Marcin Kazimierczuk

Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego

Studia Prawnoustrojowe nr 6, 163-172

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Marcin Kazimierczuk
Olsztyn

Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego

I. Instytucja stanów nadzwyczajnych zalicza się do najstarszych w prawie konstytucyjnym – jej geneza sięga czasów republiki rzymskiej. Miała ona na celu stworzenie jednolitej i silnej władzy, która w wyjątkowych okresach zagrożenia państwa byłaby zdolna do jego ochrony. Rozwiązania rzymskie stały się wzorem dla późniejszych regulacji, określanych mianem „dyktatury konstytucyjnej"[1]. Oznaczały one przejście od normalnego, parlamentarnego postępowania, cechującego się podziałem władzy, a zwłaszcza poddaniem organów wykonawczych kontroli sprawowanej przez organy ustawodawcze i skupieniem władzy przez określone w konstytucji organy wykonawcze działające bez nadzoru parlamentu.

John Locke, prekursor dojrzewającego w XVII wieku kierunku nazywanego liberalizmem politycznym[2], pisał, iż w przypadku zagrożenia państwa obowiązujące prawa mogą okazać się niewystarczające, a nawet szkodliwe dla podjęcia skutecznych działań przeciwdziałających katastrofie. W takiej sytuacji Locke przewidywał specjalne uprawnienia oparte na prerogatywie Korony do działania według swego uznania dla dobra publicznego, bez konieczności powoływania się na przepis prawa, a nawet wbrew niemu[3]. Pogląd taki wydaje się nie przystawać do ogólnej zasady autora *Dwóch traktatów o rządzie*: „rządzi prawo, a nie jednostki". Locke wyjaśnia to, przywołując argument, według którego prawo jest w istocie swej niezdolne do zrealizowania w pełni dobra ogólnego podczas zaistnienia zagrożenia państwa, a więc musi ustąpić władzy wykonawczej.

Również we Francji doby oświecenia istniały poglądy dostrzegające małą elastyczność prawa, a w konsekwencji trudności w stosowaniu go w sytuacjach kryzysowych. Jan Jakub Rousseau twierdził: „Nieugiętość ustaw, nie dająca się naginać do wypadków, może w pewnych razach uczynić je zgubnymi

[1] A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 619.

[2] Zob. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 198–202.

[3] J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 204.

i sprowadzić upadek państwa w chwili krytycznej [.] Jeżeli niebezpieczeństwo jest takie, że aparat ustaw utrudnia uniknięcie go, wówczas mianuje się najwyższego naczelnika, który zmusza wszystkie ustawy do milczenia i zawiesza na chwilę władzę zwierzchnią"[4].

Doktryna niemiecka, począwszy od pierwszej połowy XIX wieku, próbowała oprzeć się na znanej z innych gałęzi prawa teorii konieczności[5]. Argumentacja takich przedstawicieli niemieckiej teorii konieczności, jak Ihering czy Jellinek, opierała się na trzech założeniach: 1) państwo tworzy prawo; 2) poddaje się jego regułom we własnym interesie; 3) jeżeli interes państwa byłby zagrożony na skutek przestrzegania prawa, podporządkowanie temu prawu nie może mieć miejsca.

Pomimo występujących w doktrynie odmienności w traktowaniu podstaw korzystania z pełnomocnictw nadzwyczajnych, wspólne wydaje się założenie, iż owe pełnomocnictwa powinny przysługiwać organowi wykonawczemu. Opanowanie kryzysu wewnętrznego czy zorganizowanie obrony przed nagłym atakiem może być skuteczne tylko w przypadku podjęcia szybkich, zdecydowanych działań, z zachowaniem scentralizowanego trybu podejmowania decyzji.

Na gruncie współczesnej polskiej doktryny prawa konstytucyjnego najczęściej przytaczana jest typologia stworzona przez S. Gebethnera[6], który proponuje – przy zastosowaniu kryterium dobra publicznego – wyróżnienie następujących stanów nadzwyczajnych:

1. Stany szczególnego zagrożenia suwerenności państwowej, niepodległości i integralności terytorialnej. Do tej kategorii zaliczać się zatem będą wszystkie stany wojenne w ścisłym tego słowa znaczeniu.

2. Stany szczególnego zagrożenia instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa. Przykładowo regulacja niemiecka przewiduje stan „zagrożenia egzystencji wolnościowego i demokratycznego ustroju państwowego"[7], francuska natomiast upoważnia Prezydenta do oceny okoliczności i zarządzenia stanu wyjątkowego (na mocy art. 16 Konstytucji z 1958 r.).

3. Stany szczególnego zagrożenia, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku prawnego. Są to różne postaci stanów wyjątkowych. Tak charakteryzuje je S. Gebethner: „Postacie stanów szczególnych zaliczane do tej kategorii charakteryzują się tym, że wprowadzane są w okolicznościach, w których dochodzi do powszechnego zbiorowego zakłócenia spokoju i porządku publicznego, w następstwie czego życie i zdrowie obywateli i ich mienie

[4] J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 109.

[5] Zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 94–102.

[6] S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia instytucji prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 1982, nr 8, s. 12 i nast.

[7] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 284 i nast.

społeczne zostaje narażone na poważne niebezpieczeństwo"[8]. Nie skutkują wobec tych zamachów środki „tradycyjne", tj. przewidziane przez prawo środki zwalczania przestępstw.

4. Stany szczególnego zagrożenia wprowadzane ze względu na stan klęski żywiołowej. „Wprawdzie dobro zagrożone jest niemal identyczne jak w poprzedniej kategorii, lecz zasadniczo różni się przyczyna powstałego zagrożenia. Są nią żywioły stwarzające zagrożenie dla życia ludzkiego, mienia obywateli i mienia publicznego. Zagrożenie to nie wynika z konfliktów i napięć społecznych. Stan klęski żywiołowej ma również na ogół zasięg miejscowy, lecz zdarzają się i takiego rodzaju klęski żywiołowe, które obejmują cały niemal obszar danego państwa lub paraliżują normalne życie ludności i funkcjonowanie gospodarki na całym obszarze państwa"[9].

5. Stany zagrożenia gospodarki narodowej i żywotnych warunków dla egzystencji ludności.

II. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. rozróżnia trzy postacie stanów nadzwyczajnych. Są to: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Każdy z nich został uregulowany w artykułach rozdziału XI[10].

Artykuł 228 Konstytucji RP z 1997 r. zawiera kilka norm prawnych adresowanych do organów państwa[11]. Są nimi przede wszystkim:
- zakaz wprowadzania stanu nadzwyczajnego w sytuacjach, gdy zagrożenie nie ma charakteru szczególnego lub można mu zapobiec, stosując zwykłe środki konstytucyjne;
- nakaz ustawowej regulacji zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych;
- nakaz wprowadzania stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzenia Prezydenta wydanego na podstawie ustawy;
- nakaz zachowania adekwatności zastosowanych środków do stopnia zagrożenia;

---

[8] S. Gebethner, op. cit., s. 13.

[9] Ibidem, s. 14.

[10] Stany nadzwyczajne były przedmiotem regulacji w poprzednich polskich konstytucjach, jednakże w żadnej z nich problematyka ta nie została unormowana w sposób całościowy, w jednym wydzielonym rozdziale. Poszczególne zagadnienia były uregulowane w art. VII Konstytucji 3 maja 1791 r., w art. 124 Konstytucji z 17 marca 1921 r., w art. 79 Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., art. 19 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., art. 28 (33 po zmianach w 1976 r.) ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., art. 32 ust. 1 Konstytucji RP po nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r., art. 36 i 37 Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

[11] Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 309–311.

- zakaz zmieniania niektórych aktów prawnych w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego[12];
- zakaz skracania w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, a także w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, kadencji Sejmu, przeprowadzania referendum ogólnokrajowego i wyborów.

Problematyka stanów nadzwyczajnych, uregulowana w rozdziale XI Konstytucji RP z 1997 r., należy do sfery wewnętrznej działalności państwa, w związku z czym przepisy regulujące kwestie wprowadzania i obowiązywania stanów nadzwyczajnych, w tym szczególnie stanu wojennego, nie obejmują stanu wojny, należącego do sfery stosunków zewnętrznych[13].

Stan wojenny charakteryzuje się najdalej idącymi konsekwencjami wśród stanów nadzwyczajnych, bo wiązać się może z zagrożeniem istnienia państwa. Jego istota polega m.in. na czasowym zwiększeniu uprawnień władzy wykonawczej, na jej koncentracji, na czasowym zawieszeniu określonych praw i wolności obywatelskich, a także na zwiększeniu uprawnień i roli sił zbrojnych w państwie.

Stan wojenny jest zespołem przedsięwzięć regulowanych przez prawo, stanowiących formę wewnętrznej reakcji na zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa i zbrojną napaść na jego terytorium. Celem tych przedsięwzięć jest ułatwienie obrony przed istniejącym zagrożeniem i napaścią, udaremnienie ich i w rezultacie przywrócenie normalnego, pożądanego stanu bezpieczeństwa zewnętrznego. Wprowadzenie stanu wojennego może nastąpić także wtedy, gdy nie zaistniały wymienione okoliczności, jednakże konieczność jego wprowadzenia wynika z podjęcia wspólnej – wraz z innym państwem lub państwami – obrony przed agresją, gdy zobowiązanie do niej implikuje umowa międzynarodowa.

Zdaniem P. Winczorka, eksperta Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podczas prac nad rozdziałem obecnej Konstytucji traktującym o stanach nadzwyczajnych[14], stan wojenny nie jest bezwzględnym następstwem stanu wojny z innym państwem[15]. Zgodnie z art. 116 Konstytucji RP,

---

[12] Dotyczy to: Konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

[13] W myśl rozwiązań przyjętych w obecnej ustawie zasadniczej, stan wojenny ma towarzyszyć, o ile jest to konieczne, stanowi wojny w prawie wewnętrznym, zaś stan wojny ma się odnosić wyłącznie do stosunków międzynarodowych. Taka regulacja jest zgodna z rozumieniem stanu wojny jako zjawiska z dziedziny prawa międzynarodowego i stanu wojennego jako kategorii prawa wewnętrznego. Zob. K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 3, s. 24; W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 74; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź" 1998, nr 11–12.

[14] Zob. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 43–44.

[15] J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z tekstem Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, Warszawa 1998, s. 217.

o stanie wojny decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Sejm, a jeśli nie może się on zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent RP. Sejm może podjąć taką uchwałę jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnego wystąpienia przeciwko agresji. Według P. Winczorka, może dojść do sytuacji, gdy Polska znajdzie się, na skutek realizacji międzynarodowych zobowiązań, w stanie wojny z odległym geograficznie przeciwnikiem i działania wojenne nie obejmą terytorium RP. W takim przypadku wprowadzenie w Polsce stanu wojennego nie będzie prawdopodobnie konieczne. Z drugiej strony, może się to okazać niezbędne nie na skutek już prowadzonych działań zbrojnych, lecz w efekcie wystąpienia poważnego zagrożenia wojennego. Wprowadzenie na terytorium RP stanu wojennego może więc poprzedzać podjęcie decyzji o stanie wojny[16].

Stan wojenny, zgodnie z art. 229 Konstytucji RP, wprowadzić może Prezydent, ale nie z własnej inicjatywy, lecz na wniosek Rady Ministrów[17], na całym terytorium państwa lub tylko na jego części. Stan wojenny może zostać wprowadzony tylko w trzech sytuacjach:

1) zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa,

2) zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

3) jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przed agresją.

Decyzja o wystąpieniu do Prezydenta z wnioskiem o wydanie rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny powinna być podjęta przez Radę Ministrów na jej posiedzeniu. Wniosek Rady Ministrów powinien obejmować: podanie okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego, zasięg terytorialny oraz zakres koniecznych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Na gruncie art. 229 Konstytucji RP nie ulega wątpliwości, że Prezydent nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów. Oznacza to, że może on odmówić wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub – generalnie zgadzając się z Radą Ministrów co do konieczności wprowadzenia stanu wojennego – powołać się na inne przyczyny, niż to uczynił gabinet we wniosku. Głowa państwa może również wprowadzić stan wojenny na innym obszarze terytorialnym i określić inny zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela[18].

---

[16] Ibidem, s. 218.

[17] Oba organy władzy wykonawczej muszą więc działać zgodnie. Prezydent nie może wprowadzić stanu wojennego bez wniosku Rady Ministrów, ale nie ma też obowiązku uczynić zadość takiemu wnioskowi. Zob. A. Cieszyński, *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, Toruń 2001, s. 272.

[18] Zdaniem K. Prokopa, Prezydent RP nie może wyjść poza granice wniosku Rady Ministrów, tj. wprowadzić stanu wojennego na terenach nie objętych wnioskiem oraz określić szerszego katalogu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Zob. K. Prokop, *Stan wojny...*, s. 30.

Prezydent powinien niezwłocznie zająć stanowisko wobec wniosku Rady Ministrów. Rozporządzenie wprowadzające stan wojenny podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, który w rezultacie ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Kontrasygnowane rozporządzenie wprowadzające stan wojenny jest niezwłocznie publikowane w Dzienniku Ustaw[19] oraz na mocy art. 228 ust. 2 Konstytucji RP podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości[20].

Rozporządzenie o stanie wojennym nabiera mocy bezpośrednio po podaniu go do publicznej wiadomości. Następnie, nie później niż w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia, Prezydent ma obowiązek przedstawić je Sejmowi do zatwierdzenia. Sejm winien je niezwłocznie rozpatrzyć i zatwierdzić bądź uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231 Konstytucji RP)[21]. Skutkiem uchylenia takiego rozporządzenia jest zniesienie ograniczeń w zakresie wolności i praw jednostki oraz powrót do normalnego funkcjonowania władz publicznych. Z uwagi na okoliczności i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego oraz jego charakter ustrojodawca odstąpił od wyznaczenia czasowych granic jego obowiązywania. Jest on zatem wprowadzany na czas nieoznaczony[22].

Wprowadzenie stanu wojennego nie jest równoznaczne z ogłoszeniem mobilizacji, która wymaga oddzielnego rozporządzenia. Może ona mieć, w zależności od zaistniałej sytuacji, charakter częściowy lub powszechny. Ogłoszenie mobilizacji przez Prezydenta wymaga jednak stosownego wniosku Prezesa Rady Ministrów[23].

W czasie trwania stanu wojennego, zwłaszcza wtedy, gdy towarzyszą mu rzeczywiste działania zbrojne, może zajść sytuacja, że Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie. Niemożność odbywania posiedzeń Sejmu oznacza zawieszenie sprawowanej przez parlament działalności kontrolnej i ustawodawczej. Konstytucja RP przewiduje (art. 234) wówczas możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta RP. Jest to jedyny w Rzeczypospolitej i wyjątkowy przypadek wydawania pozaparlamentarnych aktów ustawodawczych. Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, jednak nie z własnej inicjatywy, a na wniosek Rady Ministrów. Akty te, posiadając moc prawa powszechnie obowiązującego, mogą przede wszystkim dotyczyć działa-

[19] Art. 9 ust. 2 pkt 6 Ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 62, poz. 718).

[20] Konstytucja nie wymienia formy ogłoszenia, która może być zależna od miejscowych warunków i zwyczajów.

[21] W postępowaniu nad rozpatrywaniem rozporządzenia nie bierze udziału Senat, a tym bardziej Prezydent w myśl zasady *nemo iudex in causa sua*. Dlatego Sejm przedstawia swoje stanowisko w formie uchwały, a nie ustawy.

[22] Zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 346.

[23] W analogiczny sposób głowa państwa może również zdecydować o użyciu sił zbrojnych do obrony terytorium Rzeczypospolitej.

nia organów władzy publicznej w czasie trwania stanu wojennego[24]. Rozporządzenia z mocą ustawy nie mają jednak charakteru ostatecznego, ponieważ podlegają rozpatrzeniu i zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu Sejmu[25].

III. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aktywność organów państwowych i innych związków publicznoprawnych, którym państwo przekazało część swojej władzy, jest zdeterminowana prawnie. Inaczej mówiąc, podejmują one tylko takie działania, do których dyspozycja normy prawnej je upoważnia; *a contrario* obywatelom i innym podmiotom prawa wolno czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje. Sfera wolnych zachowań ludzi nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Nierzadko ustrojodawca musi rozstrzygać o sprzecznościach interesów jednostek, ich praw oraz o konfliktach różnych wartości. Tym samym wyznaczyć musi granice korzystania z prawnie uznanych przez siebie wolności[26]. Granice korzystania z praw i wolności, nie mających charakteru absolutnego, wyznaczone zostały w Konstytucji RP. Mają one postać klauzul limitacyjnych oraz klauzuli derogacyjnej[27].

Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zawsze ograniczenie sfery wolności i praw jednostki. Z uwagi na jej znaczenie dla każdego człowieka i obywatela, Konstytucja RP w art. 233 nie pozostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniom[28]. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, ustrojodawca enumeratywnie wyliczył te prawa i wolności, które nie mogą być derogowane przez ustawę o stanie wojennym. Należą do nich: godność człowieka (art. 30), ochrona życia (art. 38), humanitarne traktowanie (art. 39, 40 i 41 ust. 4), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42), dostęp do sądu (art. 45), dobra

---

[24] Na ten temat zob. szerzej w K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 3, s. 47–59.

[25] Konstytucja RP nie reguluje kwestii, co się dzieje z rozporządzeniem nie przedłożonym do zatwierdzenia przez Sejm.

[26] Istnieją jednak prawa i wolności, które nie mogą być w żaden sposób ograniczone, tj. wolności i prawa absolutne (np. prawo do życia, wolność od tortur, wolność od nieludzkiego traktowania lub karania). Zob. art. 38–40 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

[27] Zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 31–33; idem, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997, s. 45 i nast.

[28] Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi: „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". Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 434; L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] T. Jasudowicz (red.), op. cit., s. 156–157.

osobiste (art. 47), sumienie i religia (art. 53), petycje (art. 63), rodzina i dziecko (art. 48 i 72). Zakaz ustanawiania ograniczeń obejmuje katalog 14 artykułów Konstytucji, które dotyczą podstawowych wolności i praw z ochroną życia na czele[29]. Ponadto istnieje dodatkowy zakaz dyskryminacji jednostki z powodu rasy, płci, języka, wyznania, pochodzenia społecznego, urodzenia i majątku. Przewidziana została także zasada wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 4)[30].

IV. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301) uściśla zasady funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia zewnętrznego i wojny oraz rozstrzyga kompetencje naczelnych organów władzy państwowej w kierowaniu obronnością kraju. Porównując jej zapisy z art. 229 Konstytucji RP, należy zauważyć, że pojawił się nowy rodzaj zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa – działania terrorystyczne.

Zgodnie z ustawą, rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent RP w ciągu 48 godzin przedstawia Sejmowi. Jest ono ogłaszane w Dzienniku Ustaw i obowiązuje od dnia jego ogłoszenia. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych zostali obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania go do publicznej wiadomości. Natomiast minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych[31] i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy[32] wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie.

Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów. To on postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, o stanach gotowości bojowej sił

[29] Zob. W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 102–105.

[30] Uszczegółowieniem zapisów art. 228 ust. 4 Konstytucji RP jest Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. 2002, nr 233, poz. 1955). Ustawa określa podstawy, zakres i tryb 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.

[31] Powiadomienie na mocy art. 4 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167) musi zawierać informacje, jakie postanowienia Paktu zostały zawieszone oraz jakie były tego powody, a w dalszej kolejności także określenie terminu, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać.

[32] Powiadomienie na mocy art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284) musi być wyczerpujące, podawać środki, które podjęto oraz powody ich zastosowania.

zbrojnych i określa ich zadania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, a na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zatwierdza plany operacyjne użycia sił zbrojnych i uznaje określone obszary RP za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz przejście na wojenne zasady działania organów władzy publicznej. Ona też określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; może nawet zawiesić ich funkcjonowanie i przekazać te kompetencje organom wojskowym. Jeżeli Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej uprawnienia przejmuje Prezes Rady Ministrów.

Zgodnie z ustawą, do kompetencji Ministra Obrony Narodowej należy m.in.: ocena zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułowanie na ich podstawie propozycji w sprawach obrony państwa. Minister koordynuje realizację zadań administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z konieczności obrony państwa. Ponadto określa potrzeby świadczeń na rzecz sił zbrojnych ze strony określonych organów państwowych, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych. Organizuje uzupełnianie i wyposażanie sił zbrojnych.

Do obowiązków wojewody należy kierowanie zadaniami obronnymi i obroną na obszarze województwa. W tych poczynaniach podporządkowane mu są wszystkie jednostki administracji rządowej i samorządowej. Jeżeli gmina, powiat i samorząd województwa nie realizują zadań związanych z obronnością, możliwe jest ich zawieszenie i ustanowienie zarządu komisarycznego. Ustaje on z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi RP. Dowodzi on siłami zbrojnymi, zapewnia ich współdziałanie z siłami sojuszniczymi, określa potrzeby sił zbrojnych dotyczące wsparcia przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organa wojskowe do wykonywania zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

V. Trzynaście artykułów ustawy przewiduje możliwość ograniczenia różnych praw i wolności jednostki. Wprowadzają one m.in. możliwość nałożenia obowiązków na przedsiębiorców, a także obowiązku świadczenia pracy przez osoby w wieku od 16 do 65 lat. W czasie stanu wojennego można również wprowadzić cenzurę prewencyjną środków społecznego przekazu, a także kontrolę treści rozmów telefonicznych oraz zawartości przesyłek i listów. Ograniczeniu mogą podlegać prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, do zrzeszania się poprzez nakazanie okreso-

wego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych. Konsekwencją wprowadzenia tych rygorów są przepisy karne ustawy.

VI. Regulacje rangi konstytucyjnej i ustawowej w sprawie stanu wojennego mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego. Z prawnego punktu widzenia istota każdego stanu nadzwyczajnego polega na tym, że wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy normalne, zwykłe środki prawne i instytucje ustrojowe okażą się niewystarczające i trzeba zawiesić lub ograniczyć na pewien czas wolności i prawa obywatelskie oraz zmienić kompetencje konstytucyjnych organów władzy przez istotne i nadzwyczajne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej[33]. Pod kątem normatywnym problematyka stanów nadzwyczajnych w państwie stanowi ten obszar porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, który ustrojodawca potraktował w sposób priorytetowy. Świadczy o tym obecność w Konstytucji RP dość dużej liczby przepisów, które zostały umieszczone w Rozdziale XI.

[33] Por. Z. Witkowski, A. Cieszyński, *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 324 i nast.