

Paweł Bała

Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2

Kwestia stanów nadzwyczajnych stanowi wspólny przedmiot zainteresowania nauk o bezpieczeństwie, nauk prawnych i nauk politycznych. Rzeczpospolita Polska w marcu 2020 r., pierwszy raz od uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.¹, zaprowadziła stan nadzwyczajny: drogą ustawową, lecz pozakonstytucyjną, i to w sposób zupełnie ignorujący postanowienia ustawy zasadniczej, tak jakby akt ten nie zawierał postanowień dotyczących anormalnych trybów funkcjonowania państwa.

Esej otrzymał następującą strukturę: najpierw omawiam konstytucyjne regulacje stanów nadzwyczajnych *in gremio*, przechodząc do omówienia podstaw prawnych funkcjonowania każdego z trzech „nazwanych” konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, przy czym szczególną uwagę poświęcam stanowi klęski żywiołowej jako „dedykowanemu” do walki z zagrożeniem chorobami zakaźnymi ludzi. Sygnalizuję nadto istnienie na gruncie Konstytucji RP „stanów zbliżonych” do stanów nadzwyczajnych (stan wojny, „stan równowagi budżetowej”), a także wskazuję na decyzyonistyczną interpretację stanów nadzwyczajnych, konkurencyjną wobec szkoły jurydyzacji stanów nadzwyczajnych. Tak przeprowadzona

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

analiza powinna pozwolić na finalną ocenę praktyki ustrojowej, jaka została zaprowadzona w marcu 2020 r.

Publikacja niniejsza stanowi omówienie regulacji stanów anormalnego funkcjonowania państwa, jakie znajdujemy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., przy jednoczesnej analizie funkcjonowania aparatu państwa w oparciu o reżim prawny zaprowadzony przez Ustawę z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych², ale także Ustawę z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³, gdzie te dwa akty prawne stworzyły dość chaotyczny kompleks norm prawnych, który wprowadza i reguluje stan prawny zawierający wszystkie elementy konstytuujące konstytucyjny stan nadzwyczajny, a jednak nie zawiera się w katalogu stanów nadzwyczajnych, jaki znajdujemy w rozdziale XI Konstytucji RP.

1. Regulacje ogólne stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP

Stany nadzwyczajne wprowadza się w przypadkach nagłych, poważnych zagrożeń dla bytu państwowego, zarówno tych zewnętrznych, jak i wewnętrznych, a także wystąpieniu klęsk żywiołowych, awarii technicznych etc. Przez pojęcie stanu nadzwyczajnego⁴ rozumieć należy anormalną sytuację w funkcjonowaniu państwa; sytuację szczególnego zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego, dla likwidacji której zwykle (konwencjonalne) konstytucyjne środki pozostające w gestii kompetentnych władz są niewystarczające. Stany nadzwyczajne jako instytucje prawne zakładają odstępstwo od konwencjonalnego funkcjonowania systemu prawa na rzecz szczególnego reżimu. Stany, o których

2 Ustawa z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.

3 Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2019, poz. 1239.

4 W tym miejscu można wskazać na prawdopodobnie pierwszą historycznie konstytucyjną regulację stanu nadzwyczajnego, zbliżonego do stanu wyjątkowego, w art. 92 Konstytucji Francji z 1799 r. („stan obłężenia”). Constitution of the Year VIII, grudzień 13, 1799 r. (23 Frimaire, Year VIII), < http://www.napoleon-series.org/research/government/legislation/c_constitution8.html >, dostęp: 20 marca 2020 r.

mowa, oznaczają odstąpienie od konstytucyjnego systemu sprawowania władzy; oprócz ograniczeń lub nawet zawieszenia praw podstawowych jednostek, przewidują zmianę w systemie sprawowania władzy, mającą zwykle na celu maksymalizację efektywności działań tejże władzy, uproszczenie i przyspieszenie procedur decyzyjnych, przy ograniczeniu, a nawet wykluczeniu systemów kontroli działań administracji typowych dla normalnego funkcjonowania państwa.

Kwestią kluczową dla wyjaśnienia, czym są stany nadzwyczajne, jest zdefiniowanie pojęcia „szczególnych zagrożeń”, uzasadniających wprowadzenie stanów, o których mowa. Sytuacja, w której zwykle konstytucyjne środki będą niewystarczające, oznaczać powinna wyjątkowość wyzwań, którym nie są w stanie sprostać konwencjonalne środki sprawdzające się w sytuacji braku tych zagrożeń. Zagrożenia, o których mowa, winny mieć charakter obiektywny, tj. nie opierać się jedynie na subiektywnym odczuciu czy ocenie podmiotów odpowiedzialnych za zaprowadzenie tych stanów. Zwracano uwagę na fakt, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczące tej kwestii cechuje rozszerzająca wykładnia zawieszania praw człowieka, „przychylna” państwom⁵.

Konstytucja RP z 1997 r. wskazuje *expressis verbis* w rozdziale XI trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej (odpowiednio art. 229, 230 i 232). Poświęcenie odrębnego rozdziału materii stanów nadzwyczajnych ocenić należy jako przejaw szczególnego zainteresowania twórców Konstytucji RP tymi anormalnymi trybami funkcjonowania państwa.

Szczególne moc prawna ustawy zasadniczej powoduje przyznanie jej najwyższego miejsca w zhierarchizowanym systemie aktów prawa stanowionego. Najwyższa moc prawna tego aktu powoduje, że wszystkie inne akty prawne muszą być z nim zgodne (niesprzeczne – negatywny aspekt nadrzędności konstytucji), ale także i spójne, tj. ich treść jest zeterminowana w ten sposób, że powinny najpełniej oddawać treść i sens norm konstytucyjnych (pozytywny aspekt nadrzędności konstytucji)⁶. Pogląd ten wymaga szczególnego zaakcentowania. Konstytucja wreszcie musi być stosowana przez adresatów norm, które zawiera, a to znaczy,

5 K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 251–252.

6 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 38–39. Por. D. Dudek, *Konstytucja...*, s. 67–69 i n.

że działania tychże podmiotów – na czele z organami władzy publicznej – nie mogą stać w sprzeczności z tymi normami, ale – w przypadku organów władzy publicznej – należy mówić o obowiązku konkretyzowania norm konstytucyjnych w prawodawstwie i działaniach faktycznych.

Konstytucja RP ramowo reguluje tryb wprowadzenia tych stanów, cel, przesłanki zaprowadzenia, zakres terytorialny, maksymalny czas obowiązywania, granice zastosowanych środków nadzwyczajnych. Jednocześnie czyni to w sposób precyzyjny, unikając niejasnych (nieostrych) deklaracji i postanowień, co można przypisać innym jej fragmentom. Stany nadzwyczajne prawodawca oparł więc o zasady wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawa i ochrony systemu organów przedstawicieli⁷. Precyzyjnie – jak na standard ustawy zasadniczej, której z zasady szkodzi nadmierna kazuistyka – definiuje tryby i przesłanki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w znacznym stopniu eliminując możliwość arbitralnego rozstrzygnięcia o tych kwestiach przez organy władzy publicznej.

Ustrojodawca wskazał *expressis verbis* dwie generalne dyrektywy obowiązujące przy wprowadzeniu i trwaniu stanów nadzwyczajnych. Działania przedsięwzięte przez władze publiczne w okresie trwania stanu nadzwyczajnego winny odpowiadać stopniowi zagrożenia, a ich głównym celem powinno być przywrócenie normalnego funkcjonowania struktury państwa poprzez likwidację przyczyn, jakie warunkowały wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Warto przytoczyć brzmienie normy art. 228 ust. 5 w całości: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Zauważmy, że wyeksponowano konieczność jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (zasada celowości), pomijając konieczność zaniechania ograniczeń w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela, które zwykle wynikają z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Powodowało to, że niektórzy przedstawiciele nauki formułowali zarzut „etatyzmu” wobec takiej regulacji⁸. Jeżeli jednak przyjąć, że to państwo gwarantuje ochronę praw i wolności człowieka i obywatela,

7 K. Prokop, *Stany...*, s. 15.

8 T. Jasudowicz, *Granice...*, s. 65.

to jednak jest w tym pewna logika: możliwie szybkie przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa automatycznie pociągać będzie za sobą należytą ochronę praw i wolności, o których mowa.

Zasada proporcjonalności, jak wskazuje doktryna, odnosi się do:

- a. Prezydenta RP i Rady Ministrów podczas procesu wprowadzania stanów nadzwyczajnych,
- b. Do wszystkich organów władzy publicznej w trakcie trwania tych stanów,
- c. Do organów rozpatrujących kwestię odpowiedzialności wobec podmiotów, które były odpowiedzialne za wprowadzenie tych stanów,
- d. Wobec Trybunału Konstytucyjnego podczas badania zgodności aktów prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych⁹.

Nie będzie więc przesadą stwierdzenie, że zasada ta odnosi się do wszelkich działań organów związanych z kwestią wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i podjętymi w związku z tym działaniami faktycznymi i prawnymi¹⁰.

Podstawą regulacji stanu nadzwyczajnego może być tylko ustawa, a właściwą formą wprowadzenia – rozporządzenie (art. 228 ust. 2), które – co zupełnie zrozumiale – podlega promulgacji w Dzienniku Ustaw. Na konieczność uchwalenia ustaw regulujących stany nadzwyczajne, normujących sytuacje szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazał m.in. Trybunał Konstytucyjny¹¹.

Ustrojodawca wskazał dwa główne pola, na które szczególnie wpływ wywiera ogłoszenie stanu wyjątkowego – funkcjonowanie aparatu państwa i zakres ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Konstytucja RP reguluje te kwestie ramowo, pozostawiając rozwinięcie norm konstytucyjnych aktom prawnym niższego rzędu – w pierwszej kolejności ustawom. Przypomnieć należy raz jeszcze zasadę, iż działania podejmowane przez kompetentne władze po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego – który jest traktowany jako stan przejściowy, temporalny – muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia, a ich celem jest możliwie najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

9 K. Prokop, *Stany...*, s. 31.

10 Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 11.

11 Np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r., S 1/01.

Konstytucja RP wprowadza ograniczenia w funkcjonowaniu w pierwszej kolejności władzy ustawodawczej, czyli – zgodnie z normą art. 10 Konstytucji RP – Sejmu i Senatu, a to poprzez:

- a. Ograniczenia w zakresie funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej; zgodnie z art. 228 ust. 6 w okresie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych,
- b. Zmianę czasu trwania kadencji izb. Kadencje Sejmu i Senatu nie mogą w tym okresie zostać skrócone i nie mogą się zakończyć, co oznacza obligatoryjną konieczność wydłużenia kadencji (por. art. 228 ust. 6 i 7).

W okresie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego nie istnieje prawna możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu i Senatu, na urząd Prezydenta RP i samorządowych. Konstytucja RP dopuszcza przeprowadzenie wyborów samorządowych tylko na obszarach, na których nie był wprowadzony stan nadzwyczajny (art. 227 ust. 7).

Drugą szczególną cechą stanów nadzwyczajnych, obok wpływu na funkcjonowanie aparatu państwa, jest czasowe ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela¹². Ograniczenie zakresu ochrony wolności i praw jednostki to kwestia niezwykle istotna, dlatego Konstytucja RP organom władzy publicznej zostawia tylko ograniczoną swobodę w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom. Ustrojodawca w art. 233 ust. 1 wskazał enumeratywnie katalog praw i wolności człowieka i obywatela, który nie może podlegać ograniczeniom (a więc wolności i prawa niewymienione w tym katalogu mogą być ograniczone). Będą to wolności i prawa określone w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia) i inne. Jednocześnie w ust. 2 wskazano, że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (klauzula antydyskryminacyjna). Zapewne

12 Zob. J. Filaber, *Zarządzanie...*, s. 249 i n.

zamysłem prawodawcy było to, że takie ograniczenia nie mają logicznego związku z efektywnym przezwyciężeniem „szczególnych zagrożeń” dla funkcjonowania państwa, a jednocześnie godziłyby w aksjologiczny fundament ustroju, jakim jest zasada równości wobec prawa czy ochrona godności człowieka. Szczegóły dotyczące ograniczeń, o których mowa, reguluje ustawa; ustawa taka może ograniczyć wolności i prawa tylko spoza katalogu enumeratywnie wyszczególnionych praw i wolności, stanowiących niejako „esencję” wszelkich praw i wolności. Domniemywać należy, że to rozporządzenie o wprowadzeniu odpowiedniego stanu nadzwyczajnego winno regulować ograniczenia ochrony praw i wolności w zakresie delegacji konstytucyjnej i ustawowej¹³. Stan nadzwyczajny wprowadzany jest w drodze rozporządzenia, zatem rozporządzenie takie winno precyzyjnie wskazywać, które z wolności i praw człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Konstytucja RP nie dopuszcza (art. 228 ust. 6 i 7), by w okresie stanu nadzwyczajnego mogły być zmieniane regulacje prawne odnoszące się do sytuacji jednostki. Stąd wynika też zakaz zmiany ustawy zasadniczej oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Jednocześnie, podniósł W. Skrzydło, ustrojodawca do minimum zawęził uprawnienia Prezydenta RP w zakresie ustawodawstwa delegowanego, gdyż w istocie materia rozporządzeń z mocą ustawy może dotyczyć wyłącznie spraw nieuregulowanych w ustawie o stanie wojennym¹⁴.

W analizowanym przypadku to na Radzie Ministrów w pierwszej kolejności spoczywał obowiązek wniesienia w ramach inicjatywy ustawodawczej projektów ustaw umożliwiających wprowadzenie w życie stanów nadzwyczajnych. Przekonanie takie wynika z treści art. 236 ust. 1¹⁵, także art. 146 ust. 1 i 2¹⁶ Konstytucji RP, konstrukcji rady ministrów w systemie parlamentarno-gabinetowym, wreszcie faktu dysponowania fachowym zapleczem, pozwalającym na prawidłowe wykonanie dyspozycji

13 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 249.

14 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 249; W. Skrzydło, *Ustawodawstwo...*, s. 278.

15 „W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji”.

16 „1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”.

ustawy zasadniczej. Nie należy jednak czytać normy zawartej w art. 236 ust. 1 Konstytucji RP w ten sposób, że Radzie Ministrów przysługuje wyłączna kompetencja występowania z inicjatywą ustawodawczą we wskazanej tam materii. Intencją ustrojodawcy było raczej wskazanie podmiotu, który zobowiązany byłby podjąć się takich zabiegów w sytuacji, gdyby żaden z innych podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej¹⁷ nie podjął się stosownych działań.

Ustrojodawca wprowadził możliwość – „ustawa może określić podstawy, zakres i tryb...” – wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 4).

Uznając szczególną wagę materii, jaką reguluje rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny, ustrojodawca w art. 228 ust. 2 zastrzegł, że ten akt normatywny podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. W tym ujęciu termin „dodatkowy” rozumieć należy jako „rozszerzony” („coś ponad”) tryb konwencjonalny ogłaszania aktów prawnych. Właściwe organy władzy publicznej, opierając się o to postanowienie Konstytucji i ustaw, winny dokonać tej czynności w sposób możliwie dostępny dla możliwie szerokiego grona odbiorców¹⁸.

17 Por. art. 118 Konstytucji RP, gdzie czytamy: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”, i 2: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. Por. M. Laskowska, *Dostosowanie...*, s. 217–220.

18 Postanowienie ustawowe rozwija normę konstytucyjną. I tak np. w art. 5 ust. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej czytamy: „Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

4. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy”.

Na ostatnią kategorię osób ustawodawca nałożył normą zawartą w art. 26 ustawy obowiązek nieodpłatnego rozpowszechniania komunikatów i decyzji organów prowadzących akcję ratowniczą – Ustawa z dn. 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2017, poz. 1897, tekst jedn. Analogiczne postanowienia znajdujemy w art. 4 ust. 3 i art. 5 Ustawy z dn. 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301 oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Ustawy z dn. 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 985.

Jak należy odczytać konstytucyjny katalog stanów nadzwyczajnych? Czy prawidłowa jest konstatacja, że ustrojodawca wskazał na te trzy stany i tylko trzy stany nadzwyczajne, poświęcając tym instytucjom aż rozdział w ustawie zasadniczej, gdyż wykluczył apriorycznie istnienie innych stanów „zblizonych”, czyli wykazujących właściwości prawne, o jakich mowa w art. 228, ale nie zawierających się w konstytucyjnym katalogu? W mojej ocenie należy odpowiedzieć na to pytanie twierdząco, inna odpowiedź byłaby wręcz nielogiczna. Przekonująco brzmią słowa:

Istnieją różne teoretyczne wyjaśnienia podstaw i celów stanu nadzwyczajnego. Najbardziej pierwotne z nich nawiązują do teorii tzw. konieczności państwowej, która legitymizuje działania władzy publicznej (ewentualnie wyłącza bezprawność działania piastunów tej władzy) w próżni prawnej lub nawet z naruszeniem obowiązującego prawa w celu odparcia zagrożenia publicznego. Lapidarnym podsumowaniem takiej praktyki jest konstatacja, że konieczność państwowa nie znosi żadnych ograniczeń, w tym ograniczeń normatywnych. Teoria konieczności państwowej została zarzucona we współczesnych państwach demokratycznych, urzeczywistniających postulat rządów prawa. Stany nadzwyczajne są obecnie poddawane jurydyzacji – nierzadko mają status konstytucyjny – i stanowią trwałe i niezbywalny element ustroju politycznego państwa. Konstytucjonalizacja stanów nadzwyczajnych w polskiej ustawie zasadniczej prowadzić powinna do wniosku, że pozakonstytucyjna regulacja stanu wypełniającego znamiona „konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego”, jest zabroniona¹⁹.

Katalog konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych jest zamknięty, stanowi wyliczenie enumeratywne, co jest równoznaczne z zakazem ustanawiania w drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych niż wymienione w rozdziale IX Konstytucji RP i decydująca tutaj będzie nie tyle intytulacja określonego stanu, co jego właściwości. Możemy taką konstrukcję potraktować jako pewnego rodzaju „bezpiecznik konstytucyjny” dla stanów niosących z sobą tak silne zagrożenie praw i wolności człowieka i obywatela, które stanowią rdzeń demokratycznego państwa prawnego. Słusznie w przeszłości wskazywał Trybunał Konstytucyjny, iż np. regulacje ustawowe

19 Radziewicz P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019 (lex).

dotyczące sytuacji kryzysowych nie mogą nabierać cech właściwych stanom nadzwyczajnym: „analizowana definicja zawiera element negatywny, tzn. sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych”²⁰, przy czym regulacje ustawowe nie mogą naruszać, ale także prowadzić do „obchodzenia”, regulacji konstytucyjnych. Tyle teoria prawa.

2. Regulacje poszczególnych stanów nadzwyczajnych

Polski ustrojodawca, rozróżniając stany nadzwyczajne, przyjął kryterium przedmiotowe, tj. różnicuje cechy poszczególnych trzech stanów ze względu na rodzaj zagrożenia dla normalnego funkcjonowania państwa.

W każdym z tych stanów obowiązuje zasada jednoosobowego kierowania. W ustawie o stanie wojennym obroną państwa kieruje Prezydent RP, w przypadku stanu wyjątkowego Prezes Rady Ministrów, a w przypadku stanu klęski żywiołowej co do zasady minister właściwy do spraw wewnętrznych – na poziomie kraju²¹.

20 Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07; *vide* wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98 i wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09.

21 Por. głos dyrektora departamentu w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, gen. Tadeusza Bałachowicza, w: Stenogram z posiedzenia w dniu 15 stycznia 2002 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, „Biuletyn nr 220/IV”. Urząd dyktatora, jakkolwiek w dobie obecnej to słowo nabrało pejoratywnego zabarwienia błędnie kojarzonego z „tyranem”, ma doprowadzić do określonego stanu rzeczy, a ponieważ dyktator musi ingerować w przyczynowy przebieg wydarzeń za pomocą konkretnych działań – tłumaczył niemiecki teoretyk stanów nadzwyczajnych Carl Schmitt – stawał się „komisarzem operacyjnym” (*Aktionskommissar*). Dyktatura w ramach istniejącego porządku państwa prawa opiera się na, używając języka niemieckiego jurysty, „najważniejszym przejawie nieograniczonego uprawnienia związanego z życiem i śmiercią”, a nie np. na kwestiach własnościowych. Tutaj poczynić należy rozróżnienia, opierając się o pisma Carla Schmitta, iż istnieją dwa podstawowe typy dyktatur: suwerenna, gdzie rewolucyjny rząd dokonuje daleko idącego przemodelowania stosunków politycznych, społecznych, gospodarczych (np. dyktatury M. Robespierre’a i W. Lenina), i komisaryczna, czyli rząd ekstraordynaryjny, który pochodzi i opiera się o zastany system polityczno-prawny, który niejako „zawiesza” funkcjonowanie tego porządku, gdyż tego wymaga konieczność ratunku państwa, wskazując że zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające dla osiągnięcia tego celu. Z drugim rodzajem rządu mamy do czynienia w przypadku zaistnienia stanów nadzwyczajnych mieszczących się w porządku prawnym demokratycznego państwa prawa. „Urząd dyktatora, o czym trzeba pamiętać, nie jest

2.1. Stan wojenny

Artykuł 229 Konstytucji RP reguluje lapidarnie kwestię stanu wojennego. Zauważmy, że regulacja ta odcina się od konstrukcji przyjętej przez Konstytucję z 1952 r.²², bazując na regulacji właściwej małej konstytucji z 1992 r.²³

Konstytucja RP wskazuje enumeratywnie przesłanki wprowadzenia stanu wojennego:

- a. Zewnętrzne zagrożenie państwa, jako efekt zmian w sytuacji międzynarodowej i wynikającym stąd realnym niebezpieczeństwem dla

żadnym wynaturzeniem; przeciwnie – mieści się w ramach konstytucji republikańskiej. Jest narzędziem nadzwyczajnym, ale nie osobliwym”. Por. C. Schmitt, *Dyktatura...*, s. 22, 30–31, 38.

22 Por. art. 28 ust. 2 (numeracja pierwotna) Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232 ze zm., o brzmieniu: „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”. Ta konstrukcja prawna zawiodła w 1981 r. Termin „stan wojenny” został dobrany przez prawodawcę konstytucyjnego niefortunnie. Stan nadzwyczajny funkcjonowania państwa, o którym mowa — o czym już wspomniano — winien zostać określony jako „stan wyjątkowy”. Stan wojenny sugeruje związek ze stanem wojny, jako relacją regulowaną przez prawo międzynarodowe, co w 1981 r. nie miało miejsca. W pewnym momencie, jak się wydaje, ustrojodawca zdał sobie sprawę z popełnionego lapsusu i Ustawą z dn. 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 83, różnicował stan wojenny i stan wyjątkowy. Tak więc od tego momentu mamy do czynienia w polskim prawodawstwie ze stanem wojennym i ze stanem wyjątkowym, wprowadzanym ze względu na wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej. Por. L. Mażewski, *Posttotalitarny...*, s. 145. Sam gen. Wojciech Jaruzelski określił brzmienie postanowienia Konstytucji PRL jako niefortunne i wspominał, że w przeszłości kręgi wojskowe sygnalizowały konieczność zmiany tego artykułu konstytucji, lecz niektóre osoby z kierownictwa partii (PZPR) uznały, iż prawodawstwo państwa socjalistycznego nie powinno posługiwać się tym terminem, tj. terminem kojarzonym z instytucją właściwą państwu burżuazyjnemu, np. II Rzeczypospolitej Polskiej, której zarzucano zwalczanie ruchu komunistycznego i socjalistycznego. Sugerowano także, że w państwie socjalistycznym nie istnieją przesłanki wprowadzenia takiego stanu, np. konflikty klasowe czy etniczne, gdyż przeobrażenia w ramach społeczeństwa socjalistycznego miały powodować istotną zmianę w stosunku do etapu przedrewolucyjnego. W. Jaruzelski, *Stan...*, s. 408. Wojciech Jaruzelski wskazał także na ustawodawstwo przedwojenne (mowa o Ustawie z dn. 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1937, nr 17, poz. 108), które miało być merytorycznie identyczne z uchwałą i dekretemi wprowadzającymi stan wojenny w PRL – W. Jaruzelski, *Starsi...*, s. 25.

23 Ustawa konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

- Rzeczypospolitej. Przesłanka ta ma więc charakter antycypujący dla wojny jako pewnego faktu w stosunkach między państwami, ewentualnie organizacjami międzynarodowymi (podmiotami prawa międzynarodowego),
- b. Zbrojna napaść na terytorium państwa (polskiego),
 - c. Zobowiązanie wynikające z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, z której wynika obowiązek obrony przeciwko agresji.

Dostrzec więc należy, że Konstytucja RP, szanując zasady, na jakich oparte jest prawo międzynarodowe – wykluczenie wojny agresywnej, dopuściła udział państwa jedynie w wojnie obronnej²⁴.

Wagę stanu wojennego podkreśla już tryb jego wprowadzenia, zakładający konieczność współdziałania podmiotów władzy wykonawczej. Stan ten wprowadza Prezydent RP drogą rozporządzenia, ale obligatoryjnie na wniosek Rady Ministrów; może zostać wprowadzony na całym terytorium państwa lub tylko na jego części. Prezydent RP nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów, natomiast jego rozporządzenie dla ważności wymaga kontrasygnowania – zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP – przez Prezesa Rady Ministrów, przez co ponosi on odpowiedzialność za ten akt przed Sejmem. Zauważmy także, że konieczność współdziałania Prezydenta RP z Sejmem wymusza art. 231 Konstytucji RP o brzmieniu: „Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Z regulacji konstytucyjnych wynika więc, że to jednak Sejm dysponuje decydującym głosem w zakresie bezpieczeństwa państwa wobec zagrożeń zewnętrznych. Należy przy tym zaznaczyć, że rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontroli Sejmu, który może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231). Ustrojodawca nie sprecyzował czasu trwania tego stanu. Byłoby to niecelowe przez fakt niemożności przewidzenia czasu trwania

24 Por. np. J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo...*, s. 449–489; P. Wilson, *Aggression...*, s. 84 i n.; B. Molo, w: *Międzynarodowe...*, s. 32–34. Por. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 roku nr 3314 w sprawie definicji agresji.

zarówno zewnętrznego zagrożenia, jak i okresu wojny, które stanowią przesłanki jego wprowadzenia²⁵.

Konstytucja RP reguluje (art. 119–121), iż ustawa, jako podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, pochodzi od władzy ustawodawczej, czyli Sejmu i Senatu (art. 10). Jedynym odstępstwem od tej konsekwentnie przestrzeganej zasady będzie działalność prawotwórcza Prezydenta RP, polegająca na wydawaniu rozporządzeń z mocą ustawy. Jest to dopuszczalne tylko w sytuacji stanu wojennego i tylko jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. W trakcie obowiązywania stanu wojennego może zaistnieć sytuacja, w której niemożliwe będzie zebranie się Sejmu, tj. odbywanie posiedzeń, a więc sprawowanie władzy ustawodawczej i funkcji kontrolnej. Niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie rozumieć należy jako niemożność zgromadzenia się co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to sytuacja wyjątkowa, ale ustrojodawca przewidział tryb funkcjonowania aparatu państwa w tej anormalnej sytuacji. W tej sytuacji, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent RP może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5²⁶. Rozporządzenia te mają wszelkie cechy źródła prawa powszechnie obowiązującego, nie mają jednak waloru ostateczności i na najbliższym posiedzeniu Sejmu podlegają rozpatrzeniu i zatwierdzeniu. Taka regulacja to wyraźne zdystansowanie się prawodawcy konstytucyjnego wobec konstrukcji niekontrolowanych pełnomocnictw dla Prezydenta RP w sytuacji stanu wojennego.

Ustawa zasadnicza nie normuje kwestii rozporządzeń z mocą ustawy nieprzedłożonych do zatwierdzenia Sejmowi. Wykładnia celowościowa nakazuje stwierdzić, iż tracą moc obowiązującą z chwilą zamknięcia pierwszego po ich wydaniu posiedzenia Sejmu. Postanowienie zawarte w art. 234 ust. 1 nie przewiduje udziału Senatu w procedurze rozpatrzenia i zatwierdzenia rozporządzeń z mocą ustawy. Jeżeli przyjąć, że nie był to lapsus ustrojodawcy, to logicznie wnioskować należy, że ustrojodawca potraktował rozpatrywanie i zatwierdzanie tych rozporządzeń jako sprawowanie funkcji kontrolnej przez Sejm, a nie jako wykonywanie władzy ustawodawczej.

25 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 978.

26 Por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 300.

Ustrojodawca przewidział również zmiany w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w czasie trwania stanu wojennego. Zgodnie z dyspozycją art. 175 ust. 2: „sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny”. Norma ta rodzi pewnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne, mianowicie z literalnego brzmienia postanowienia wynika, że dotyczy stanu, o którym mowa w art. 116 Konstytucji RP. Celowościowa wykładnia przemawia jednak za przyjęciem poglądu, że instytucja sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego wiąże się z materią regulowaną prawem wewnętrznym i kojarzyć ją należy z stanem wojennym, o którym mowa w rozdziale XI Konstytucji RP.

Wskazać należy na normę zawartą w art. 116 Konstytucji RP, gdzie w ust. 1 czytamy, że:

1. Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.
2. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.

Stan wojny odnosi się do pewnej sytuacji „relacyjnej”, regulowanej prawem międzynarodowym, natomiast omawiany stan nadzwyczajny jest odbiciem tejże sytuacji (lub uzasadnionego podejrzenia zaistnienia takiej sytuacji) na gruncie prawa wewnętrznego²⁷. Utożsamianie ze sobą tych dwóch stanów byłoby niewłaściwe, choć sytuacje te są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się warunkują w określonym zakresie. Z postanowień ustawy zasadniczej nie wynika, że decyzja Sejmu o stanie wojny musi automatycznie zakładać wprowadzenie stanu wojennego. Możliwa jest do wyobrażenia sytuacja, w której brak współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów z Sejmem skutkować będzie decyzją o stanie wojny bez wprowadzenia stanu wojennego. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, czyli ogłoszenie stanu wojennego bez zaistnienia stanu wojny. Sytuacja ta skłania do poglądu, że zasadna byłaby harmonizacja trybów wprowadzenia stanu wojennego i podjęcia decyzji o wypowiedzeniu wojny.

²⁷ Por. K. Prokop, w: *Prawo...*, s. 388–389.

Sytuacja zagrożenia, o której mowa w cytowanym artykule, powoduje konieczność współpracy konstytucyjnych organów państwa celem przedsięwzięcia środków niezbędnych dla przeciwdziałania zagrożeniu. Jednocześnie ustrojodawca obdarzył Sejm monopolem decyzyjnym dotyczącym stanu wojny i pokoju. Wynika to niewątpliwie z faktu wagi tej decyzji, która została powierzona Sejmowi, w którym zasiadają przedstawiciele bezpośrednio wybierani przez suwerena. Jedynie jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent RP. Regulacja taka wiąże się z koniecznością funkcjonowania państwa w tej anormalnej sytuacji i koniecznością bezzwłocznego podejmowania decyzji.

W tym miejscu zwrócić należy również uwagę na normę art. 136 Konstytucji RP: „W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”. Domniemywać należy, że mobilizacja ogłoszona winna zostać wraz z ogłoszeniem stanu wojennego lub tuż po jego wprowadzeniu, jednakże w sytuacji zaistnienia bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia.

Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP na czas wojny Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Konstytucja RP nie odpowiada na pytanie, co w sytuacji, gdy Prezes Rady Ministrów nie zwróci się do Prezydenta RP z stosownym wnioskiem w czasie wojny. Jest to mankament ustawy zasadniczej, wymagający doprecyzowania. W tym samym trybie może on odwołać Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Kompetencje tego organu i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa. Regulacja taka wydaje się być wadliwa, a trafniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, iż funkcję Naczelnego Dowódcy sprawuje w czasie wojny z urzędu np. Szef Sztabu Generalnego. Takie rozwiązanie wprowadziłoby element pewności co do dowództwa Sił Zbrojnych, przeciwdziałając niepewności w tym zakresie w pierwszym okresie po podjęciu decyzji o stanie wojny. Walor ten należałoby docenić szczególnie w sytuacji np. szybkiego i zmasowanego ataku zbrojnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co naturalnie prowadziłoby do konieczności podejmowania niezwłocznych decyzji w zakresie obronności w sytuacji chaosu, także

informacyjnego. Trudno zrozumieć celowość takiej regulacji; być może zaważyła irracjonalna obawa przed zbyt silną pozycją takiego podmiotu? Intytulacja ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i **zasadach jego podległości** (podkr. P.B.) konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej uprawdopodobnia taką tezę.

2.2. Stan wyjątkowy

Przez stan wyjątkowy należy rozumieć sytuację szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych (por. art. 2 ust. 1 Ustawy z dn. 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym). Konstytucyjne przesłanki wprowadzenia (art. 230) tego stanu to:

- a. Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, przez co należy rozumieć np. realną groźbę usunięcia organów władzy publicznej siłą,
- b. Zagrożenie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Przesłanki te mają więc charakter zagrożeń wewnętrznych. Niektórzy są skłonni widzieć w omawianej normie konstytucyjnej niejako „dwa stany nadzwyczajne”, zróżnicowane przez aspekt materialny: ten, który godzi w istnienie państwa jako takiego – jego konstytucyjnego ustroju, i ten który godzi w pewne aspekty jego funkcjonowania²⁸. Ustrój państwa określają przepisy Konstytucji RP, jednakże nietrafnym byłoby stanowisko, że „wszystkie” przepisy ustawy zasadniczej, czy ich „suma” – lecz te określające „esencję”, kluczowe. Pewnego rodzaju wskazówką będzie tutaj postanowienie art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji RP, sugerujące szczególnie rangę przepisów zawartych w rozdziałach I („Rzeczpospolita”, czyli „prawa kardynalne”) i II („wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”).

Jednocześnie wskazać należy, że niekiedy trudność może sprawić wyznaczenie linii demarkacyjnej pomiędzy przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wojennego a stanu wyjątkowego. Zakwalifikowanie

28 K. Prokop, *Stany...*, s. 77. W tym miejscu zauważmy, że w trakcie prac legislacyjnych posłanka Stanisława Prządka (SLD) sugerowała, by projekty ustaw o stanie wojennym i o stanie wyjątkowym były rozpatrywane łącznie, chociażby przez fakt, że „przewidują te same ograniczenia praw i swobód obywatelskich, podobne zasady działania organów władzy publicznej, chociaż niewątpliwie definicje tych stanów są inne”. Por. stenogram Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych z 21 listopada 2011 r. „Biuletyn nr 74/IV”.

tychże przesłanek będzie stanowił akt politycznej decyzji, wszak kwestią ocenną będzie, który stan jest „odpowiedni” dla likwidacji szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP²⁹.

Konstytucja RP wymusza przy wprowadzeniu stanu wyjątkowego, podobnie jak wojennego, konieczność współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, co zapewne można tłumaczyć i konstytucyjnym dualizmem egzekutywy, i wagą polityczną tej decyzji, rodzącej przecież poważne skutki prawne. Do wprowadzenia stanu wyjątkowego uprawniony jest Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na całym terytorium państwa lub na jego części i na czas nie dłuższy niż 90 dni. Artykuł 230 ust. 2 określa kompetencję Sejmu do przedłużenia stanu wyjątkowego, ale tylko na czas nie dłuższy niż 60 dni. W efekcie stan wyjątkowy nie może trwać dłużej niż 150 dni.

Konstytucja RP wskazuje na konieczność – analogicznie jak w przypadku stanu wojennego – przedłożenia Sejmowi przez Prezydenta RP rozporządzenia o wprowadzeniu wyjątkowego w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Rozporządzenie to Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć niezwłocznie; może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchylenie powoduje zniesienie anormalnego funkcjonowania aparatu państwa i zniesienie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

2.3. Stan klęski żywiołowej

Wprowadzenie tego stanu Konstytucja RP pozostawiła w gestii decyzji Rady Ministrów bez konieczności współdziałania z Prezydentem RP. Ustawa zasadnicza uzależnia wprowadzenie tego stanu od konieczności zapobieżenia oraz w celu usunięcia negatywnych skutków, jakie niosą ze sobą katastrofy naturalne lub awarie techniczne noszące znamiona klęski żywiołowej. Domniemywać więc należy, że źródłem tych stanów jest działanie siły wyższej, ale wydaje się to nie wykluczać – w przypadku awarii technicznych, o których mowa powyżej – sprawstwa człowieka (ludzi) – czy to przez działanie, czy to przez zaniechanie, jako pośredniej lub bezpośredniej przyczyny powstania przesłanek wprowadzenia tego stanu³⁰.

29 W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 246; K. Działocha, *Komentarz do art. 229...*, s. 3.

30 Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 986.

Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na całym obszarze państwa lub jego części. Konstytucja RP przewiduje, iż może zostać wprowadzony na czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 30 dni³¹. W razie zaistnienia konieczności przedłużenia tego terminu Rada Ministrów może wnioskować do Sejmu o zgodę na przedłużenie trwania tego stanu na czas oznaczony. Konstytucja RP nie odpowiada na pytanie, czy wnioskowany okres przedłużenia jest wiążący dla Sejmu, czy też może on np. uznać zasadność samego przedłużenia trwania stanu nadzwyczajnego, ale zmieniając wnioskowany czas jego przedłużenia.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej wprowadza definicje legalne zarówno klęski żywiołowej, jak i stanu klęski żywiołowej. Z art. 2³² ustawy wynika, że stan klęski żywiołowej to stan nadzwyczajny, który może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Przyjęta definicja klęski żywiołowej odbiega od definicji, jaką posługiwał się prawodawca w Dekrecie z dn. 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych³³.

I tak czytamy w art. 3 komentowanej ustawy, co należy rozumieć przez:

1) klęsce żywiołowej – rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu

31 Art. 232 Konstytucji RP reguluje kwestię następująco: „W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu”.

32 „Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”.

33 Dekret z dn. 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U. 1953, nr 23, poz. 93 ze zm. W art. 1 ust. 1 czytamy: „Art. 1. 1. Klęskami żywiołowymi w rozumieniu niniejszego dekretu są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe:

1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też

2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”.

Rada Ministrów w „stanowisku Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o stanie klęski żywiołowej” oceniła jednak, że proponowana definicja legalna stanu klęski żywiołowej jest „zbliżona do zawartej w obowiązującym dotychczas dekrete z 23 kwietnia 1953 r. (...) Jednakże rozszerzona została o zagrożenia dotyczące środowiska oraz wywołane działaniem terrorystycznym”. Por. stanowisko Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o stanie klęski żywiołowej z 23 stycznia 2002 r., druk Sejmu RP DSPR-140-140 (2)/01 (druk nr 14).

dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach³⁴ albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem,

2) katastrofie naturalnej – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu,

3) awarii technicznej – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

2. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.

Przytaczam powyższe definicje legalne by wykazać, że ustawodawca związał *expressis verbis* choroby zakaźne ludzi ze stanem klęski żywiołowej; mylny byłby więc pogląd, że żaden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych nie wiąże skutków prawnych z zagrożeniem epidemią

34 Określenie to ma charakter ocenny. Wydaje się, że w ujęciu omawianej ustawy niezasadnym byłoby odwoływać się posiłkowo do definicji legalnej zawartej w art. 115 § 6 Kodeksu karnego „Mieniem wielkiej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1.000.000 złotych” (Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.). Definicja ta została sformowana na potrzeby określenia odpowiedzialności karnej, a wskazana w niej kwota graniczna byłaby nieprzydatna na gruncie ustawy o klęsce żywiołowej. Wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosku, iż pojęcia „mienia w wielkich rozmiarach” nie można utożsamiać z określeniem „mienie wielkiej wartości”. Por. postanowienie SN z 19 lutego 2003 r., I KZP 49/02. W postanowieniu stwierdzono, że zawarte w dyspozycji art. 163 § 1 Kodeksu karnego znamię „mienie w wielkich rozmiarach” odnosi się do cech przestrzennych substancji materialnej objętych zagrożeniem. Wartość związana jest z mieniem immanentnie, tym bardziej zatem z mieniem w wielkich rozmiarach; nie zawsze jednak wielkie rozmiary mienia lub objętej zagrożeniem przestrzeni, w której mienie pozostaje, przesądzają jednocześnie, o tym że zagrożone jest mienie wielkiej wartości. Por. M. Karpow, *Glosa...*, s. 112 i n.

COVID-19/SARS-CoV-2 i nie stanowi prawnej podstawy ekstraordynaryjnego działania aparatu państwa. Takie kompleksowe regulacje prawne istniały w krajowym porządku prawnym co najmniej od 2002 roku.

Stan klęski żywiołowej był wskazywany w massmediach jako ten „właściwszy” dla walki z epidemią, niż stan wyjątkowy³⁵. Z tego względu struktura artykułu wymaga, by nieco bardziej szczegółowo omówić ustawowe regulacje dotyczące stanu klęski żywiołowej, niż dwóch poprzednich stanów.

Poczyńmy pewną konstatację: nie każda klęska żywiołowa czy awaria techniczna pociąga za sobą ogłoszenie stanu klęski żywiołowej. Niezbędne jest bowiem jeszcze uznanie zwykłych środków konstytucyjnych za niewystarczające dla usunięcia jej skutków. Precyzyjne określenie przez prawodawcę skali zjawiska klęski żywiołowej, która nakazywałaby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, wydaje się być niezmiernie trudne, niekiedy niemożliwe. Stąd też wydanie rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej jest aktem politycznym, opartym o dość dyskusyjne kryteria ocenne.

2.3.1. Tryb wprowadzenia i reorganizacja aparatu państwa

Jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy: „stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski”. W ust. 2 czytamy, że: „stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni”. Norma zawarta w ustępie 2 jest więc recepcją postanowienia zawartego w art. 232 Konstytucji RP i może zostać oceniona jako *ius superfluum* w sytuacji, gdy – zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP – przepis Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio.

35 Argumentacja za wyborem akurat tego stanu nadzwyczajnego bywała jednak oryginalna, gdyż np. prezes Prawa i Sprawiedliwości, poseł na Sejm RP Jarosław Kaczyński, opowiadając się za możliwością wyboru akurat stanu klęski żywiołowej, a nie stanu wyjątkowego, wskazał nie na ustawowo regulowany zakres przedmiotowy – stosownie do zdarzeń faktycznych uzasadniających jego wprowadzenie – lecz fakt, że „stan klęski żywiołowej jest – można powiedzieć – najłagodniejszy ze stanów nadzwyczajnych”, < https://RMF24.pl/fakty/polska/news-jaroslaw-kaczynski-w-rmf-fm-wybory-10-maja-powinny-sie-odbyc,nId,4393207?utm_source=wykop.pl&utm_medium=link-5398069&utm_campaign=wykop-poleca#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome >, dostęp: 21 marca 2020 r. Takie podejście do „wyboru” konkretnego stanu nadzwyczajnego to odejście od ścisłej jurydykacji tych stanów na rzecz przyznania prymatu „woli politycznej” dla rozstrzygnięcia kluczowych spraw w państwie.

Prawodawca wskazał, że stan klęski żywiołowej może być zaprowadzony na obszarze części lub całego państwa, nie uzależniając zakresu terytorialnego obowiązywania stanu od wystąpienia bezpośrednich lub pośrednich skutków klęski, ale wskazując *expressis verbis*, że sam fakt uzasadnionego podejrzenia wystąpienia skutków klęski (a domniemywać należy, że również i awarii technicznej) uzasadnia wprowadzenie stanu także i na obszarze państwa, które w chwili wprowadzenia stanu nie ucierpiało.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W ust. 2 czytamy natomiast, że: „w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”. Rozporządzenie, jako akt prawa powszechnie obowiązującego, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i dodatkowo podaniu do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Prawodawca, ceniąc elastyczność rozwiązań, zapewnił więc minimalny luz decyzyjny organom władzy publicznej odpowiedzialnym za podanie do publicznej wiadomości rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, wskazując na utrwalony zwyczaj jako optymalny sposób informowania społeczeństwa. Zamykając kwestię realizacji obowiązku informacyjnego, ustawodawca zobowiązał redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

Konstytucja RP, a za nią ustawa, określa ramowo czas trwania stanu klęski żywiołowej, pozostawiając jego precyzyjne zdefiniowanie w gestii Rady Ministrów. W art. 6 ust. 1 ustawy czytamy, że: „stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie”, co również jest niemalże dosłowną recepcją normy konstytucyjnej. Stan nadzwyczajny zwykle wiąże się z ograniczeniami konstytucyjnych praw

i wolności człowieka i obywatela, należy więc domniemywać, że prawodawca wprowadził ten mechanizm kontrolny, by Sejm mógł przeciwdziałać samowolnemu przedłużaniu czasu – zawsze oznaczonego – trwania stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów. Kompetencja ta jest o tyle istotna, gdyż ani Konstytucja RP, ani komentowana ustawa nie regulują maksymalnego czasu trwania tego stanu nadzwyczajnego, ograniczając się do ogólnej dyrektywy celowościowej, zawartej w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, tj. jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

2.3.2. Zasady działania organów władzy publicznej w stanie klęski żywiołowej

Organy władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej funkcjonują w dotychczasowych strukturach i w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji – z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych przez przepisy omawianej ustawy.

Norma zawarta w art. 8 ustawy określa, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- 2) starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- 3) wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- 4) 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 wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa³⁶.

³⁶ „Przepis mówi o obszarze więcej niż jednego województwa. Do tej pory zapis ten był różnie interpretowany. Wskazywano, że nie muszą to być dwa województwa, lecz trzy lub cztery. Nie

Powyższe wyliczenie wskazuje na fakt, że prawodawca oparł schemat organizacji administracji publicznej prowadzącej akcje związane z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej na jednoosobowym kierownictwie, przy harmonizacji tego schematu z obowiązującym podziałem administracyjnym kraju. Każdy z wymienionych organów w czasie trwania stanu klęski żywiołowej – rozumianego jako konstrukcja prawna, nie jako zaistnienie przesłanek faktycznych do jego wprowadzenia (rozstrzygający jest element formalny, nie materialne przesłanki) – działa na obszarze swojej właściwości miejscowej.

Szczególne role na mocy postanowień ustawy przypadła wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 1). Prawodawca, dla skutecznej realizacji działań ratowniczych i zapobiegawczych, musiał wyposażyć organ w kompetencje władcze. W art. 9 ust. 2 wskazano, że w zakresie działań, o których mowa, „wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy”, a w ust. 3 czytamy, że:

w zakresie działań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze gminy z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

ma pewności, że przepis obowiązuje w przypadku, gdy klęska występuje na terenie dwóch województw” – głos radcy ministra w Ministerstwie Środowiska Ryszarda Eglera, w: Stenogram z posiedzenia w dniu 17 stycznia 2002 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, „Biuletyn nr 242/IV”. Z literalnej wykładni przepisu wynika, że to jednak minister sprawuje kierownictwo, o którym mowa, jeżeli stan klęski żywiołowej został wprowadzony na obszarze dwóch województw.

W zakresie działań na obszarze gminy podjętych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej został wprowadzony na obszarze więcej niż jednej gminy – czytamy w art. 9 ust. 4 – wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście³⁷. Ustawodawca w zakresie podejmowanych działań na mocy omawianej ustawy wprowadził system zcentralizowanej podległości wójta (burmistrza, prezydenta miasta) staroście, a starostów wojewodzie (*vide* art. 9 ust. 4 i art. 10 ust. 4).

Ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie możliwości zawieszenia uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest jednoosobowym organem wykonawczym w gminie, pochodzącym z wyborów powszechnych³⁸. Taki sposób powoływania tego organu może budzić uzasadnione wątpliwości co do fachowości i kompetencji osoby, której przyszło sprawować urząd. W art. 9 ust. 5 wskazano, że w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w ust. 2 i 3, oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Domniemać należy, że to wojewoda jest uprawniony do wyłącznej oceny zaistnienia przesłanek uprawniających do omawianego zawieszania, i związanej z tym konieczności zawieszenia oraz wyznaczenia pełnomocnika do kierowania działaniem.

W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 10). W zakresie tych

37 Sformułowanie „podlega staroście” wywołało kontrowersje podczas prac legislacyjnych; argumentowano, że trudno mówić o podległości organów gminy staroście czy niepewności co do charakteru tej podległości. I tak np. poseł Waldemar Pawlak wyraził wątpliwość co do treści tego postanowienia: „czy chodzi o to, że wykonuje polecenia starosty, czy też o to, że przedstawia mu na bieżąco raporty?”. Wskazał, że przepis w pierwotnym brzmieniu mógł być rozumiany w ten sposób, że starosta będzie władny wydawać wiążące polecenia wójtowi nawet w sytuacji, gdy stan klęski żywiołowej będzie obowiązywać na obszarze jednej gminy. Stenogram z posiedzenia w dniu 17 stycznia 2002 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, „Biuletyn nr 242/IV”.

38 Por. dział VIII Ustawy z dn. 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2019, poz. 684, tekst jedn.

działań starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu (art. 10 ust. 2). Regulacja taka była konieczna dla uniknięcia ewentualnych sprzeczności działań starosty i poszczególnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) na obszarze starostwa, a także koniecznością zapewniania koordynacji działań dla osiągnięcia lepszego rezultatu. Zgodnie z art. 10 ust. 3 w zakresie działań podjętych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, starosta może wystąpić do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

Analogicznie jak w przypadku organu wykonawczego administracji samorządowej na poziomie gminy, ustawa przewiduje możliwość zawieszenia starosty w wykonywaniu swoich kompetencji na czas stanu klęski żywiołowej. Wskazano w art. 10 ust. 5, że w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty określone w art. 10 ust. 2 i 3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Na poziomie województwa w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Zgodnie z art. 11 ust. 2 w zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może zawiesić uprawnienia wojewody, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Ustawa reguluje również kompetencje ministra działającego w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Co do zasady w art. 8 pkt 4 zasugerowano, iż kierownictwo działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia będzie sprawował minister właściwy do spraw wewnętrznych. Takie rozwiązanie można tłumaczyć tym, że w minister ten dysponuje największymi środkami i zasobami pozwalającymi na prawidłową realizację tych działań, i to jemu podlegają służby, które potencjalnie zostaną użyte w tych działaniach. W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 1). W razie odmowy wykonania polecenia, czytamy w art. 13 ust. 2, lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez:

- 1) organy administracji rządowej – minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, niezwłocznie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów;
- 2) organy samorządu terytorialnego – minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów.

W art. 14 ust. 1 wskazano, że kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarach i w obiektach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu wymaga współdziałania:

- a. Organu – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty czy wojewody, z właściwymi kierownikami jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu,
- b. Ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, z właściwym ministrem, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefem Agencji Wywiadu.

Dla zwiększenia optymalizacji działań administracji publicznej prawodawca wprowadził obowiązek współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania. Obowiązek ten, zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2, dotyczy wojewodów, pełnomocników, o których mowa w art. 11 ust. 4, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów albo pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5 i art. 10 ust. 5. Natomiast 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 wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa, jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia (art. 16). Pierwotne brzmienie przepisu w projekcie ustawy pozwalało Ministrowi Obrony Narodowej na dysponowanie oddziałami i podziałami sił zbrojnych w celu zwalczania klęski żywiołowej. Decyzja w tej sprawie miała zostać uzależniona od wniosku ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4 ustawy. Wskazano tam, że minister kieruje działaniami w sytuacji, gdy stan klęski żywiołowej został wprowadzony na obszarze co najmniej dwóch województw. W sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na mniejszym terytorium literalne brzmienie projektu przepisu wykluczałoby możliwość dysponowania oddziałami i pododdziałami sił zbrojnych. Postanowienie takie byłoby nieracjonalne, gdyż uzależniałoby udział tych podmiotów w działaniach związanych z wprowadzeniem stanu

o którym mowa nie od np. intensywności zagrożeń czy realnych potrzeb akcji ratunkowych, ale od sztucznego kryterium obszaru, na którym ogłoszono stan klęski żywiołowej.

Zgodnie z art. 18 cytowanej ustawy w czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę. Zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu reguluje rozporządzenie wykonawcze, wydane przez Radę Ministrów z uwzględnieniem: rodzajów działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział; sposobu koordynacji i dowodzenia ich działaniami; sposobu zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

2.3.3. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela

Zgodnie z art. 20 ustawy o stanie klęski: „ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25”. Projektodawca, tworząc katalog ograniczeń, wskazał, że technika legislacyjna nakazywała, by nie powtarzać ograniczeń, które w chwili prowadzenia prac legislacyjnych mogły zostać wprowadzone na podstawie innych ustaw (i tak wskazano m.in. na ustawę o chorobach zakaźnych, o ochronie roślin uprawnych, o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt rzeźnych, o bezpieczeństwie imprez masowych, kodeks pracy)³⁹.

³⁹ Por. głos delegata MSWiA Lidii Szczyńskiej, w: Stenogram z posiedzenia w dniu 5 lutego 2002 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, „Biuletyn nr 229/IV”.

W art. 21 cytowanej ustawy wskazano enumeratywnie, że ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;
- 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;
- 4a) zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju;
- 4b) nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- 6) obowiązku poddania się kwarantannie;
- 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;
- 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;
- 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;

- 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;
- 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;
- 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;
- 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;
- 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22.

Jak czytamy w art. 21 ust. 2, ograniczenia, o których mowa w art. 20, w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego został wydany nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, mogą polegać na:

- 1) zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;
- 2) obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;

3) powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy; w takim przypadku pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego.

Ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie mogą być stosowane wobec pracowników młodocianych, osób niepełnosprawnych oraz kobiet w ciąży i karmiących.

W art. 22 wskazano, że jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na:

- 1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom;
- 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą;
- 3) wykonywaniu określonych prac;
- 4) oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych;
- 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym;
- 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie;
- 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych;
- 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczeniu paszy i schronienia;
- 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion;
- 10) pełnieniu wart;

11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie;

12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

Każdy stan nadzwyczajny, zgodnie z przyjętą przez ustrojodawcę koncepcją, musi wiązać się z limitowaniem konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Podczas prac legislacyjnych podkreślano, że kwestia wolności słowa i funkcjonowania mediów w czasie stanu klęski żywiołowej wymaga regulacji, chociażby dla przeciwdziałania sytuacjom, gdzie komunikaty emitowane przez massmedia mogą wywoływać panikę w społeczeństwie czy np. zniechęcać do uczestnictwa w akcji ratunkowej⁴⁰.

Stosownie do treści art. 23 ustawy niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8:

- a. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik – w drodze zarządzenia albo decyzji,
- b. Starosta albo pełnomocnik – w drodze zarządzenia albo decyzji,
- c. Wojewoda albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 11 ust. 4 – w drodze rozporządzenia albo decyzji.

Wojewoda może uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo pełnomocników, a Minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika.

3. Ekonomia a bezpieczeństwo państwa – stan wyższej konieczności gospodarczej

W tym miejscu zauważyć należy, że Konstytucja RP nie przewidziała odrębnego stanu nadzwyczajnego, którego wprowadzenie uzasadnione byłoby

⁴⁰ Por. głos dyrektora departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji gen. Feliksa Deli, w: Stenogram z posiedzenia w dniu 15 stycznia 2002 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych, „Biuletyn nr 220/IV”.

kryzysem o charakterze ekonomicznym⁴¹, który pozwoliłby np. zawieszać lub radykalnie limitować wydatki socjalne państwa. Uważam to za mankament Konstytucji RP. Przepisy rozdziału XI Konstytucji RP nie znają stanu nadzwyczajnego będącego efektem zagrożenia państwa z powodu kryzysu ekonomicznego lub finansowego, choć próbowano, niestety nieskutecznie, zawrzeć i te przesłanki w przepisie konstytucyjnym w trakcie prac nad obowiązującą ustawą zasadniczą. Obecny stan zagrożenia epidemicznego determinuje jednak potężne trudności dla gospodarki narodowej. Dzisiaj nikt przekonująco nie potrafi wskazać, jakie skutki dla wzrostu gospodarczego i finansów publicznych będzie miał obecny kryzys. Mowa jest o pierwszej od 1991 r. recesji, czyli spadku produktu krajowego brutto⁴². Zauważmy również, że enumeratywne wymienienie stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP nie jest modelem bezdyskusyjnym i jako taki może podlegać zmianom w trybie nowelizacji Konstytucji RP.

Stan wyższej konieczności gospodarczej powinien uzasadniać wprowadzenie stanów nadzwyczajnych i źle się stało, że nie znalazło to wyrazu w Konstytucji RP. Pozwoliłoby to w okresie kryzysów ekonomicznych np. na szybkie ograniczenie wydatków na konsumpcję społeczną, co ułatwiałoby uporanie się z poważnymi gospodarczymi czy finansowymi zagrożeniami.

Państwo jako struktura i pewna rzeczywistość społeczno-polityczna ma dwa cele: przede wszystkim egoistyczny – troska o swoje wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo, i „altruistyczny” – troskę o cielesny i duchowy dobrobyt obywateli. W sytuacji ostrego kryzysu ekonomicznego państwo musi w pierwszej kolejności zapewnić funkcjonowanie swojego aparatu w najbardziej podstawowych aspektach funkcjonowania struktury państwowej.

Konstytucja RP wprowadziła bardzo szeroki⁴³ katalog praw socjalnych, tzn. takich, które co do zasady zakładają pozytywne działania ze strony państwa celem ich realizacji. Rozwiązania w kwestii praw socjalnych

41 Por. S. Sagan, *Prawo...*, s. 243; K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 4–5.

42 Por. prognozę: RPP obniży stopy procentowe o kolejne 50 pb. w II kw., a w całym 2020 r. polska gospodarka skurczy się o 3,6 proc. w scenariuszu bazowym i 5,6 proc. w pesymistycznym – napisali we raporcie analitycy Morgan Stanley, < <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Morgan-Stanley-PKB-Polski-spadnie-o-3-6-proc-7841794.html> >, dostęp: 20 marca 2020 r.

43 R. Graczyk, *Konstytucja...*, s. 159.

przyjęte w Konstytucji RP i jej projektach oparto o inspiracje pochodzące z niemieckiej myśli ustrojowej, podejścia neoliberalnego, także wzorców iberyjskich⁴⁴. Zależność realizacji praw socjalnych od uwarunkowań ekonomicznych i koniunktury gospodarczej państwa usprawiedliwiła pogląd podważający konieczność uregulowania tej kwestii na drodze norm konstytucyjnych i zapewnienia konkretnych praw i wolności socjalnych w szerokim rozumieniu tego pojęcia tylko na drodze ustawowej⁴⁵. Truizmem jest stwierdzenie, że wydatki ponoszone przez budżet państwa m.in. na realizację pozytywnych świadczeń realizujących prawa socjalne wymagają należytego finansowania z środków publicznych⁴⁶. Świadczenia pozytywne wymagają zabezpieczenia środków finansowych z budżetu państwa; ochrona praw negatywnych również wymaga opłacenia aparatu państwa, który stoi na straży tych praw. Stan wyższej konieczności ekonomicznej oznacza m.in. niemożność realizacji tych praw w zakresie, w jakim państwo czyniło to w stanie prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej. Zauważyć należy, co ma szczególne znaczenie w realizacji świadczeń socjalnych, że kryzys ekonomiczny w myśl postanowień Konstytucji RP raczej nie uzasadnia zawieszenia praw i wolności w ramach stanów nadzwyczajnych. Jest to pewnego rodzaju paradoks: na gruncie przepisów Konstytucji szersze możliwości ograniczenia wolności gospodarczej, prawa własności i praw socjalnych, ściśle związanych z sytuacją gospodarczą, dają stany nadzwyczajne wprowadzone z przyczyn pozaekonomicznych⁴⁷.

Pewnego rodzaju rysu takiego stanu doszukać się możemy w dyspozycji art. 216 ust. 5 Konstytucji RP o brzmieniu: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Ustanowiony zakaz adresowany jest

44 P. Policastro, *Prawa...*, s. 403. Współczesne ustawy zasadnicze w swej treści odniosły się, obok praw uznanych za tzw. klasyczne (osobiste i polityczne), także w różnym stopniu i charakterze do praw o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Prawa socjalno-kulturalne służąc więc mają zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych, przyznaniu, choćby w minimalnym zakresie, uprawnień do wartości materialnych i duchowych. Por. J. Galtung, *Menschenrechte...*, s. 164.

45 Por. B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 204. Por. C. Sunstein, *Against...*

46 Por. koniecznie S. Holmes, C. Sunstein, *Koszt...*, s. 27–59.

47 Por. M. Brzeziński, *Stany...*, s. 168 i n.; K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 4.

do władz publicznych władnych zaciągać pożyczki lub udzielać gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i Narodowego Banku Polskiego, a pośrednio do Sejmu i Senatu. Postanowienie to jest „istotnym *novum*” Konstytucji RP w perspektywie historycznego dorobku polskiego konstytucjonalizmu⁴⁸. Prawodawca konstytucyjny wprowadził zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. Taka norma motywowana była troską o finanse publiczne, przeciwdziałaniem zadłużenia państwa ponad wskazany próg, który został uznany jako zagrażający stabilności gospodarki narodowej, a w konsekwencji bezpieczeństwu państwa.

Deficytowa metoda finansowania wydatków publicznych – przy szeroko zakrojonej redystrybucji bogactwa za pomocą metod administracyjnych – cechuje dzisiejsze funkcjonowanie państw i społeczeństw europejskich, stanowiąc naczelną zasadę funkcjonowania ich gospodarek narodowych. Powstaje pytanie – jakże aktualne w kontekście obecnego kryzysu właściwie wszystkich gospodarek europejskich – jakie skutki praktyczne wywoła przekroczenie konstytucyjnej bariery zadłużenia publicznego? Deficyt budżetowy jest immanentną cechą rzeczywistości znakomitej większości budżetów państw europejskich, w tym i Rzeczypospolitej Polskiej. Rezygnacja z deficytowego finansowania wydatków sektora publicznych, którą wymusiłby przepis rangi konstytucyjnej po przekroczeniu wskazanego pułapu zadłużenia publicznego, oznaczałaby konieczność zbilansowania wydatków publicznych z dochodami, a więc znaczącego ograniczenia wydatków w stosunku do sytuacji obecnej. Rzeczą oczywistą jest, że konsumpcja społeczna, także działania administracji publicznej czy inwestycje publiczne, musiałyby zostać bardzo mocno ograniczone. Takie funkcjonowanie państwa ocenić należy jako anormalne, porównując do sytuacji obecnej. Byłby to więc pewien bardzo szczególny rodzaj „nienazwanego” stanu nadzwyczajnego, wprowadzonego drogą ustawy budżetowej/ prowizorium budżetowego, gdzie wydatki zostałyby zbilansowane z przychodami, a intensywność oddziaływania na funkcjonowanie państwa, społeczeństwa, jednostek, byłaby porównywalna ze stanami nadzwyczajnymi wyszczególnionymi w rozdziale XI Konstytucji RP.

48 H. Zięba-Załucka, *Głos...*, s. 106.

4. Decyzjonizm – czy stan nadzwyczajny musi być ujęty w formę prawną?

Jak już zaznaczyliśmy w artykule, twórcy polskiej ustawy zasadniczej przyjęli koncepcję jurydyzacji stanów nadzwyczajnych. Czy jednak możliwa jest inna interpretacja „stanu państwowej wyższej konieczności”? Wspomnijmy wydarzenia z lutego 2011 r. w Egipcie, gdzie doszło do masowych protestów przeciwko sprawującemu urząd prezydenta Hosniemu Mubarakowi, gdyż stanowią interesujący dla konstytucjonalisty przypadek „stanu nadzwyczajnego”. Prezydent ustąpił z zajmowanego urzędu, a kraj pogrążył się w rewolucyjnym chaosie. W efekcie armia egipska, najtrwalszy z elementów struktury państwa, postanowiła „zawiesić” obowiązywanie Konstytucji Egiptu. Najwyższa Rada Wojskowa ogłosiła, iż będzie kierować sprawami państwa przez okres sześciu miesięcy lub do zakończenia wyborów do parlamentu oraz wyborów prezydenckich⁴⁹. Ocenic takie działanie należy jako praktyczne działanie w ramach doktryny decyzjonizmu.

4.1. Elementy doktryny decyzjonistycznej

Powszechnie decyzjonizm został przez naukę zdefiniowany jako uznanie wyższości decyzji nad normą prawną w sytuacji wyjątkowej dla istnienia państwa⁵⁰. Stanowi on pewnego rodzaju definicję czegoś, co można określić mianem „dyktatury konstytucyjnej”. W tym miejscu należy przywołać postać najwybitniejszego teoretyka stanów nadzwyczajnych – konstytucjonalisty Carla Schmitta. Dowodził on, że element wolitywny (decyzyjny) jest ważniejszy niżli element normatywny, gdyż efektywność wykonania normy jest kluczowa. Aby ustawa była czymś więcej niż tylko wyrazem opinii prawodawcy, ktoś musi podjąć decyzję (*Entscheidung*), że nastąpiło złamanie normy, a następnie ponownie decyzję o zastosowaniu sankcji drogą przymusu⁵¹. Dotykając problemu tyranii, wprowadzamy trzeci element prawa jako zorganizowanego systemu: porządek (*Ordnung*).

49 *Egipt: Armia zawiesza konstytucję, wojskowi będą rządzić przez pół roku*, „Polska. The Times” z 13 lutego 2011 r.; szerzej *Militär setzt Verfassung außer Kraft*, „Die Zeit” z 13 lutego 2011 r.

50 F. Ryszka, *Państwo...*, s. 28; R. Skarzyński, *Od chaosu...*, s. 27; P. Kaczorowski, *My...*, s. 129–130.

51 C. Schmitt, *Über...*, s. 24–25.

Carl Schmitt prowadził swoje rozważania o decyzyonizmie w szczególnych okolicznościach dziejowych: schyłku demokracji w Rzeszy Niemieckiej w latach 20. i 30. XX wieku. Próbował znaleźć odpowiedź na pytanie, jak może bronić się państwo w sytuacji, gdy partia rewolucyjna przejmuje władzę – metodami najzupełniej legalnymi pod względem formalnym – w ciele prawodawczym i tym sposobem zacznie używać prawa jako instrumentu rewolucji totalitarnej. Partia taka formalnie dokonałaby przejęcia władzy legalnie, lecz swoimi działaniami w parlamencie unicestwiłaby esencję ustroju, wprowadzając jakby nowy ustrój (totalitarny). Ustawa, zamiast bronić istniejącego porządku, stawałaby się narzędziem jego obalenia. Za pomocą ustaw parlament przeprowadzałby prawną rewolucję, której celem byłoby obalenie istniejącego porządku i zbudowanie nowego. W praktyce demokratyczny system polityczny zostałby przekształcony w rodzaj kolektywnej dyktatury parlamentu, gdzie przywódcy większościowej „partii antypaństwowej” podejmowałiby polityczną decyzję (*Entscheidung*) o założeniu nowego, totalitarnego państwa. Uznanie jej rządów za demokratyczne i prawowite stanowić będzie nieporozumienie wynikłe z liberalnego i pozytywistycznego utożsamienia porządku z normami prawnymi.

Niemiecki jurysta wykazał, że państwo jest historycznie i zawsze pierwsze, a jego forma to kwestia wtórna. Ponad konstytucją i formą państwa stawia on jego egzystencję. Zauważył także, że nie istniała formalna równość poszczególnych postanowień Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1919 r.⁵² Były w niej takie, które uważane były za istotę porządku (*Ordnung*) i też takie, które miały charakter norm pomocniczych. Dokonał więc podziału tekstu konstytucji na konstytucję właściwą, istotę porządku republikańskiego (*Verfassung*) oraz na „prawo konstytucyjne”, zawierające normy wynikłe z porządku (*Verfassungsgesetz*)⁵³. I wreszcie wskazał na konkretny organ – Prezydenta (Rzeszy) jako „strażnika konstytucji”, opierającego się w swych działaniach o „istotę” konstytucji, a w tym konkretnym przypadku również o art. 48 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej⁵⁴. Naprzeciw

52 Konstytucja Rzeszy Niemieckiej (Die Verfassung des Deutschen Reiches) z 11 sierpnia 1919 r., < <http://www.verfassungen.de> >, dostęp: 19 marca 2020 r.

53 C. Schmitt, *Verfassungslehre...*, s. 3, 11.

54 Zainteresowanie Schmitta wzbudził szczególnie ustęp Konstytucji, który brzmiał: „W wypadku poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i porządku w Rzeszy

dyktatury zideologizowanego parlamentu umiejscowił dyktaturę anty-totalitarną, broniącą zastanego porządku liberalnego wbrew większości parlamentarnej. Świetnie znana jest paremia niemieckiego uczonego: „So-uerän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet”. Kluczowe jest tu słowo *Ausnahmezustand*. Słowniki zwykle podają tłumaczenie terminu *Ausnahmezustand* jako „stan wyjątkowy”; dosłownie jednak znaczy ono „poza” (*aus*) „nazwą” (*Nahme*) „stan” (*Zustand*). Schmittiański „stan nadzwyczajny” nie jest zwykłym stanem nadzwyczajnym, zbliżonym do tych, o których np. mowa w rozdziale XI Konstytucji RP. To stan „poza nazwą”, którego ustawa zasadnicza *expressis verbis* nie przewiduje – i dlatego go nie nazywa i nie definiuje, ale stan taki można wyprowadzić, odwołując się do samej esencji ustroju, czyli pośrednio wynika z „ducha” konstytucji, rozumianej jako synonim ustroju.

4.2. Aktualność doktryny decyzyonistycznej na przykładzie Konstytucji RP

Czy w ogóle można próbować dopatrywać się koncepcji „prezydenta – strażnika konstytucji”, działającego w ramach *Ausnahmezustand*, na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.? Czy interpretacja Konstytucji RP w świetle decyzyonizmu jest możliwa? Polska ustawa zasadnicza nie zawiera postanowień zbliżonych do normy, jaką znajdujemy w art. 48 Konstytucji Niemiec z 1919 r. A jednak możemy spróbować dostrzec rys decyzyonistycznych postanowień polskiej ustawy zasadniczej. Kluczowy dla analizowanego przypadku będzie art. 126 Konstytucji RP o treści:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Niemieckiej Prezydent Rzeszy może dokonać koniecznych decyzji w celu przywrócenia publicznego bezpieczeństwa i porządku, a w razie potrzeby uciec się do pomocy siły zbrojnej. W tym celu może on przejściowo zawiesić zupełnie lub częściowo prawa zasadnicze, ustanowione w art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 i 153 niniejszej Konstytucji”. W oryginale: „Der Reichspräsident kann wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen”.

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Stawiano pytanie, czy treść tego artykułu należy uznać za przepisy kompetencyjne posiadające charakter normatywny, czy też użyte tam formuły stanowią ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta RP⁵⁵. W ustępie 2 czytamy, że Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zauważmy, że drugi element składowy egzekutywy – Rada Ministrów – nie został opatrzony takimi przymiotami.

Wskazywano, że rola „gwaranta ciągłości państwowej”, o której mowa w art. 126 Konstytucji RP, jest sformułowaniem niejasnym i niezwykle kłopotliwym interpretacyjnie. Jest to kategoria skojarzona wyraźnie z rolą głowy państwa. Prezydent RP jest „siłą stałą państwa”, stojącą ponad konfiguracjami politycznymi. Pełni funkcję strażnika czy też gwaranta przestrzegania Konstytucji RP oraz strażnika podstawowych nośników bytu, czyli „jestestwa” państwa, jego racji stanu, tj. jego suwerenności, bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁵⁶. Prezydent RP jest „strażnikiem naczelnych wartości”, takich jak bezpieczeństwo państwa, suwerenność, poszanowanie ustroju konstytucyjnego⁵⁷. Rola „gwaranta ciągłości państwowej”, jak też definicja „władzy państwowej” mogła budzić definicyjne wątpliwości, szczególnie przy interpretacji przepisu w perspektywie konkretnych kompetencji. Zauważalny był także brak adekwatności prawnych środków do ochrony teźże władzy, także suwerenności i innych wartości, o których mowa w art. 126 Konstytucji RP. Zarzucono ustrojodawcy brak konsekwencji, przejawiający się w pominięciu katalogu środków nadzwyczajnych służących realizacji tychże zadań. Wskazano jednocześnie na wzorcowe rozwiązania

55 W. Orłowski, w: *Polskie...*, s. 296. Por. P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 30 i n.

56 Z. Witkowski, w: *Prawo...*, s. 259–260.

57 J. Osiński, B. Pytlik, w: *Prezydent...*, s. 210.

zawarte w art. 16 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r.⁵⁸, jako przykład logicznego rozwinięcia analogicznego postanowienia ustawy zasadniczej. Samą rolę głowy państwa, określoną przez art. 126 Konstytucji z 1997 r., postrzegano w kontekście jej antecedencji przez normy Konstytucji kwietniowej z 1935 r. i Konstytucji V Republiki⁵⁹.

Przepisy Konstytucji z 1997 r. przesądzają, że Prezydent RP ma nie tylko prawo, ale obowiązek uczestniczyć w podejmowaniu decyzji w kluczowych wewnętrznych oraz zewnętrznych sprawach Rzeczypospolitej. Pojawia się jednak pytanie, czy przepisy Konstytucji RP w pełni określają instrumenty, z których może korzystać Prezydent RP celem zabezpieczenia „naczelných wartości konstytucyjnych”, tak by efektywnie realizował zadania wynikające z art. 126 Konstytucji RP, czy też Prezydent RP jest *de facto* co najwyżej formalnym notariuszem decyzji podejmowanych przez kogoś innego⁶⁰.

Ustrojodawca ustanowił Prezydenta RP strażnikiem ustrojowego *status quo* i choć nie użył terminu znanego z Konstytucji Niemiec z 1919 r. – *Sicherheit und Ordnung*, to właśnie ten porządek i konieczność jego ochrony został zawarty w art. 126 Konstytucji RP. Zapewnienie ciągłości władzy państwowej, ochrona ładu konstytucyjnego, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, to zwroty w jakimś zakresie substytuujące „bezpieczeństwo publiczne i porządek”. Decyzja jest konieczna, wynikało z nauk Schmitta, gdy w razie zagrożenia ładu konstytucyjnego i bytu państwa prezydent musi zdecydować, które artykuły konstytucji stanowią *esencję* aktu, które zaś pełnią pomocniczą rolę norm. Prezydent decyduje czy państwo, jego „bezpieczeństwo publiczne i porządek”, zostało już zagrożone w swojej egzystencji, czy też jeszcze nie. I tutaj ukryta jest szczególna ranga *decyzji*, jej wyższości nad normą w stanie nadzwyczajnym, rozumianym jako *Ausnahmezustand*.

Omawiając rolę Prezydenta RP i charakter tego urzędu w Konstytucji RP w świetle nauk Schmitta należy widzieć trzy podstawowe elementy nauki niemieckiego jurysty o prawie: normę, decyzję i porządek. Nie możemy zredukować prawa tylko do norm zapisanych w postaci aktu prawnego. Istnienie normy, reguły „powinnego zachowania”, wymaga

58 *Konstytucja V...* Por. E. Gdulewicz, *System...*

59 R. Mojak, w: *Polskie...*, s. 308–309.

60 Por. P. Winczorek, *Spory...*

jej wykonania, a więc podjęcia decyzji. Decyzji pozostającej w ścisłym związku z osobową wolą. Schmitt stwierdził, jak już podkreślono, iż nie istnieje formalna równość poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej; dokonał podziału tekstu Konstytucji Niemiec z 1919 r. na konstytucję właściwą, stanowiącą istotę porządku republikańskiego oraz na prawo konstytucyjne, zawierające normy wynikłe z porządku (*Verfassungsgesetz*). Przyjmując ów pogląd w przypadku rozdziału V Konstytucji RP z 1997 r., art. 126 ma charakter prymarny, w szczególności wobec innych przepisów V rozdziału. Stanowi niejako „duszę” polskiej Konstytucji, twardy rdzeń. Oznaczało to, że utrzymanie porządku było celem aktu prawnego, a więc norma prawna miała charakter pomocniczy, nie stanowiła celu samego w sobie, a jedynie narzędzie dla utrzymania porządku. Przy tym ten porządek, szczególnie w tak szerokim ujęciu, w jakim rozumiał go niemiecki ustrojodawca, należy kojarzyć bezpośrednio z bezpieczeństwem, ochroną ustroju, suwerennością państwa.

Gdyby „naczelne wartości” zostały unicestwione, *vulgo*: Konstytucja RP *de facto* przestałaby być najwyższym źródłem prawa, a państwo przestałoby być suwerenne, to cóż znaczyłby art. 126 Konstytucji RP? Byłby tylko fasadową deklaracją, niewiele znaczącym ozdobnikiem, jakim grzecznościowo określa się głowy państw. Kwestię nadzwyczajnych uprawnień prezydenta, będącego strażnikiem „naczelnych wartości”, widzieć można na dwa sposoby. Użycie tychże środków można postrzegać jako decyzję, która „patrząc z punktu widzenia normatywnego, zrodzona jest z niczego”⁶¹, czyli jest niezakorzeniona w systemie norm, jakim jest konstytucja. Byłaby to klasyczna recepcja rozwiązań niemieckiego jurysty.

W świetle interpretacji myśli Carla Schmitta, poprzez analogię do roli Prezydenta Rzeszy Niemieckiej działającego na gruncie przepisów Konstytucji z 1919 r., pierwszą rolą Prezydenta RP będzie zabezpieczenie istnienia państwa, jego bezpieczeństwa i porządku. Czy w sytuacji zagrożenia wartości, o których mowa w art. 126 Konstytucji RP, Prezydent RP może korzystać z wszelkich dostępnych środków celem przeciwdziałania niebezpieczeństwom, również na zasadzie prewencji? W myśl teorii decyzyjnistycznej wydaje się, że uprawniona jest odpowiedź twierdząca. Działalność na mocy art. 126, mająca na celu ochronę „wartości

61 C. Schmitt, *Politische...*, s. 38.

naczelnych”, winna przybierać charakter i prewencyjny, i walidacyjny. Nadzwyczajność sytuacji zagrożeń i konieczności stosowania nadzwyczajnych środków byłaby „jak cud w naukach teologicznych”⁶². Uzasadnione podejrzenie pozbawienia lub poważnego naruszenia suwerenności państwa, np. poprzez działanie władzy ustawodawczej, uznajemy za takie zagrożenie. W sytuacji naruszenia „wartości naczelnych”, a nawet w sytuacji groźby takiego naruszenia, uprawnieniem głowy państwa jest przeciwdziałać zagrożeniom. W przedmiotowym przypadku Prezydent RP, „strażnik wartości” i samej Konstytucji RP, winien podjąć decyzję, czy w konkretnej sytuacji prawo zostało złamane lub realna jest groźba naruszenia prawa, i czy jako szczególnego rodzaju organ państwowy musi czynnie interweniować. Rozróżnić należy tutaj element wolitywny od normatywnego. I trzeci, kluczowy element: szeroko rozumiane bezpieczeństwo i porządek. Prawo nie zostało ustanowione by funkcjonować jak „w próżni”. Jest narzędziem, za pomocą którego prawodawca stworzył instrument do zabezpieczania istniejącego ładu instytucjonalnego, którego fundamentem jest konstytucja.

Można także, w pewnym stopniu, reformować *decyzjonizm schmittański*: Prezydent RP nie występowałby w roli uzurpatora, nie przypisywałby sobie kompetencji pozaprawnych. Nadzwyczajny zryw w obronie Konstytucji, ładu prawnego, suwerenności, nie oznaczałby dyktatury, tylko realizację „ukrytych” kompetencji konstytucyjnych. Kompetencje te wynikałyby z „esencji” Konstytucji RP, pośrednio z art. 126, nawet jeżeli ustrojodawca nie zdecydował się wyszczególnić katalogu uprawnień nadzwyczajnych. Jednocześnie trudno byłoby zanegować możliwość występowania przez Prezydenta RP przy okazji podejmowanych kroków w charakterze „czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji”, z samodzielną interpretacją jej konkretnych przepisów i przepisów. Dokonując wykładni nadzwyczajnych uprawnień Prezydenta RP nie można jednak pominąć konstytucyjnych uregulowań stanów nadzwyczajnych (rozdział XI Konstytucji RP). Ustrojodawca wyraźnie wskazał rdzeń praw i wolności (art. 233), których naruszenie byłoby niedopuszczalne i przez analogię postanowienia te dotyczą omawianego *casusu*, gdyż stanowią *esencję* ustawy zasadniczej. Wyraźnie jednak rozróżniamy regulacje stanów nadzwyczajnych od „stanu

62 C. Schmitt, *Politische...*, s. 29.

nadzwyczajnego”, w którym Prezydent RP nabywa szczególnych, opisanych powyżej, uprawnień, tak jak różnicował stany te Schmitt. Stany regulowane w rozdziale XI Konstytucji RP dotyczą nieco innych sytuacji niż ta przedmiotowa, niż *stan bez nazwy* (*Ausnahmezustand*). Mowa o sytuacjach skrajnych; faktycznej zmianie ustroju w ramach pozornie nakreślonych przez ustrój dotychczasowy, zmianie postulowanej przez partie głoszące konieczność powołania „jakby nowego państwa”. Prezydent RP korzystać może przy tym z wszelkich środków, także pozaprawnych lub – jak w interpretacji reformującej decyzyjizm Schmitta – środków, które nie zostały *expressis verbis* wyrażone w Konstytucji RP i ustawach, ale wynikają z roli i zadań urzędu Prezydenta RP. Działania oparte o taką podstawę mogą zostać uznane za delikt konstytucyjny w myśl zasad – używając języka Schmitta – konstytucjonalizmu liberalnego i mieszczańskiego, gdyż formalnie mogłyby naruszyć normy zawarte w przepisach kompetencyjnych dotyczących urzędu Prezydenta RP. Ochrona „wartości naczelnych”, których katalog należy wyinterpretować z art. 126 Konstytucji RP, a do ochrony których Prezydent RP został powołany, stanowi normę prymarną, wyznaczającą zadania głowy państwa. Katalog kompetencji i prerogatyw Prezydenta, o jakim stanowią przepisy Konstytucji RP i ustaw, może zostać rozszerzony w świetle doktryny decyzyjizmu o szczególnie prerogatywy, pozwalające w sytuacjach zagrożenia „naczelnymi wartościami” na ich skuteczną obronę. Sam katalog środków „nadzwyczajnych” nie byłby łatwy do wyinterpretowania. Cel, czyli ochrona „wartości naczelnych”, wskazywałby kierunek, w jakim działania prawne i faktyczne Prezydenta RP winny zostać zorientowane.

5. Przypadek szczególny: epidemia COVID-19/SARS-CoV-2 i tzw. specustawa jako przykład „nienazwanego” i pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP poświęca stosunkowo dużo miejsca regulacji stanom nadzwyczajnym, a także stanom podobnym do nadzwyczajnych (np. stan wojny, o którym mowa w art. 116, czy stan „równowagi budżetowej”, a więc zaniechania deficytowego finansowania wydatków publicznych). Mimo pewnych zastrzeżeń co ostatecznego kształtu niektórych norm, wyrazić należy aprobatę dla regulacji tej

materii, jakiej dokonał polski ustrojodawca. Jednocześnie, analizując problem stanów nadzwyczajnych, niecodziennych trybów funkcjonowania państwa, warto widzieć problem w szerszym ujęciu, w szczególności przez pryzmat teorii decyzyjnistycznej, bodaj najbardziej kompleksowej i jednocześnie intelektualnie najciekawszej szkoły nauki prawa, która ogniskuje swą uwagę na przedmiotowym zagadnieniu.

Przynajmy również, że kwestia ekstraordynaryjnego działania aparatu państwa pozostawała, przynajmniej w Polsce, mającej niezwykle skromne doświadczenia w walce z terroryzmem, zagadnieniem nieco abstrakcyjnym, tematyką dobrą dla debat akademickich, ale nieatrakcyjną w dyskursie politycznym. Wszystko zmieniła epidemia COVID-19/SARS-CoV-2 i jej wybuch w Europie.

Wspomniana już ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, czyli projekt specustawy zapobiegającej epidemii tzw. koronawirusa, jest dokumentem z co najmniej kilku względów wyjątkowym. Bynajmniej nie jest niczym wyjątkowym wręcz szalone tempo procesu legislacyjnego, gdyż ostatnimi latami Sejm RP zdążył nas przyzwyczaić do ekspresowych prac nad wybranymi projektami ustaw – tymi formalnie lub nieformalnie pochodzącymi od Rady Ministrów, czyniąc z zasady zaufania obywateli do stanowionego prawa i w ogóle zasad prawidłowej legislacji zupełną fikcją, i w ogóle nakazując namysł nad tym, czy parlament *de facto*, a nie jedynie *de iure*, stanowi władzę ustawodawczą, czy występuje już na trwałe w roli „notariusza rządu”.

Cechą niezwykłą przedmiotowej ustawy jest już to, że epidemia określonego wirusa została niejako uhonorowana przez uchwalenie ustawy poświęconej wyłącznie temu zjawisku. Takiego uznania nie doczekała się np. stosunkowo niedawna epidemia grypy AH1N1 czy inna. A przecież, jak już sygnalizowano, ustawa z 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej definiuje katastrofę naturalną także jako masowe występowanie u ludzi choroby zakaźnej, tym samym czyniąc ze specustawy o zwalczaniu koronawirusa książkowe superfluum ustawowe. Zapewne rzeczą wyjątkową, związaną z projektem specustawy, było zachowanie posłów podczas I czytania projektu w ramach prac Komisji Zdrowia, gdzie posłowie opozycji zgłosili

szereg poprawek do projektu, a posłowie partii rządzącej... w większości uznali je za racjonalne i zgodzili się przyjąć. Sytuacja, w której forum Sejmu staje się miejscem merytorycznego sporu, mającego na celu wypracowanie optymalnych rozwiązań prawnych, zasługuje na odnotowanie. Finalnie Sejm przyjął specustawę o przeciwdziałaniu tzw. koronawirusowi: 400 posłów głosowało za, 11 przeciw, 7 wstrzymało się od głosu. Zgodność opinii posłów w dzisiejszych czasach robiąca wrażenie.

Tzw. specustawa limituje radykalnie szereg praw i wolności jednostki, by wymienić kluczowe: prawo własności, wolność poruszania się, prawo do nauki, a także zmienia zasady funkcjonowania państwa dając prymat jednoosobowemu zarządzaniu, centralizując ustrój terytorialny państwa, całkowicie podporządkowując jednostki samorządu terytorialnego administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów może nakładać obowiązki związane z epidemią na jednostki samorządu terytorialnego (art. 10), wojewodowie mogą wydawać wiążące polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 11 ust. 1); Prezes Rady Ministrów może wydawać wiążące polecenia przedsiębiorcom (art. 11 ust. 2); do realizacji zadań ustawowych mogą być użyte Siły Zbrojne (art. 25 ust. 3). Ustawa stwarza najdalej idące możliwości ograniczania wolności poruszania się (art. 25), by wymienić jedynie najostrzejszą ingerencję w prawa konstytucyjne. Wszystko to wskazuje na spełnienie konstytucyjnej definicji stanu nadzwyczajnego, jaką możemy wyinterpretować z treści art. 228 Konstytucji RP.

Jeżeli ktoś chciałby kwestionować poprawność oceny nadzwyczajnego stanu, jaki obecnie osadzony funkcjonuje w oparciu o dwie wymienione ustawy, to tylko wskaźmy, że w przypadku stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego istnieją prawne podstawy do wprowadzenia: ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, wprowadzenia zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, zobowiązania do wykonania określonych

zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, nakazaniu udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, a w przypadku stanu epidemicznego nawet wprowadzenie tzw. stref zero, czyli izolowanie ludności w całych miejscowościach, by wymienić tylko najistotniejsze radykalne ograniczenia praw człowieka. I te wszystkie skrajne ograniczenia praw wynikających z Konstytucji RP, najważniejszego aktu prawnego w państwie, zdecydowano się wprowadzić na podstawie zwykłej ustawy.

Znana jest powszechnie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”, a więc możliwy jest wniosek, że formalnie ustawa taka nie narusza postanowień Konstytucji RP, a jednak wprowadza radykalną limitację praw i wolności jednostek, jaką ustrojodawca przewidział w przypadku ogłoszenia jednego z trzech stanów, o jakich mowa w Konstytucji RP, a sam ten akt prawny powinien być czytany jako komplementarny, gdzie normy prawne, jakie zawiera, pozostają z sobą w funkcjonalnym i logicznym związku, a nie jako luźny zbiór postanowień. Projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy z 2008 r. nie odniósł się do kwestii stanów nadzwyczajnych, jedynie w uzasadnieniu lapidarnie wskazując na ustanowienie mechanizmów mających zapewnić „skuteczne działanie podmiotom do tego zobowiązanym w sytuacjach nadzwyczajnych, jak np. epidemii wywołanej nową, nieznaną chorobą”. Konieczność uchwalenia ustawy w 2008 r. motywowana była w głównej mierze koniecznością skutecznego przeciwdziałania epidemii wywołanej „nową, nieznaną chorobą”, tak jakby takich sytuacji nie regulowała już ustawa o stanie klęski żywiołowej z 2002 r.⁶³

63 Por. Rządowy projekt ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, druk nr 324, Sejm VI kadencji, wpłynął 10 marca 2008 r., < [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/62B96173EBCD2108C1257410003C63ED/\\$file/324.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/62B96173EBCD2108C1257410003C63ED/$file/324.pdf) >, dostęp: 20 marca 2020 r. A pomimo takiego założenia 2 marca 2020 r. została uchwalona ustawa dotycząca „nowej, nieznannej choroby”, czyli COVID-19/SARS-CoV-2, co stanowi już podwójne

W ten sposób przeszliśmy w naszej analizie do kwestii najważniejszej: relacji ustawy do Konstytucji RP i logiki całego porządku prawnego. Ustrojodawca z jakichś względów wskazał na trzy i tylko trzy stany nadzwyczajne, które mają szczególny wpływ na funkcjonowanie aparatu państwa i zakres ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Wskazał również na omówione powyżej stany zbliżone do stanów nadzwyczajnych, które również stanowią pewną anormalną sytuację w działaniu państwa. Uczynił tak, gdyż potraktował te instytucje prawne jako środki absolutnie wyjątkowe i skrajnie niebezpieczne z punktu widzenia interesu jednostek. Sejm RP jednak 2 marca 2020 r. uchwalił ustawę wprowadzającą czwarty, „nienazwany” stan nadzwyczajny, który jest temporalny, istotnie zmienia funkcjonowanie aparatu państwa, radykalnie limituje korzystanie z praw i wolności konstytucyjnych, a więc spełnia wszystkie znamiona „nazwanego stanu nadzwyczajnego”, a uczynił to wbrew duchowi Konstytucji, omijając postanowienia jej XI rozdziału, niejako zbywając milczeniem fakt, iż katalog stanów nadzwyczajnych jest zamknięty.

Rada Ministrów, administracja rządowa i samorządowa funkcjonują w oparciu o reżim prawny zaprowadzony przez Ustawę z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i Ustawę z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, które to akty prawne „wymykają się” regulacjom konstytucyjnym, ale są zbliżone do reżimu prawnego konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, wykazując wszystkie cechy tych stanów, przewidując ograniczenie praw i wolności jednostek, choćby możliwość reglamentowania wolności poruszania się, ograniczenia w dysponowaniu własnością etc. i chyba tylko lekceważenie zasad prawidłowej legislacji (by nie użyć mocniejszych słów: pogarda dla Konstytucji RP, czyli „praw podstawowych dla

superfluum względem ustawy z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tworząc alternatywne instytucje prawne przewidziane dla realizacji jednego celu w tym samym stanie faktycznym, z trudem mieszczące się w logice systemu prawa i w mojej ocenie niemieszczące się w porządku konstytucyjnym, albowiem ustawa z 2002 r. została zaprojektowana m.in. do zwalczania epidemii chorób zakaźnych. Por. uzasadnienie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o stanie klęski żywiołowej, druk nr 14, wpłynął 22 października 2001 r., Sejm IV kadencji, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/F755CB0E6B5CF165C1256AF000249090/\\$file/14.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/F755CB0E6B5CF165C1256AF000249090/$file/14.pdf) >, dostęp: 20 marca 2020 r.

państwa”, by użyć terminologii preambuły) spowodowało, że stworzono prawną możliwość istnienia „nienazwanego” stanu nadzwyczajnego, obok stanów nadzwyczajnych „nazwanych” w Konstytucji RP.

Czy istnienie pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego („kryptostanu”) narusza poszczególne normy prawne zawarte w Konstytucji RP? Z pewnością radykalnie ogranicza konstytucyjne prawa człowieka i tu potrzeba wnikliwej analizy poszczególnych norm ustawowych, które restrykcyjnie limitują prawa jednostki, z pewnością nie rozwija treści i sensu norm konstytucyjnych, uderza w jej ducha, sens rozdziału XI ustawy zasadniczej, omijając jej postanowienia, właściwie ignorując, z najwyższym trudem mieści się w logice systemu prawnego jako takiego. Wreszcie stanowi wyraz lekceważącego stosunku ustawodawcy do delikatnej materii ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, już przez sam fakt procedowania tej niezwykle delikatnej materii w tempie wręcz szalonym oraz atmosferze hysterii i syndromu „oblężonej twierdzy”. Jeżeli ktoś wątpi w poprawność tej oceny, powinien przeanalizować pierwotny projekt ustawy z 2020 r., gdzie znalazł się np. szokujący przepis, zgodnie z którym organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne nie ponoszą odpowiedzialności za ewentualne szkody wyrządzone przez organy wykonujące zadania publiczne związane działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19/SARS-CoV-2⁶⁴.

Szczególne moc prawna ustawy zasadniczej powoduje przyznanie jej najwyższego miejsca w zhierarchizowanym systemie aktów prawa stanowionego. Akty prawne niższego rzędu muszą być z zgodne z ustawą zasadniczą (niesprzeczne), ale także i spójne, tj. ich treść jest zdeterminowana w ten sposób, że powinny najpełniej oddawać treść i sens norm konstytucyjnych. Ustawa zasadnicza wreszcie musi być stosowana przez adresatów norm, które zawiera, a to znaczy, że działania

64 Pierwotne brzmienie art. 13 projektu ustawy: „Skarb Państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z uzasadnionymi działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, z zastrzeżeniem, art. 9 ust. 5”. Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, druk nr 265, wpłynął 1 marca 2020 r., Sejm IX kadencji, < <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf> >, dostęp: 20 marca 2020 r.

tychże podmiotów – na czele z organami władzy publicznej – nie mogą stać w sprzeczności z tymi normami (negatywny aspekt nadrzędności konstytucji), a w przypadku organów władzy publicznej należy mówić o obowiązku konkretyzowania norm konstytucyjnych w prawodawstwie i działaniach faktycznych (pozytywny aspekt nadrzędności konstytucji). Dwie analizowane ustawy, z 2008 r. i z 2020 r., nie czynią z pewnością zadość dyrektywie rozwijania sensu i treści przepisów Konstytucji RP, gdyż tworzą „konkurencyjny” wobec konstytucyjnego model ekstraordynaryjnego funkcjonowania państwa.

Możemy w przyszłości zastanawiać się, czy Konstytucja RP nie wymaga nowelizacji o czwarty stan nadzwyczajny – „stan obniżenia epidemiologicznego”, który został zaprowadzony w marcu 2020 roku. W mojej ocenie regulacje dotyczące stanu klęski żywiołowej wydają się być wystarczające, ale dopuszczam próby formułowania takiego wniosku *de lege ferenda*, choć przecież epidemie nie są zjawiskiem nieznanym twórcom Konstytucji RP i uchwalając stan nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej, mieli oni również na uwadze i takie zdarzenia.

Wnioski *de lege ferenda* w tym zakresie mogą iść i w przeciwnym kierunku. Z pozytywnego wyliczenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela – przewidzianego w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP – można wysnuć wniosek, że to nie organy państwowe, ale osoby prywatne są głównie odpowiedzialne za usuwanie skutków katastrof naturalnych i awarii technicznych. Stąd też niektórzy przedstawiciele nauki postulowali, że najlepszym rozwiązaniem byłaby dekonstytucjonalizacja tego stanu i jego zespolenie z ustawową instytucją stanu kryzysu. Mają one zbyt wiele podobieństw⁶⁵.

Jak już wskazałem, ustawa z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej obejmuje również swym zakresem przedmiotowym sytuacje, w których dochodzi do masowych zachorowań wśród ludzi na choroby zakaźne. Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z 2008 r. operuje pojęciem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, ale uchwalenie w marcu 2020 r. specustawy poświęconej zwalczaniu epidemii

65 K. Complak, w: *Konstytucja...* W tym miejscu można postawić pytanie: czy podobieństwa ustawowego „stanu kryzysu” do konstytucyjnej regulacji stanu klęski żywiołowej przemawiają za dekonstytucjonalizacją tego drugiego, czy jednak za zharmonizowaniem regulacji ustawowej z standardem konstytucyjnym?

wskazuje, że regulacje ustawy z 2008 r. nie były wystarczające i wymagały nowelizacji oraz uzupełnienia o ekstraordynaryjne instrumenty prawne, tworząc na bazie regulacji dwóch ustaw dość chaotyczny i periodyczny w części kompleks norm prawnych regulujących opisany stan prawny, który wykazuje wszelkie cechy stanu nadzwyczajnego. W tym miejscu zauważyć należy, że nie jest to przykład praktycznej recepcji *decyzjonizmu Schmittiańskiego*, który źródła ekstraordynaryjnych działań Prezydenta upatrywał w Konstytucji Rzeszy Niemieckiej. W przedmiotowym *casusie* mamy do czynienia z tworzeniem stanu w oparciu tylko i wyłącznie porządek ustawowy, połączony z ignorowaniem postanowień Konstytucji RP.

Powyższe uwagi nie zmieniają faktu, że administracja rządowa na czele z Prezesem Rady Ministrów, korzystając z transferu władzy politycznej zapewnionej dwoma ustawami funkcjonującymi niejako „obok” ustawy zasadniczej, stosuje „prawo wyjątku”, może głęboko ingerować w stosunki cywilnoprawne metodami administracyjnymi, wprowadzać daleko idące ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, zamykać granice, przy *de facto* wyłączeniu funkcji kontrolnej Sejmu. Jej sensem jest technokratyczna sprawność i szybkość reakcji, a także ograniczenie lub wyłączenie ścieżki odwoławczej, co czyni zadość definicji władzy dyktatorskiej (lecz nie tyrańskiej w terminologii właściwej filozofii klasycznej!).

Jedyną zasadniczą i istotną różnicą pomiędzy konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym „nazwanym” i „nienazwanym” jest brak prawnej możliwości zmiany kalendarza wyborczego, gdyż Konstytucja RP jedynie z ogłoszeniem stanu nadzwyczajnego w rozumieniu konstytucyjnym, czyli w tym przypadku stanu klęski żywiołowej, pozwala na korekty rygorystycznych terminów dotyczących wyborów Prezydenta RP i w ogóle kalendarza wyborczego⁶⁶.

66 Stosownie do brzmienia art. 228 ust. 7 Konstytucji RP: „ W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny”. Ten „bezpiecznik konstytucyjny” ma swoją określoną i istotną funkcję gwarancyjną, głębokie uzasadnienie faktyczne i prawne. Kolejną różnicą jest wyłączenie możliwości zastosowania przepisów Ustawy z dn. 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. 2002, poz. 233, nr 1955, gdyż stosownie do brzmienia art. 1 ustawy: „Ustawa określa podstawy, zakres i tryb

Jak nazwać opisany stan prawny? Przecież nauka prawa powinna analizować, opisywać i oceniać zjawiska prawne. W rodzimym języku prawniczym funkcjonuje termin „kryzys konstytucyjny”, ale nie wydaje mi się właściwy dla opisanego stanu rzeczy. Pomimo iż mam dużo rezerwy dla praktyki uzupełnienia języka polskiego słowami zaczerpniętymi z innych języków, użyję innego pojęcia zaczerpniętego z języka angielskiego: *Constitutional failure*⁶⁷, co przy wieloznaczności słów w języku angielskim rozumiem bardziej intuicyjnie niż literalnie. Zaznaczmy również, że w anglosaskim słownictwie prawniczym funkcjonuje termin *Constitutional crisis*, który jednak rozumiem jako termin opisujący nieco inny stan niż *Constitutional failure*. Być może ktoś w przyszłości określi ten stan trafniej i celniej, korzystając z niewątpliwego bogactwa języka polskiego.

Kwestia stanów nadzwyczajnych i rządów ekstraordynaryjnych budziła, jak już wskazano, pewne zainteresowanie w literaturze naukowej, aczkolwiek sam ustawodawca wydawał się te kwestie traktować bez należytej powagi, by wskazać tylko na fakty, że trzy ustawy o stanach nadzwyczajnych zostały uchwalone w 2002 r., a więc pięć lat po uchwaleniu Konstytucji RP, ich treść została uznana za nieprzystającą do wyzwań, jakie wiążą się z pandemią tzw. koronawirusa (tak jakby epidemia była chińskim wynalazkiem XXI wieku), a specustawa dotycząca COVID-19/SARS-CoV-2 została uchwalona w niebywale szybkim tempie i atmosferze zbiorowej hysterii; jej poziom braku harmonizacji z standardem konstytucyjnym określa chociażby czas, na jaki została uchwalona część „nadzwyczajnych” przepisów ustawy (180 dni, czyli znacznie dłużej, niż maksymalny okres trwania konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych), a o jakości świadczy złożony do łaski marszałkowskiej projekt nowelizujący ustawę zaraz po jej uchwaleniu⁶⁸. Pandemia, z jaką mamy do czynienia,

wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej”.

67 Nie ukrywam w tym miejscu pewnej inspiracji bardzo dobrą pozycją autorstwa E. Kennedy, *Constitutional...*

68 Por. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych złożony 11 marca 2020 r., druk nr 276, Sejm IX kadencji, < <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1918A51DE9FDD896C1258534002A579D>

jest czymś nowym, ale w tym ujęciu, że społeczeństwa europejskie nie obejmują podobnego zjawiska „zbiorową pamięcią historyczną”, natomiast stan przygotowania struktur państwa polskiego i jego obrony cywilnej właściwie pod każdym względem, jak widać niestety także prawnym, na to wyzwanie uznać można za kompromitujący. Oby doświadczenia 2020 r. doprowadziły do refleksji, także w zakresie legislacji i tworzenia systemu zarządzania kryzysami, i w końcu uzupełniły debatę publiczną o te kwestie tak doniosłe dla życia społecznego.

Constitutional Failure. Regulation of Extraordinary Measures and Similar Institutions in the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, and the Structural Practice of the Elimination of COVID-19 / SARS-CoV-2 Epidemic

The article is concerned with the regulation of extraordinary measures in the Polish Constitution of April 2, 1997, in the context of the political practice that we are dealing with since March 2020 in Poland. The author indicates that the actual model of the epidemic state in Poland shows all features of a constitutional state of emergency. In particular, the epidemic state law limits various constitutional rights and introduces a number of differences in the functioning of public administration. The author argues that this state eludes constitutional provisions to the point of being in contradiction with them.

Keywords: COVID-19 epidemic, extraordinary measures, law during epidemic, state of emergency

Paweł Bała – dr, adiunkt AHE w Łodzi, adwokat.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2002.
Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007.
Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

[/24File/276.pdf](#) >, dostęp: 20 marca 2020 r., gdzie Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 6 marca, czyli niespełna tydzień przed wplynięciem projektu nowelizującego specustawę.

- Complak K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Dudek D., *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Działocha K., *Komentarz do art. 228*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Działocha K., *Komentarz do art. 229*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Filaber J., *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, w: *Prawa człowieka. Idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Studia Erasmania Wratislaviensia”, z. IV, Wrocław 2010.
- Galtung J., *Menschenrechte – anders gesehen*, Frankfurt a. M. 1994.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Graczyk R., *Konstytucja dla Polski. Tradycje, spory, doświadczenia*, Kraków 1997.
- Holmes S., Sunstein C., *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003.
- Jaruzelski W., *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1992.
- Jaruzelski W., *Starsi o 25 lat*, w: *Stan wojenny. Wspomnienia, komentarze*, red. Z. Barszczewski i in., Wrocław 2008.
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999.
- Kaczorowski P., *My i oni. Państwo jako jedność polityczna. Filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*, Warszawa 1998.
- Karpow M., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. I KZP 49/02*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 1.
- Kennedy E., *Constitutional failure. Carl Schmitt in Weimar*, Durham & London 2004.
- Radziejewicz P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tułaja, Warszawa 2019.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej*, oprac. Z. Jarosz, Warszawa 1997.
- Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010.
- Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo-polityczna*, Warszawa – Biała Podlaska 2010.
- Mojak R., w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997.
- Molo B., w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. E. Cziomer, Kraków 2008.

- Orłowski W., w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997.
- Osiński J., Pytlik B., w: *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
- Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Prokop K., w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław 1974.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Schmitt C., *Dyktatura*, Warszawa 2016.
- Schmitt C., *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin 1996.
- Schmitt C., *Über die Drei Arten des Rechts-wissenschaftlichen Denkens*, Hamburg 1934.
- Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlin 1993.
- Skarżyński R., *Od chaosu do ładu. Carl Schmitt i problem tego, co polityczne*, Warszawa 1992.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Sunstein C., *Against positive rights. Why social and economic rights don't belong in the constitutions of post-communist Europe*, „East European Constitution Review” 1993, nr 1.
- Wilson P., *Aggression, crime and international security: moral, political and legal dimensions of international relations*, New York 2009.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Spory o ratyfikację traktatu lizbońskiego*, „Rzeczpospolita” z 15 marca 2008 r.
- Witkowski Z., w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Zięba-Załucka H., *Głos w dyskusji*, w: *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałączów 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000.