

MARCIN MIEMIEC
Uniwersytet Wrocławski

STANY NADZWYCZAJNE (STAN WOJENNY, STAN WYJĄTKOWY, STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ) W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Konstytucja jest aktem normatywnym, który w systemie źródeł prawa krajowego ma najwyższą moc prawną. Jest podstawą systemu prawnego państwa. Obowiązuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a także podmioty prywatne¹. Konstytucja reguluje podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, organizację i funkcjonowanie najważniejszych organów państwa, podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli oraz zasady regulujące stosunki między państwem a obywatelami. Ze względu na jej rangę uchwalenie i zmiana konstytucji są dokonywane w szczególnej procedurze. Strażnikiem konstytucji jest głowa państwa. Z reguły nad przestrzeganiem konstytucji czuwa specjalny trybunał lub sąd najwyższy. Naruszenie konstytucji przez najwyższych funkcjonariuszy państwowych jest deliktem konstytucyjnym², jeżeli nie wyczerpuje znamion przestępstwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ spełnia te wymogi. Stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1) i demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2). Polska jest zatem demokratyczną wspólnotą obywateli, której organizację i funkcjonowanie reguluje hierarchicznie zbudowany system prawa, z Konstytucją jako aktem najwyższym, wiążący wszystkie władze publiczne (art. 7), obywateli oraz inne podmioty. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2). Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe (art. 188). Za naruszenie Konstytucji lub ustaw w związku z zajmo-

¹ P. Tuleja, *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 48 n.

² B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *ibidem*, s. 440.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

wanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą najwyżsi funkcjonariusze publiczni, czyli: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów i członkowie Rady Ministrów (art. 198 ust. 1). Ograniczoną odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą też posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107 (art. 198 ust. 2). Jeśli idzie o rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu, Konstytucja odsyła w art. 198 ust. 3 do ustawy szczególnej, czyli do ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁴.

2. Prawa i wolności obywatelskie są przedmiotem regulacji Konstytucji w rozdziale II „Prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, podzielonym wewnętrznie na: zasady ogólne, wolności i prawa polityczne, wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, obowiązki obywatelskie.

Do kategorii zasad ogólnych zaliczane są zasady: przyrodzonej godności, wolności i ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, równości i zakazu dyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn, obywatelstwa polskiego, ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, prawa obywatela polskiego do opieki podczas pobytu za granicą, korzystania z wolności i praw konstytucyjnych, do życia, zakazu eksperymentów naukowych na ludziach bez ich zgody, zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania, nietykalności i wolności osobistej, odpowiedzialności karnej, prawa do obrony i domniemania niewinności, nieprzedawnialności zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, zawieszenia biegu przedawnienia przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych, prawa do sądu, przepadku rzeczy, prawa do ochrony prywatności, praw rodziców, ograniczenia lub pozbawienia praw rodzicielskich, tajemnicy komunikowania się, nienaruszalności mieszkania, ochrony danych osobowych, wolności przemieszczania się, wolności sumienia i wyznania, wolności słowa, zakazu ekstradycji obywatela polskiego, prawa azylu i statusu uchodźcy.

Konstytucja zapewnia wolności i prawa polityczne przez: wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, zrzeszania się w związkach zawodowych, określenie praw związkowych i prawa do strajku, równego dostępu do służby publicznej, prawa do informacji publicznej, czynnego prawa wyborczego, prawa do petycji, wniosków i skarg.

Gwarancjami konstytucyjnymi są objęte takie wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, jak: prawo do własności, prawo do innych praw majątkowych, prawo dziedziczenia, wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do urlopu, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do ochrony zdrowia, pomocy osobom niepełnosprawnym, prawo do nauki, prawo rodziny do pomocy ze strony państwa, ochrony praw dziecka, prawo do wolności twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury, prawo do bezpie-

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925.

czeństwa ekologicznego i ochrony środowiska, prawo do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, prawo ochrony konsumentów, prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, zasada dwuinstancyjności postępowania, prawo do skargi konstytucyjnej, wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie wolności czy praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Konstytucja ustala także obowiązki obywatelskie: wierności Rzeczypospolitej Polskiej i troski o dobro wspólne, przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, obrony Ojczyzny, dbałości o stan środowiska i odpowiedzialności za jego pogorszenie.

3. Konstytucja zawiera gwarancje uregulowanych w niej praw i wolności, dopuszczając ich ograniczenia. Zastrzega jednak w art. 31 ust. 3, że mogą one być ustanawiane tylko w ustawie i tylko 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. Wynika z tego, że konstytucyjne prawa i wolności nie mają bezwzględnego charakteru i dopuszczane są ich ograniczenia w sytuacjach ustawowo określonych. Może to być spowodowane względami ochrony takich stanów, jak: bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny; bądź ochrony takich wartości, jak: życie, zdrowie i mienie. Przedmioty ochrony pokrywają się z historycznie ukształtowaną policją administracyjną. Celem policji jest utrzymanie istniejącego porządku prawnego we wskazanym zakresie, w wyniku eliminacji zagrożeń przez powołane do tego ustawowo strażę i służby, w formach działania ustawowo określonych⁵.

4. Po przekroczeniu granicy „zwyczajnych” zagrożeń chronionych policyjnie stanów lub dóbr, czyli w sytuacji szczególnego zagrożenia występującego na obszarze całego państwa lub jego części, niezbędne jest wprowadzenie obowiązującego już istniejącej ustawowej nadzwyczajnej regulacji prawnej. Wkracza ona w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności, a także modyfikuje dotychczas obowiązujący „normalny” porządek zadaniowo-kompetencyjny w systemie organów władzy publicznej. Powstaje zatem problem umocowania konstytucyjnego takiej regulacji, a także jej rozwinięcia ustawowego. O ile w polskiej literaturze prawniczej takiej potrzeby się nie kwestionuje, o tyle w literaturze niemieckiej, od dawna analizującej problematykę stanów nadzwyczajnych, przede wszystkim stanu wyjątkowego, podnoszone są wątpliwości. Warto się im przyjrzeć. Nie kwestionuje się potrzeby wprowadzenia stanu wyjątkowego w sytuacji kryzysowej — do czasu przywrócenia porządku prawnego. Wskazuje się jednak na ryzyko kontynuowania stanu wyjątkowego poza okres kryzysowy przez rządzących, w celu utrzymania się przy władzy, także w systemach demokratycznych⁶. Powstaje za-

⁵ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 357 n.

⁶ G. Amgaben, *Ausnahmestand: Homo sacer II.1.*, Frankfurt a. M. 2004, s. 9.

tem pytanie, jak daleko może się posunąć rząd mający legitymację demokratyczną, związany prawem, aby utrzymać istotę aktualnie przyjętego, zmodyfikowanego modelu sprawowania władzy państwowej⁷.

W związku z tym nasuwają się trzy pytania:

1. W jaki sposób można zapewnić, że po zakończeniu sytuacji kryzysowej nadzwyczajny model sprawowania władzy zostanie zakończony i przywrócony dotychczasowy konstytucyjny model sprawowania władzy?

2. Czy konstytucja po zakończeniu stanu wyjątkowego jest jeszcze tą samą (starą) konstytucją jak przed wprowadzeniem tego stanu, czy się zmieniła, nie literalnie, ale co do istoty?

3. Czy istnieje w ogóle potrzeba formalnego ogłoszenia stanu wyjątkowego, czy jest coś takiego jak „zakamuflowany, pełzający stan wyjątkowy”, który rozprzestrzenia się stopniowo, spokojnie i po cichu, w taki sposób, że dotychczasowy porządek konstytucyjny staje się tylko „wydmuszką”?⁸

W związku z tym aktualne może się stać postawione już pytanie, czy stan wyjątkowy powinien być uregulowany w konstytucji. Z jednej strony, jeśli uwzględnić skrajne sytuacje będące przesłankami wprowadzenia stanu wyjątkowego, trudno je prawnie ująć wyczerpująco przez objęcie regulacją wszystkich możliwych przypadków. Z drugiej strony, należy jednak unikać wszystkiego, co mogłoby prowadzić do sytuacji, w której pod hasłem „zagrożenia ponadustawowego” są podejmowane znaczne ograniczenia wolności obywatelskich, obowiązujące na stałe czy przez dłuższy okres. Zaniechanie regulacji konstytucyjnej stanu wyjątkowego może mieć zatem groźne następstwa. W przeciwieństwie do tego poglądu niektórzy autorzy wskazują na art. 48 konstytucji weimarskiej⁹, który regulował zasady wprowadzenia stanu wyjątkowego, ale nie ochronił przed nadużyciem jego zastosowania przez nazistów. Stany nadzwyczajne są wprawdzie uregulowane w konstytucji RFN, ale ze względu na doświadczenie historyczne nie używa się terminu „stan wyjątkowy” (*Ausnahmezustand*), lecz „stan zagrożenia wewnętrznego” (*innerer Notstand*)¹⁰. Innymi stanami nadzwyczajnymi są stan zagrożenia zewnętrznego (*äußerer Notstand*) i stan katastrofy (*Katastrophenfall*).

Nienaruszalnymi składnikami ustroju konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec, tak jak innych europejskich państw demokratycznych, są: trójpodział władz i ich równowaga, niezależność sądownictwa, związanie władzy ustawodawczej porządkiem konstytucyjnym oraz ustawowe związanie władzy wyko-

⁷ M. Lemke, *Am Rande der Republik. Ausnahmezustände und Dekolonisierungskonflikte in der V. Französischen Republik*, [w:] *Ausnahmezustand. Carls Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur*, red. R. Voigt, Baden-Baden 2013, s. 185 n.

⁸ R. Voigt, *Ausnahmezustand. Wird die Statue der Freiheit nur kurzzeitig verhüllt oder wird sie auf Dauer zerstört?*, [w:] *Ausnahmezustand*, s. 11.

⁹ Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. August 1919 (Reichsgesetzblatt 1919, s. 1383).

¹⁰ R. Voigt, *op. cit.*, s. 11.

nawczej i sądowniczej. Ustrój ten jest chroniony prawnie przez właściwe organy państwa, także w drodze ogłoszenia jednego z konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych.

W praktyce ustrojowej państw, między innymi w Niemczech, zagrożenia ustroju konstytucyjnego stwarzali nie obywatele, lecz demokratycznie wyłonione władze publiczne. Przykładem tego jest zniszczenie Republiki Weimarskiej przez reżim nazistowski. Zważając na te doświadczenia historyczne, w kontekście mechanizmów ochrony konstytucyjnego porządku Republiki Federalnej Niemiec, należy zwrócić szczególną uwagę na treść art. 20 ust. 4 konstytucji federalnej, którego adresatami są także obywatele niemieccy¹¹. Przepis ten stanowi, że wszyscy Niemcy (obywatele niemieccy) mają prawo do czynnego oporu przeciw każdemu, kto podejmie kroki w celu zmiany konstytucyjnego porządku prawnego, o ile nie jest możliwe przeciwdziałanie temu innymi (prawnie określonymi) środkami. W ten sposób ustanowiono konstytucyjne obywatelskie prawo oporu, którego podmiotem są poszczególni obywatele, ich zrzeszenia i inne formy współdziałania obywatelskiego, do przeciwstawienia się wszelkimi dostępnymi środkami działaniom antykonstytucyjnym podejmowanym nie tylko przez podmioty prywatne, lecz także przez władze publiczne wyłonione w demokratycznych wyborach.

5. W polskim porządku konstytucyjnym przyjęto regulację stanów nadzwyczajnych. Termin „stan nadzwyczajny” wprowadza Konstytucja RP w rozdziale XI „Stany nadzwyczajne”, w którym w zamkniętym katalogu wymieniono:

— stan wojenny, który może być wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnego napadu na terytorium RP lub konieczności wypełnienia obowiązków sojusznicznych (art. 29 Konstytucji RP),

— stan wyjątkowy, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP),

— stan klęski żywiołowej, w przypadku konieczności zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych o dużym zasięgu (art. 232 Konstytucji RP).

Konstytucja RP ustala dla wszystkich rodzajów stanów nadzwyczajnych jednakowe zasady ich wprowadzenia, wywodzone głównie z art. 228 Konstytucji¹².

Zasada wyjątkowości (subsidiarności), zawarta w art. 228 ust. 1 Konstytucji, określa możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sytuacji rzeczywistego szczególnego zagrożenia i niemożliwości zaradzenia temu z użyciem zwykłych środków przewidzianych w Konstytucji. Użyte w treści art. 228 ust. 1 słowo

¹¹ Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny wypowiedział się tylko raz w kwestii stosowania tego przepisu konstytucji w orzeczeniu z 17 sierpnia 1956 r. w sprawie zakazu działalności Komunistycznej Partii Niemiec (KPD), sygn. 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85.

¹² W tym zakresie istnieje bogata literatura, z której skorzystano w niniejszym opracowaniu, w szczególności L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 356 n.; J. Stelmasiak, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 156 n.

„może” oznacza fakultatywność uprawnienia do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i wyboru rodzaju tego stanu. Podjęcie rozstrzygnięcia w tym zakresie jest pozostawione ocenie właściwego organu.

Według zasady legalności wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest możliwe tylko w trybie rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy, podanego do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji). Do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego niezbędne są zatem już istniejące ustawy regulujące przedmiot stanu nadzwyczajnego, w tym zasady funkcjonowania organów władzy publicznej, a także ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela (art. 228 ust. 3 Konstytucji). Z tej zasady wynika możliwość wyrównywania strat majątkowych będących skutkiem ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji), na podstawie ustawy określającej podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych. Reguluje to ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹³.

Zasada proporcjonalności zawarta w art. 228 ust. 5 Konstytucji nakazuje, aby działania w stanie nadzwyczajnym odpowiadały stopniowi istniejącego zagrożenia. W taki sposób określono kierunek działania organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych za realizację postanowień ustaw o stanach nadzwyczajnych. Chodzi o podejmowanie działań zgodnych z zasadą legalności i odpowiednich do stopnia istniejącego zagrożenia. Należy zatem podejmować działania mające na celu usunięcie zagrożeń, których wystąpienie było przyczyną wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, z jednoczesnym zakazem podejmowania działań poza konieczną potrzebą.

Zasada celowości wynikająca z art. 228 ust. 5 *in fine* Konstytucji przyjmuje, że działania podejmowane w okresie stanu nadzwyczajnego powinny być zorientowane na jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Powrót do stanu normalnego jest możliwy dopiero po ustąpieniu zagrożenia. Stany nadzwyczajne powinny być wprowadzane na okres przejściowy i trwać tylko do czasu niezbędnego do usunięcia sytuacji szczególnego zagrożenia. Jest to związanie zasady celowości z zasadą tymczasowości, dopuszczającą wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na czas oznaczony.

Zasada ochrony podstaw systemu prawnego zakazuje w okresie stanu nadzwyczajnego dokonywania zmian w obowiązującym porządku prawnym. Zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucji nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej, a także ustawy o stanach nadzwyczajnych. Regulacja ta ma charakter prewencyjny. Jej celem jest zakaz wykorzystania stanu nadzwyczajnego do osiągania celów niezgodnych z Konstytucją. Chodzi szczególnie o zastąpienie legalnego porządku prawnego przez dokonanie zmian w Konstytucji, w ustawach o stanach nadzwyczajnych czy w prawie wyborczym.

¹³ Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

Zasada ochrony organów przedstawicielskich przyjmuje, że w czasie stanu nadzwyczajnego, a następnie w ciągu dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu nie można skrócić kadencji Sejmu, przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, przeprowadzić wyborów do Sejmu, Senatu i wyborów prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wybory do organów samorządu terytorialnego można przeprowadzić tylko na terenie, na którym nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 7 Konstytucji). Zakaz ten obejmuje sytuacje, gdy kadencja tych organów upływa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i w ciągu dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu. Kadencje wtedy przedłużają się o czas trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesiąt dni po jego zakończeniu. Ma to zapewnić trwałość działania wybranych władz publicznych, a środkiem zapewniającym trwałość tych władz jest obligatoryjny zakaz skrócenia kadencji w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu.

Nauka prawa jest w zasadzie zgodna w kwestii katalogu omówionych zasad stanów nadzwyczajnych, uregulowanych w art. 228 Konstytucji. Niektórzy autorzy dołączają do tego jeszcze klauzulę antydyskryminacyjną z art. 233 ust. 2 Konstytucji¹⁴.

Konstytucja ustala w art. 233 ust. 1 i 2 zakres ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych. W czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie można ograniczać wolności i praw określonych 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), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Niedopuszczalne jest także ograniczenie w czasie trwania takiego stanu wolności, praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

W art. 233 ust. 3 Konstytucji przyjęto natomiast, że ustawa o stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

6. Panuje zgodność co do tego, że norm konstytucyjnych w omawianym zakresie nie można stosować bezpośrednio. Niezbędne było zatem uchwalenie trzech ustaw o stanach nadzwyczajnych. Są to: ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁵, ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątko-

¹⁴ Zob. np. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 360.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 333.

wym¹⁶, ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Należy dodać, że omówione normy konstytucyjne, szczególnie regulujące zasady stanów nadzwyczajnych, poza wpływem na ustawową treść każdego stanu nadzwyczajnego, są traktowane jako dyrektywy wykładni innych przepisów rozdziału XI Konstytucji oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Zważywszy na orzecznictwo sądowe i poglądy wyrażane w literaturze, można stwierdzić, że powołane ustawy o stanach nadzwyczajnych spełniają omówione wymogi konstytucyjne.

7. Na koniec należy zwrócić uwagę na problem wynikający z uchwalenia ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁸. Określa ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego (art. 1). Ustawa definiuje zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega to na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2). Według art. 3 pkt 1 ustawy sytuacja kryzysowa wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych typowych, „zwyczajnych” sił i środków.

Ustawa ta może stanowić podstawę prawną obejścia konstytucyjnych warunków obowiązujących w stanach nadzwyczajnych. Pozwala bowiem władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w stanach nadzwyczajnych, ale bez obowiązku spełnienia wymogów konstytucyjnych przewidzianych dla takich stanów¹⁹. Wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/07²⁰ orzekł, że art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym definiujący sytuację kryzysową jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nowelizacja art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym²¹ wynikająca z powyższego wyroku nie rozwiązała jednak wskazanych wątpliwości.

¹⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1191.

¹⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1815.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1166.

¹⁹ J. Filaber, *Zarządzenie kryzysowe a prawa i wolności człowieka — wybrane uwagi*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 264 oraz cyt. tam literatura.

²⁰ Dz.U. Nr 65, poz. 553.

²¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 131, poz. 1076.

EXTRAORDINARY MEASURES (MARTIAL LAW, STATE OF EMERGENCY, STATE OF NATURAL DISASTER)

Summary

The Constitution regulates the organisation and functioning of the most important organs of the state, the rules governing the relations between the state and citizens, as well as basic rights, freedoms and duties of citizens. The Constitution allows for restriction of these laws only by legislation, and only when it is necessary in a democratic state for its security or for the protection of public order, environmental protection, health and public morality, for the rights and freedoms of others. It is unacceptable to violate the essence of freedoms and rights. The restrictions are subject to police laws' regulations. When the police measures are insufficient, applicable are legislations on extraordinary measures: martial law, state of emergency, state of natural disaster. The Constitution defines the following rules for the implementation of these states: uniqueness, legality, proportionality, purpose, protection of the legal system basics, protection of the representative bodies. They are the directives of interpretation of other regulations of the discussed Chapter of the Constitution and the regulations of statutes on emergency situations. A kind of competition for legislation on states of emergency may be provisions of the Act on Crisis Management.