obszarze uznano dokonanie analizy procedury korzystania ze stanów nadzwyczajnych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyodrębnienie ewentualnych zagadnień, które wymagają odniesienia na gruncie naukowym. Po przeprowadzeniu wstępnej ewaluacji, jako szczegółowe problemy badawcze przyjęto następujące pytania:

- czy jest możliwe, w kontekście aktualnie obowiązujących regulacji normatywnych, zastosowanie więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego w tym samym czasie na jednym obszarze i jakie czynniki mogą mieć wpływ na taką decyzję uprawnionych organów władz publicznych?
- w jaki sposób została określona procedura ewentualnego dokonania zmian w zastosowanych obostrzeniach wolności i praw człowieka i obywatela, w ramach już wprowadzonego i obowiązującego stanu nadzwyczajnego?

W celu rozwiązania tak postawionych problemów badawczych oraz osiągnięcia celu badań, zastosowano określone metody badawcze, w tym w szczególności analizę, polegającą m. in. na krytycznej ocenie dokumentów normatywnych odnoszących się do opisanej problematyki, dedukcję, syntezę, abstrahowanie, uogólnianie oraz wnioskowanie. Pewną rolę w badaniach odegrało także wykorzystanie porównywania, w tym także w kontekście doświadczeń o charakterze historycznym.

⁴ Wśród szeregu publikacji znajdujących się na rynku wydawniczym można przykładowo wymienić te autorstwa: K. Prokopa, *Stany nadzwyczajne w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005 oraz *Modele stanu nadzwyczajnego*, Temida 2, Białystok 2012; E. Kurzępy, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext, Warszawa 2017; W. Gizickiego, *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, red. nauk. W. Kitler, K. Drabik, I. Szostak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014; W. Kitlera, *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4. Z aktów normatywnych dla problematyki stanów nadzwyczajnych istotne znaczenie mają: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 IV 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP); ustawa z dnia 18 IV 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1897 (dalej: u.o.s.kl.żyw.); ustawa z dnia 21 VI 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1928 (dalej: u.o.s.wyj.); ustawa z dnia 29 VIII 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932 (dalej: u.o.s.woj.).

STOSOWANIE WIĘCEJ NIŻ JEDNEGO STANU NADZWYCZAJNEGO W TYM SAMYM CZASIE NA JEDNYM OBSZARZE

Z kwestiami proceduralnymi stosowania stanów nadzwyczajnych wiąże się pytanie – czy możliwe jest wprowadzenie więcej niż jednego takiego stanu w tym samym czasie na jednym obszarze? Odpowiedź na tak określony problem, wbrew pozorom, nie jest łatwa do udzielenia i w pracach wielu autorów zajmujących się zagadnieniem stanów nadzwyczajnych materia ta w ogóle nie jest poruszana. Wydaje się, że przynajmniej z dwóch względów sprawa nie ma wymiaru tylko teoretycznego. Po pierwsze – każdy ze stanów nadzwyczajnych, choć związany jest z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, to nakierowany jest na przeciwstawienie się innemu rodzajowi niebezpieczeństw i oferuje w związku z tym częściowo odrębne obostrzenia. Po drugie – istnieje możliwość takiego nasilenia się szczególnych zagrożeń, że wypełnią one przesłanki do zastosowania więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego. Możemy przecież wyobrazić sobie sytuację, w której zbrojna napaść na Polskę wywoła klęskę żywiołową spowodowaną awarią techniczną elementów infrastruktury krytycznej, lub też w czasie stanu wojennego dojdzie do poważnych zaburzeń społecznych, bądź rozruchów wywołanych przez trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców. Po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej mogą wystąpić na masową skalę grabieże oraz napady na ocalałych mieszkańców, z czym ciężko będzie sobie poradzić przy wykorzystaniu zwykłych środków konstytucyjnych. Powyższej kwestii nie regulują przy tym aktualne normy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, prawdopodobnie pozostawiając to zagadnienie ogólnym zasadom stosowania tych stanów⁵.

Krzysztof Prokop, bazując na zasadzie wyjątkowości, wprost uznaje równoległe wprowadzenie dwóch stanów nadzwyczajnych w tym samym czasie na tym samym obszarze za wykluczone. Badacz ten przyjmuje, że „stan wojenny, jako rodzący największe obostrzenia, konsumuje przepisy dotyczące stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej”, dodając, że „jeżeli w czasie trwania stanu wojennego zajdą przesłanki umożliwiające wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej, nie należy uruchamiać procedury wprowadzenia tych stanów, lecz odpowiednio wykorzystać przepisy ustawy o stanie

⁵ Zasady stosowania stanów nadzwyczajnych określone zostały w art. 228 Konstytucji RP. Ich szczegółowe wyjaśnienie znajduje się w wielu publikacjach naukowych, m. in. E. Kurzępa, op.cit., s. 74–93.

wojennym”⁶. Elżbieta Kurzępa, również opierając się na zasadzie wyjątkowości, stwierdza, że „nie ma prawnej możliwości, by nastąpiło równoległe wprowadzenie dwóch stanów nadzwyczajnych, aczkolwiek może zdarzyć się, że zaistnieje potrzeba zastąpienia jednego stanu nadzwyczajnego innym, bardziej adekwatnym do zaistniałej sytuacji, w przypadku, gdy środki nadzwyczajne, będące w dyspozycji stanu nadzwyczajnego wprowadzonego jako pierwszy, okażą się niewystarczające”⁷. Są to więc dwa częściowo odmienne podejścia, w których niezależnie od wyboru przyjętej metody postępowania (założenia hierarchii stanów, bądź ich zamiany zależnie od okoliczności), to w ostateczności w jednym momencie na tym samym obszarze może być wprowadzona tylko jedna regulacja nadzwyczajna.

W kontekście podniesionego problemu pewne skojarzenia przynosi analiza postępowania władz II Rzeczypospolitej 1 września 1939 roku. Zastosowano w tym dniu, po kolei, dwa stany nadzwyczajne na całym terytorium państwa, lecz nie wynikało to ze zmienności decyzji, tylko z obowiązującej w tamtym czasie konstrukcji dotyczących je unormowań. Stan wojenny – przy wszystkich różnicach w przesłankach oraz procedurze wdrożenia – w sposób faktyczny konsumował niekiedy rozwiązanie ze stanu wyjątkowego, co najlepiej widać porównując możliwe do zastosowania w obu tych stanach obostrzenia⁸. Początkowo wprowadzono stan wyjątkowy a następnie stan wojenny, co z mocy ustawy powodowało wygaśnięcie zarządzenia o stanie wyjątkowym, przy pozostawieniu jako obowiązujące wydane poprzednio rozporządzenia i zarządzenia wyjątkowe⁹. A więc, w konkretnym momencie obowiązywał tylko jeden stan nadzwyczajny, choć można uznać,

⁶ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 23.

⁷ E. Kurzępa, op.cit., s. 78. Autorka ta dodaje, że „w razie wystąpienia zbiegu przesłanek dwóch lub trzech stanów nadzwyczajnych, odpowiednie organy władzy publicznej (...) mają obowiązek wybrać taki stan nadzwyczajny, który spowoduje najmniej uciążliwe konsekwencje, w szczególności w zakresie praw i wolności obywatelskich”, ibidem.

⁸ W regulacjach dotyczących stanu wojennego wprost wyrażono, że jego zarządzenie pociąga ze sobą z mocy prawa zawieszenie swobód obywatelskich ze skutkami określonymi w normach dotyczących stanu wyjątkowego. Różnice polegały m. in. na wydłużeniu terminów stosowania poszczególnych obostrzeń, przykładowo w stanie wyjątkowym władzom administracyjnym przysługiwało zatrzymanie w areszcie osoby do 8 dni, w stanie wojennym – do jednego miesiąca, tymczasowe aresztowanie – w stanie wyjątkowym do 2 miesięcy, w stanie wojennym do 3 miesięcy, por. art. 3 ustawy z dnia 22 II 1937 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. RP nr 17 poz. 108) oraz art. 2–4 i 7 ustawy z dnia 23 VI 1939 r. *o stanie wojennym* (Dz.U. RP nr 57 poz. 366).

⁹ Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 85 poz. 542; Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 86 poz. 544.

że wynikało to z przyjętej hierarchii tych stanów i traktowania stanu wojennego poniekąd jako kwalifikowanego stanu wyjątkowego¹⁰.

W aktualnie obowiązującym systemie prawa mamy do czynienia z inną sytuacją, niż opisaną powyżej. Wprawdzie cele stosowania wszystkich trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych są takie same – jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa – to różnią je przesłanki wdrożenia i związane z nimi kategorie zagrożeń. Z oczywistych względów należy założyć, że ustrojodawca stosując się do zasady proporcjonalności, uwzględnił te różnice i przewidział dla każdego ze stanów nadzwyczajnych tylko te ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, które wydawały się niezbędne w kontekście spodziewanych szczególnych niebezpieczeństw. Analiza zapisów wszystkich trzech ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych pozwala na wyodrębnienie pięćdziesięciu sześciu rodzajów obostrzeń¹¹. Pomimo tego, że pojawiają się w ich brzmieniu drobne różnice, to można przyjąć podział tych rygorów na pięć kategorii – w zależności od możliwości ich zastosowania w ramach poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Zabieg taki pokazuje, że jedenaście rodzajów obostrzeń jest wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych, szesnaście dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego, trzynaście dla stanu wojennego, trzy dla stanu wyjątkowego i trzynaście dla stanu klęski żywiołowej. A więc, ustawodawca zarówno uznał, że niektóre ograniczenia będą służyć zwiększeniu skuteczności działania organów władzy publicznej niezależnie od rodzaju zagrożenia¹², jak i przewidział obostrzenia dedykowane jedynie do konkretnych okoliczności¹³. Tym samym – dla przykładu – w stanie wojennym nie będzie można dokonać odosobnienia osób (np. w sposób wysoce szkodliwy nawołujących do wycofania się z konfliktu lub do zmniejszenia wysiłku wojennego), w stanie wyjątkowym nakazać obowiązkowego poddania się badaniom lekarskim (np. w przypadku zastosowania przez terrorystów broni biologicznej) a w stanie klęski

¹⁰ L. Mażewski przyznaje, że analiza przepisów ówczesnego stanu wojennego pozwala traktować go jako odmianę stanu wyjątkowego, natomiast zauważa także poważne różnice w traktowaniu tych stanów przez ustrojodawcę, co między innymi wyrażał brak kontroli ze strony Sejmu nad zarządzeniem stanu wojennego, szerzej w: idem, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 98–100.

¹¹ Zob. rozdział 4 u.o.s.woj.; rozdział 3 u.o.s.wyj., rozdział 3 u.o.s.kl.żyw.

¹² Mowa tu m. in. o ograniczeniu prawa do strajku; nakazie lub zakazie przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów; całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia ludności w towary konsumpcyjne.

¹³ Przykładowo: ewentualność wprowadzenia zarządu komisarycznego dla przedsiębiorców w stanie wojennym; odosobnienie osoby w stanie wyjątkowym; nakaz oddelegowania przez pracodawcę pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami w stanie klęski żywiołowej.

żywiłowej przeprowadzić rozmowy ostrzegawcze z osobami mającymi ukończone 17 lat (np. w związku z obawą o ich możliwy udział w naruszaniu porządku publicznego). Ciężko jest więc w tym kontekście rozważać koncepcję K. Prokopa, gdyż w pewnych aspektach nie jest możliwe takie wykorzystanie przepisów ustawy o stanie wojennym, aby zastosować obostrzenia, które nie są w niej przewidziane a wydawałyby się niezbędne. Podejście E. Kurzępy wydaje się tu bardziej realne, choć wiąże się z trudnością takiego operowania poszczególnymi rodzajami stanów nadzwyczajnych, aby dopasowywać je do aktualnej sytuacji, w której przecież, obok nowych, mogą wciąż istnieć stare zagrożenia.

Kluczowy dla problematyki stanów nadzwyczajnych w Polsce art. 228 Konstytucji RP stanowi, że „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. We fragmencie tym daje się zauważyć dążenie ustrojodawcy do posługiwania się liczbą pojedynczą („odpowiedni stan nadzwyczajny”, „lub”), co może wskazywać na przewidywanie stosowania tylko jednego stanu w tym samym czasie na jednym obszarze. Z drugiej strony należy zauważyć, że w ustawie zasadniczej daje się znaleźć przykłady takiego samego postępowania także w kwestiach, w których można sobie wyobrazić równoległe istnienie kilku naraz tych samych rozwiązań prawnych, pomimo konstruowania przepisu z wykorzystaniem liczby pojedynczej¹⁴. Konstytucja zna także regulacje, w których wprost wyrażono zakaz równoczesnego stosowania kilku procedur a w stosunku do stanów nadzwyczajnych podobnego rozwiązanie nie zastosowano¹⁵. Jednocześnie żadna z ustaw dotyczących tych stanów nie odnosi się do omawianego problemu. Formalnie trzeba też zaznaczyć, że wprowadzenie kilku stanów nadzwyczajnych w tym samym czasie na różnych obszarach w ogóle nie budzi kontrowersji w literaturze przedmiotu.

Analizując podniesione zagadnienie można dojść do wniosku, że w tym konkretnym przypadku może wystąpić konflikt pomiędzy stosowaniem zasady wyjątkowości, wskazującej na możliwość zastosowania stanu nadzwyczajnego jedynie w ostateczności, a zasadą celowości, zgodnie z którą działania władz publicznych powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Oczywiście w hipotetycznym przypadku

¹⁴ Dla przykładu – art. 116 ust. 1 Konstytucji RP mówi o „stanie wojny” a nie o „stanach wojny” – czy jednak nie jest możliwe zadecydowanie przez Sejm o stanie wojny, nawet jeżeli Polska byłaby już w stanie wojny z innym państwem?

¹⁵ Np. w art. 100 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że „nie można kandydować jednocześnie do Sejmu i Senatu”.

zastosowania więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego w tym samym czasie na jednym obszarze, musiałyby wystąpić przesłanki wymagane do wprowadzenia każdego z nich z osobna a we wszystkich obszarach tych podstaw także element rzeczywistego braku wystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych. Biorąc pod uwagę rolę ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych, to nie powinno się rozważać zastosowania kolejnego stanu w sytuacji, kiedy miałyby to być uzasadnione chęcią wdrożenia obostrzeń wspólnych dla wszystkich stanów lub tożsamy dla dwóch z nich. Natomiast w przypadku potrzeby użycia rygorów dedykowanych tylko dla jednego stanu nadzwyczajnego, nie można wykluczyć wprowadzenia kolejnego z nich w jednym czasie na tym samym obszarze, choć działanie takie będzie musiało spełnić warunki określone w zawartych w art. 228 Konstytucji RP zasadach. Ewentualna odpowiedzialność decydentów za możliwe wówczas przekroczenie swoich uprawnień będzie podlegało takiemu samemu reżimowi, jak w przypadku stosowania pojedynczego stanu nadzwyczajnego.

PROCEDURA ZMIANY OGRANICZEŃ WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA W TRAKCIE STOSOWANIA STANU NADZWYCZAJNEGO

W kontekście możliwych do zastosowania w ramach stanów nadzwyczajnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela warto przyrzeć się także procedurze ich ewentualnej zmiany już w czasie trwających regulacji nadzwyczajnych. Zgodnie z obowiązującymi unormowaniami, w akcie wprowadzającym stan nadzwyczajny – rozporządzeniu uprawnionego organu – powinno się także znaleźć określenie, w zakresie dopuszczonym odpowiednimi ustawami, rodzajów ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które przewiduje się do wykorzystania w konkretnym stanie. Ich precyzowanie musi przy tym być „odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia” (w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym), bądź też uwzględniać element niezbędności (w stanie klęski żywiołowej)¹⁶. Powyższe oznacza, że organ wprowadzający stan nadzwyczajny powinien dokonać oceny możliwych do zastosowania obostrzeń i w rozporządzeniu podać jedynie te, które mogą mieć znaczenie w kontekście ujawnionych lub przewidywanych niebezpieczeństw.

¹⁶ Zob. art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 2 u.o.s.woj.; art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 2 u.o.s.wyj.; art. 5 ust. 2 u.o.s.kl.żyw. Dodatkowo można tu wspomnieć o art. 18 ust. 2 u.o.s.woj. oraz art. 15 ust. 2 u.o.s.wyj., w których zawarto stwierdzenie: „rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (...) powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu (...), a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”.

Jeżeli potraktować rozporządzenie wdrażające stan nadzwyczajny jako akt normatywny określający zestaw dostępnych ograniczeń, to poszczególne ustawy przewidują szczegółowy tryb ich realnego wprowadzenia. W stanie wojennym odbywa się to za pomocą rozporządzeń Rady Ministrów, właściwych ministrów lub wojewodów, uwzględniających w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości stosowania tych obostrzeń¹⁷. W podobny sposób zostało to uregulowane w stanie wyjątkowym¹⁸. Natomiast w stanie klęski żywiołowej ograniczenia wprowadzane są poprzez rozporządzenia odpowiednich ministrów, wojewodów, starostów lub wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), bądź też przez wyznaczonych pełnomocników¹⁹. Przyjęte rozwiązania pozwalają – w zakresie określonym przez rozporządzenia Prezydenta RP lub Rady Ministrów – na wybiórcze i elastyczne stosowanie obostrzeń wolności i praw człowieka i obywatela. Część z nich nie będzie musiała być wykorzystywana przez cały okres obowiązywania stanu nadzwyczajnego a niektóre być może w ogóle nawet nie zostaną zastosowane – będzie to zależało od oceny sytuacji przez wyszczególnione powyżej organy.

Ustawodawca przewidział możliwość zmiany wspomnianych rygorów w trakcie trwania regulacji nadzwyczajnych. Świadczy o tym chociażby brzmienie art. 13 ust. 2 pkt 2 u.o.s.woj., zgodnie z którym wojewoda „wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia”²⁰. Ewentualność taka pozostaje zresztą z logiką zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP. Tym samym można uznać, że zmianom podlegać mogą zarówno szczegóły stosowania konkretnego obostrzenia (np. zmiana przedziału obowiązywania tzw. godziny policyjnej), jak i sam fakt jego wykorzystywania (np. zniesienie tej godziny). Należy również założyć, że złagodzone ograniczenie może zostać ponownie zaostrome, jak również to, że rygor zniesiony może być na nowo przywrócony.

Pewien problem daje się dostrzec w sytuacji, w której rozporządzenie Prezydenta RP lub Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, nie będzie zawierało w sobie odniesienia do wszystkich możliwych do zastosowania w danym stanie nadzwyczajnym

¹⁷ Art. 24 ust. 2 i 3, art. 25 ust. 2 i 3, art. 26 ust. 2 i 3, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 2 u.o.s.woj.

¹⁸ Art. 22 u.o.s.woj. W przypadku stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze jednego województwa lub jego części, kompetencje Rady Ministrów w zakresie wprowadzania ograniczeń przejmuje właściwy wojewoda.

¹⁹ Art. 23, art. 24 ust. 2, art. 25 ust. 3 u.o.s.kl.żyw.

²⁰ Podobny zapis dotyczy także art. 13 ust. 2 pkt 3 u.o.s.woj., który stanowi, że wojewoda może występować z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń, jak również ich złagodzenie lub uchylenie.

obostrzeń wolności i praw człowieka i obywatela a wystąpi konieczność sięgnięcia właśnie po jedno z nieuwzględnionych w nim ograniczeń. Wydaje się, że wówczas powinno się przeprowadzić całą procedurę uzyskania zmiany rozporządzenia, chociaż przepisy żadnej z ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych się do takiego przypadku nie odnoszą. Konstatacja taka może powodować, że przy wydawaniu „pierwotnego” rozporządzenia pojawi się chęć ujęcia w nim wszystkich dostępnych w konkretnym rodzaju stanu nadzwyczajnego obostrzeń, choć kłóciłoby się to z brzmieniem art. 18 ust. 2 u.o.s.woj., 15 ust. 2 u.o.s.wyj. i art. 5 ust. 2 u.o.s.kl.żyw.²¹ Zagadnienie to powinno być przedmiotem dalszych badań, być może stanowiących podstawę do rozważenia nowelizacji wybranych przepisów wskazanych aktów normatywnych.

PODSUMOWANIE

Wskazane powyżej problemy oraz przedstawione tezy nie wyczerpują problematyki proceduralnych aspektów stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce. Niezależnie od wcześniejszego dyskursu w tym zakresie, w tym także o podłożu politycznym i historycznym, to jednak zastosowanie we wrześniu 2021 roku stanu wyjątkowego niejako przypomniało istnienie tego typu instytucji w polskim porządku prawnym oraz możliwości praktycznego jej użycia w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego. Tym samym wzrasta waga zagadnień obejmujących metodykę wykorzystania regulacji nadzwyczajnych oraz analizowania uzyskanych przy ich stosowaniu doświadczeń. Warto pamiętać, że każdy z trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych w Polsce może zostać wprowadzony ze względu na zdarzenie w cyberprzestrzeni lub działanie o charakterze terrorystycznym, co przy dzisiejszych zagrożeniach dla bezpieczeństwa narodowego Polski nie wydaje się zupełnie nierealne. W trakcie przeciwdziałania poważnym niebezpieczeństwom nie można wykluczyć wprowadzenia więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego w tym samym czasie na jednym obszarze, co powinno wynikać przede wszystkim z oceny przydatności przewidywanych do zastosowania ograniczeń w kontekście zasady celowości. Zmiana rygorów dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela jest możliwa w trakcie stosowania stanu nadzwyczajnego, choć aktualnie uwzględniająca to

²¹ Z sytuacją taką na szczęście nie mieliśmy do czynienia przy ostatnim stanie wyjątkowym, gdyż w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 2 IX 2021 r. wymieniono jedynie część z możliwych do zastosowania w tym rodzaju stanu nadzwyczajnego obostrzeń, a przy przedłużeniu jego stosowania utrzymano wskazane rodzaje ograniczeń. Nie pojawiła się także potrzeba ich zmiany w trakcie stosowania tego stanu.

procedura powinna przewidywać także ewentualną konieczność wydania rozporządzenia zmieniającego zakres obostrzeń podanych przy wprowadzeniu regulacji nadzwyczajnej.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO LITERATURE

- Gizicki W., *Stany nadzwyczajne w systemie bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, red. nauk. W. Kitler, K. Drabik, I. Szostak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Kitler W., *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext, Warszawa 2017.
- Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Temida 2, Białystok 2012.

ŹRÓDŁA SOURCES

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 17 poz. 108.
- Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 57 poz. 366.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, t.j. Dz.U. poz. 1897.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1928.
- 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*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IX 2021 r. *w sprawie wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, Dz.U. poz. 1612.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 X 2021 r., *w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, Dz.U. poz. 1788.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 86 poz. 544.

Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 IX 1939 r. o *stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 85
poz. 542.



Copyright (c) 2022 Piotr HAC



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.