

## Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 roku jako mechanizm zapewnienia bezpieczeństwa państwa

### Uwagi wprowadzające

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (dalej: Konstytucja RP) zawiera prawne regulacje, dotyczące nierzadkich kwestii z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Jedną z najważniejszych jest ukształtowanie zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 Konstytucji RP). Konsekwencją zasady podziału oraz równowagi władz jest określenie ich wzajemnych relacji, jak również kompetencji każdej z nich. W zakresie władzy wykonawczej istotne znaczenie mają wzajemne relacje pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) a Radą Ministrów<sup>2</sup>. Ponadto ważnym elementem funkcjonowania Rady Ministrów są relacje między jej członkami, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji Prezesa Rady Ministrów<sup>3</sup>. Rozważenie tych kwestii oraz poprawne określenie kompetencji organów władzy wykonawczej ma istotne znaczenie dla właściwego zidentyfikowania kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zarówno bowiem Prezydent RP, jak i Rada Ministrów posiadają kompetencje związane z bezpieczeństwem państwa. Natomiast instytucja stanów nadzwyczajnych stanowi przejaw współpracy organów władzy wykonawczej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. Na uwagę zasługuje również fakt, że instytucja stanów nadzwyczajnych została uregulowana w przepisach Konstytucji RP. Fakt ten jest dowodem na to, iż twórcy obowiązującej ustawy zasadniczej przywiązywali dużą wagę do kwestii bezpieczeństwa państwa. Bliższa analiza regulacji konstytucyjnych w tym przedmiocie prowadzi zaś do wniosku, iż instytucja stanów nadzwyczajnych jest związana z organami władzy wykonawczej i łączy się z kompetencjami tych organów. Rozważania dotyczące stanów nadzwyczajnych i analiza postanowień Konstytucji RP w tym zakresie pozwalają na bardziej precyzyjne odczytanie kompetencji poszczególnych

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 68-76.

<sup>3</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 302-311.

organów władzy wykonawczej, na lepsze zrozumienie roli i zadań organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa.

Celem niniejszego opracowania jest analiza stanów nadzwyczajnych jako instytucji uregulowanej w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która jest mechanizmem mającym na celu zapewnianie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Punktem wyjścia jest rozważenie roli poszczególnych organów władzy wykonawczej w tym zakresie. Kolejnymi etapami analizy będzie wskazanie przesłanek oraz trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

## 1. Kompetencje oraz współdziałanie organów państwa w zakresie bezpieczeństwa

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż nie oznacza to całkowitego rozdzielania tych władz. Wniosek taki można wysnuć z analizy preambuły Konstytucji RP, w której jest mowa o współdziałaniu władz<sup>4</sup>. Na podstawie przepisu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Analiza praktyki ustrojowej wskazuje, że w odniesieniu do tych organów władzy wykonawczej również nie można stwierdzić, iż występuje między nimi całkowite rozdzielanie kompetencji. Funkcjonowanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, pomimo podziału kompetencji, również wymaga współdziałania. Innymi słowy można stwierdzić, iż nie funkcjonuje całkowite rozdzielanie kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów. Przepisy Konstytucji RP nie określają bowiem w sposób całkowicie jednoznaczny i bezsporny podziału kompetencji pomiędzy tymi organami władzy wykonawczej. Dotyczy to w szczególności kompetencji organów władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz w zakresie reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych<sup>5</sup>.

Prezydent RP, jako jeden z organów władzy wykonawczej, pełni niezwykle istotną rolę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. W pierwszej kolejności należy podkreślić funkcję ustrojową Prezydenta RP jako gwaranta ciągłości władzy państwowej<sup>6</sup> (art. 126 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP). Przepis ten jest jedną z podstaw prawnych do działania Prezydenta RP nie tylko w czasie normalnego funkcjonowania państwa, ale także w zakresie stanów nadzwyczajnych. Niewątpliwie bowiem jednym z zasadniczych

---

<sup>4</sup> J. Kuciński, *Zasada podziału władzy i równowagi władz*, [w:] J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 325-328.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 444-449; B. Szmulik, A. Trubalski, *Kompetencje Rady Ministrów i jej członków w zakresie bezpieczeństwa państwa*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2017, s. 570 i n.

<sup>6</sup> T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 152-154.

celów stanu wojennego, czy też stanu wyjątkowego jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. W praktyce oznacza to zachowanie, czy też przywrócenie normalnego funkcjonowania władzy państwowej. Prezydent RP jest w takiej sytuacji gwarantem ciągłości władzy państwowej, który podejmuje działania mające na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania władzy państwowej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż jednym z zadań ustrojowych Prezydenta RP jest stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium<sup>7</sup> (art. 126 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). To zadanie ustrojowe Prezydenta RP jest również niewątpliwie związane z instytucją stanów nadzwyczajnych, a w szczególności stanem wojennym i stanem wyjątkowym. Ich wprowadzenie ma bowiem na celu ochronę suwerenności i bezpieczeństwa państwa, jak również nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wskazane powyżej funkcje ustrojowe i zadania ustrojowe Prezydenta RP określają jego rolę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa.

Zadania w omawianym obszarze Prezydent RP wykonuje w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP). Oznacza to, iż Prezydent RP nie może na podstawie ogólnie sformułowanych zadań ustrojowych podejmować działań, które przekraczają zakres i zasady określone w Konstytucji RP i ustawach. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której zadania w danym zakresie wykonuje oprócz Prezydenta RP także Rada Ministrów. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, iż zakres i zasady wykonywania przez Prezydenta RP swoich konstytucyjnych zadań mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Dlatego też tak istotne znaczenie w ramach podziału kompetencji pomiędzy Prezydenta RP oraz Radę Ministrów ma zasada współdziałania tych organów władzy wykonawczej. Nie bez znaczenia jest tu również rola Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), której przejawem jest nie tylko prawo, ale także obowiązek wykładni przez Prezydenta RP przepisów Konstytucji RP, która korzysta z domniemania prawdziwości do chwili ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, które ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne<sup>8</sup> (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP).

Oprócz sformułowanych stosunkowo ogólnie funkcji ustrojowych i zadań ustrojowych Prezydenta RP, dotyczących kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa, Konstytucja RP zawiera dodatkowe przepisy określające kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa. Na podstawie przepisu art. 134 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>. Prezydent RP odgrywa istotną rolę w zakresie bezpieczeństwa państwa zarówno w czasie pokoju, jak również w czasie wojny. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 157-163; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 104-110.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 253-255.

<sup>9</sup> R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 322-324.

(art. 134 ust. 3 Konstytucji RP). Z kolei na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może go odwołać (art. 134 ust. 4 Konstytucji RP).

Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż Prezydent RP w czasie pokoju wykonuje swoje kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi samodzielnie, za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Natomiast w czasie wojny czyni to we współdziałaniu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej we współdziałaniu, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje stopnie wojskowe (art. 134 ust. 5 Konstytucji RP). Trzeba również zwrócić uwagę, iż Prezydent RP współdziała z Prezesem Rady Ministrów także w sytuacji zagrożenia. Na podstawie bowiem przepisu art. 136 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Takie działanie może mieć miejsce w przypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. Podkreślenia wymaga, iż Prezydent RP nie jest w żadnym ze wskazanych przypadków związany wnioskami Prezesa Rady Ministrów. Jest on bowiem uprawniony do samodzielnej oceny zarówno kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, jak i do oceny, czy wystąpiły przesłanki do stwierdzenia stanu bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa. Inne rozumienie kompetencji Prezydenta RP w tym zakresie prowadziłyby do błędnego wniosku, iż działanie Prezydenta RP ogranicza się jedynie do formalnego działania, bez merytorycznej analizy wniosków. Byłoby to rozumowanie całkowicie błędne z uwagi choćby na pozycję ustrojową Prezydenta RP, a także jego mandat przedstawiciela Narodu (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego tym większe znaczenie ma w omawianych sytuacjach współdziałanie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Analogiczna sytuacja ma miejsce w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi sprawowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP) oraz nadawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, stopni wojskowych (art. 134 ust. 5 Konstytucji RP). Na uwagę zasługuje również regulacja zawarta w przepisie art. 134 ust. 6 Konstytucji RP, zgodnie z którą szczegółowe kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi określa ustawa. Dodatkowo o pozycji Prezydenta RP świadczy również treść przepisu art. 116 ust. 2 Konstytucji RP. Na podstawie tego przepisu Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny. Może to uczynić jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Na podstawie zaś przepisu art. 116 ust. 2 zdanie drugie, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej<sup>11</sup>. Powyższa regulacja wskazuje na znaczącą rolę Prezydenta RP w zakresie stanu wojny.

Rada Ministrów posiada również istotne kompetencje w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. Na podstawie przepisu art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 263-264.

<sup>11</sup> W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 22 i n.

Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto przepisy Konstytucji RP przewidują domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów. Zgodnie z przepisem art. 146 ust. 2 Konstytucji RP do Rady Ministrów należą sprawy polityki niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Oznacza to, iż co do zasady w przypadku wątpliwości w zakresie wskazania organu państwa, który posiada kompetencje w danym przedmiocie, należałoby wskazać Radę Ministrów. Ponadto w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP); zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8 Konstytucji RP); sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP).

Prowadząc rozważania na temat kompetencji Rady Ministrów w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa, nie można pominąć kwestii pozycji Prezesa Rady Ministrów w ramach Rady Ministrów. Na podstawie przepisu art. 147 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Ponadto w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów (art. 147 ust. 2 Konstytucji RP). Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów (art. 148 pkt 2 Konstytucji RP); zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania (art. 148 pkt 4 Konstytucji RP); koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (art. 148 pkt 5 Konstytucji RP). Oznacza to, że Prezes Rady Ministrów posiada istotne kompetencje związane z kierowaniem Radą Ministrów<sup>13</sup>. To w znacznej mierze od Prezesa Rady Ministrów zależą kierunki prowadzonej polityki, a także sposób jej sprawowania. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest fakt, iż ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów (art. 149 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP). Dodatkowo Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra (art. 149 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP).

Przedstawione powyżej kompetencje Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa państwa zostały określone stosunkowo ogólnie. Co prawda przepis art. 146 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, iż Rada Ministrów wykonuje swoje kompetencje w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Oznacza to, iż w przepisach Konstytucji RP określono także bardziej szczegółowe kompetencje Rady Ministrów w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. Wynika to z faktu, iż w znacznym zakresie wykonywanie przez Prezydenta RP oraz Radę Ministrów (Prezesa Rady Ministrów) swoich kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa jest związane ze współdziałaniem tych organów. W stosunku do Prezydenta RP (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w stosunku do Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 Konstytucji RP) przepisy Konstytucji RP odsyłają również do przepisów zawartych w ustawach. Jak już

---

<sup>12</sup> L. Jamróz, *Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, administracja rządowa*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 293 i n.

<sup>13</sup> S. Patyra, *Prawounstrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 81-87.



wcześniej była mowa, przepisy Konstytucji RP przyznają każdemu z organów władzy wykonawczej kompetencje w zakresie bezpieczeństwa państwa. Jednak tylko Prezydent RP posiada konstytucyjne kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 Konstytucji RP), a także mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych (art. 136 Konstytucji RP). W pierwszym przypadku współdziała z Ministrem Obrony Narodowej lub Prezesem Rady Ministrów. Natomiast w drugim przypadku współdziała z Prezesem Rady Ministrów. Ponadto, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, Prezydent RP postanawia o stanie wojny (art. 116 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP).

Podsumowując rolę oraz kompetencje organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, można stwierdzić, iż to Prezydent RP posiada szersze konstytucyjne kompetencje w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. Jak wskazano powyżej, część z nich wykonuje samodzielnie, a część współdziałając z Ministrem Obrony Narodowej lub z Prezesem Rady Ministrów. Ponadto zaznaczenia wymaga, iż oprócz posiadania kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa, sprawuje funkcję ustrojową gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP), która ma znaczenie nie tylko w czasie normalnego funkcjonowania państwa, w zakresie powoływania Rady Ministrów<sup>14</sup> (art. 154-155 Konstytucji RP), czy też zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji RP), ale także w sytuacji zagrożenia dla normalnego funkcjonowania państwa, czy też w sytuacji szczególnych zagrożeń dla państwa. Dodatkowo Prezydent RP stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Z kolei Rada Ministrów posiada stosunkowo ogólne konstytucyjne kompetencje w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa, które wykonuje we współdziałaniu z Prezydentem RP. Dotyczy to, w zakresie kompetencji konstytucyjnych, stanów nadzwyczajnych, a konkretnie rzecz ujmując, stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Jedynie w przypadku wprowadzania stanu klęski żywiołowej Rada Ministrów posiada kompetencje do samodzielnego wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego.

## 2. Przesłanki oraz tryb wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Przepisy Konstytucji RP zawierają postanowienia dotyczące instytucji stanów nadzwyczajnych. Umieszczenie tych przepisów w ustawie zasadniczej jest wyrazem tego, jak duże znaczenie twórcy konstytucji przywiązują do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. W sytuacjach szczególnego zagrożenia dla państwa, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny<sup>15</sup> (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Przepisy Konstytucji RP przewidują możliwość wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu

<sup>14</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 215-221.

<sup>15</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 16 i 21; K. Eckhardt, *Stany nadzwyczajne jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012, s. 13-14; K. Eckhardt, *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne*, [w:] J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemysł – Rzeszów 2009, s. 113-116.

klęski żywiołowej. Podstawą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP), a także zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych<sup>16</sup> (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP), określa ustawa. Ponadto stan wojenny może być wprowadzony w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). Na podstawie przepisu art. 228 ust. 5 Konstytucji RP działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Ponadto powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W przepisie tym została wyrażona zasada proporcjonalności w zakresie środków stosowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa<sup>17</sup>. Z jednej strony działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego mogą mieć wyjątkowy charakter w związku z wyjątkowością zaistniałej sytuacji, drugiej – muszą one być stosowane proporcjonalnie do potrzeb. Dlatego też niewłaściwe będzie zastosowanie środków niewspółmiernych do zaistniałej sytuacji, kiedy normalne funkcjonowanie państwa jest możliwe do przywrócenia za pomocą środków mniej radykalnych i dotkliwych dla obywateli.

W zakresie trybu wprowadzania poszczególnych stanów nadzwyczajnych należy zwrócić uwagę na dwa główne elementy. Po pierwsze na uwagę zasługuje kwestia udziału organów władzy wykonawczej w tym procesie. Po drugie należy zauważyć, iż wprowadzenie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego, a także przedłużenie czasu trwania stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej wymaga udziału organu władzy ustawodawczej, tj. Sejmu. Na uwagę zasługuje również forma aktu prawnego wprowadzającego stan wojenny oraz stan wyjątkowy.

Najdalej idące skutki dla funkcjonowania państwa wiążą się z wprowadzeniem stanu wojennego. Może on zostać wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny może być wprowadzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów na części albo całym terytorium państwa<sup>18</sup> (art. 229 Konstytucji RP). Natomiast w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego może zostać wprowadzony stan wyjątkowy. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa<sup>19</sup> (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). W przypadku natomiast konieczności 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

---

<sup>16</sup> K. Eckhardt, *Status prawny jednostki w świetle ustaw o stanach nadzwyczajnych*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 166-168.

<sup>17</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 31-32.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 44 i n.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 74 i n.

30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa<sup>20</sup> (art. 232 Konstytucji RP). Z przedstawionej analizy wyraźnie wynika, iż w przypadku wprowadzenia stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego konieczne jest współdziałanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Prezydent RP nie jest jednak związany wnioskiem Rady Ministrów. Co więcej, jest zobowiązany do samodzielnej oceny zasadności przesłanek uzasadniających wprowadzenie jednego z powyższych stanów nadzwyczajnych. W zakresie natomiast wprowadzania stanu klęski żywiołowej, który wiąże się zasadniczo z najniższym, w porównaniu do pozostałych stanów nadzwyczajnych, stopniem zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, Rada Ministrów może bez udziału innych organów zdecydować o wprowadzeniu tego stanu nadzwyczajnego.

W przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej) istnieje możliwość przedłużenia czasu ich trwania. Może się to odbyć za zgodą Sejmu. W przypadku stanu wyjątkowego jego wprowadzenie jest możliwe na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji RP). Natomiast w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej może on być wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu (art. 232 zdanie 2 Konstytucji RP). W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, iż stan wojenny jest wprowadzany bezterminowo. Z kolei czas trwania stanu wyjątkowego może być przedłużony tylko raz, na czas nie dłuższy niż 60 dni. Natomiast w przypadku stanu klęski żywiołowej nie istnieją ograniczenia w zakresie jego przedłużania, a także czasu trwania. W związku z tym podkreślenia wymaga, iż Sejm wyraża zgodę na przedłużenie stanów nadzwyczajnych (stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej), a także może uchylić rozporządzenie o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego i stanu wyjątkowego). Udział organu władzy ustawodawczej w tych decyzjach należy traktować jako dodatkowe zabezpieczenie w zakresie funkcjonowania stanów nadzwyczajnych, które ma zapobiegać nadużyciom w tym zakresie. Podobnie należy ocenić konieczność współdziałania Prezydenta RP z Radą Ministrów w zakresie wprowadzania stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego.

Każdy ze stanów nadzwyczajnych jest wprowadzany w drodze rozporządzenia. W przypadku stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego wynika to wprost z przepisu art. 231 Konstytucji RP. Ponadto, zgodnie z powołanym przepisem rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>21</sup>. Z kolei wprowadzenie przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej następuje na podstawie rozporządzenia na podstawie przepisu art. 146 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 101 i n.

<sup>21</sup> L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 237-238.



## **Podsumowanie**

Przeprowadzona powyżej analiza przepisów Konstytucji RP w zakresie stanów nadzwyczajnych jako mechanizmu zapewnienia bezpieczeństwa państwa, pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie znaczącej roli tej instytucji prawa konstytucyjnego. Wynikiem przeprowadzonych rozważań jest określenie kompetencji organów władzy publicznej (Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów) w zakresie zapewniania bezpieczeństwa państwa. Szczególną rolę w tym zakresie Konstytucja RP przyznaje Prezydentowi RP. Równie ważne są kompetencje Rady Ministrów w przedmiotowych kwestiach. Istotnym elementem zapewniania bezpieczeństwa państwa poprzez wprowadzanie stanów nadzwyczajnych jest również konieczność współdziałania organów władzy wykonawczej, a także kontrola wprowadzania i przedłużania stanów nadzwyczajnych przez organ władzy ustawodawczej, jakim jest Sejm. Należy stwierdzić, iż instytucja stanów nadzwyczajnych poprzez udział w ich wprowadzaniu Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz przez udział w kontroli zasadności ich wprowadzenia, oraz w ich przedłużaniu Sejmu jest istotnym konstytucyjnym mechanizmem zapewniania bezpieczeństwa państwa.

