

MATEUSZ RADAJEWSKI

## **TREŚĆ, CHARAKTER PRAWNY ORAZ KONTROLA LEGALNOŚCI ROZPORZĄDZEŃ DOTYCZĄCYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP**

### **I. WSTĘP**

Problematyka stanów nadzwyczajnych jest wciąż w polskiej nauce prawa obszarem w znacznym stopniu nierozpoznanym. Wynika to zapewne z niestosowania w praktyce norm konstytucyjnych dotyczących tych instytucji. Nie stanowi to jednak usprawiedliwienia niepodejmowania szerzej tego zagadnienia. Nauka prawa powinna bowiem pełnić wobec społeczeństwa rolę służebną, polegającą m.in. na wyjaśnianiu istotnych kwestii wiążących się z obowiązaniem określonych rozwiązań prawnych. W przypadku norm dotyczących stanów nadzwyczajnych, które ze swej natury stosowane są wyłącznie w sytuacjach ekstremalnych, rolą nauki prawa jest zatem rozstrzygnięcie wszelkich wiążących się z nimi istotnych wątpliwości zawczasu, tak aby gdy nadejdzie czas skorzystania z nich, organy państwa mogły prawidłowo i bez przeszkód podejmować odpowiednie działania. Upřednie abstrakcyjne przeanalizowanie tej problematyki w doktrynie powinno także pozwolić na obiektywizację ocen posunięć podejmowanych w ramach stanów nadzwyczajnych, które w przeciwnym wypadku mogłyby być wypaczone przez sympatie polityczne i subiektywny stosunek do niebezpieczeństwa, z jakim przyszło się zmierzyć społeczeństwu.

W związku z powyższym zasadne wydaje się podjęcie refleksji naukowej na temat rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych, rozumianych jako akty prawne wpływające na obowiązywanie konkretnego stanu nadzwyczajnego oraz jego treść<sup>1</sup>. Celem artykułu jest zidentyfikowanie wszystkich rodzajów takich rozporządzeń, zrekonstruowanie ich elementów treściowych oraz określenie ich charakteru prawnego wraz z wynikającymi z niego skutkami dla możliwości kontroli ich legalności. By tego dokonać, analizie poddane zostaną przepisy Konstytucji RP<sup>2</sup> oraz odpowiednich ustaw.

---

<sup>1</sup> Przez treść stanu nadzwyczajnego należy rozumieć specyficzne normy dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej oraz praw i wolności człowieka i obywatela, obowiązujące w jego trakcie.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja).

## II. RODZAJE ROZPORZĄDZEŃ DOTYCZĄCYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Konstytucja w art. 228 ust. 2 przewiduje, że stany nadzwyczajne wprowadzane są w drodze rozporządzenia. Konstytucja posługuje się tym pojęciem także w innych swoich przepisach, określając tym mianem niektóre akty normatywne. Dotyczy to tzw. rozporządzeń wykonawczych (art. 92) oraz rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234). Są to niewątpliwie akty o inny cechach niż rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Rozporządzenia wykonawcze są wydawane wyłącznie w celu wykonania ustawy i na podstawie szczegółowego upoważnienia w niej określonego, które wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie spełnia tych wymogów – upoważnienie do jego wydania ma charakter ogólny, a jego celem nie jest uregulowanie określonej kategorii spraw. Podobnie nie posiada ono cech rozporządzenia z mocą ustawy, którego istotą jest modyfikacja ustawodawstwa zwykłego. Oznacza to, że ustrojodawca pojęciu „rozporządzenie”, o którym mowa w art. 228 ust. 2 Konstytucji, nadał znaczenie autonomiczne – jest to, w odróżnieniu od innych rozporządzeń, akt stosowania prawa<sup>3</sup>.

Konstytucja *explicite* wymienia tylko jeden rodzaj rozporządzeń tego typu, tj. właśnie rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Wydaje się jednak, że możliwe jest wywiedzenie z treści przepisów ustawy zasadniczej istnienia aż trzech innych rodzajów takich rozporządzeń. Pierwszym z nich będzie rozporządzenie w sprawie przedłużenia stanu nadzwyczajnego<sup>4</sup>. Konstytucja o możliwości takiego przedłużenia stanowi w art. 230 ust. 2 oraz w art. 232 zd. 2. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów: „przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni”. Z kolei art. 232 zd. 2 Konstytucji wskazuje, że przedłużenie stanu klęski żywiołowej „może nastąpić za zgodą Sejmu”. Ustawa zasadnicza nie określa ani organów upoważnionych do przedłużania stanów nadzwyczajnych, ani formy prawnej, w jakiej się to odbywa. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że normy te powinny być odczytywane w kontekście przepisów dotyczących wprowadzania stanów nadzwyczajnych, a tym samym ich przedłużenie powinno odbywać się według analogicznych reguł. Tym samym organami upoważnionymi do tego są Rada Ministrów (w przypadku stanu klęski żywiołowej) oraz Prezydent RP działający na wniosek Rady Ministrów (w przypadku stanu wyjątkowego). Przedłużenie stanu nadzwyczajnego powinno natomiast dokonywać się w formie rozporządzenia, nie zaś uchwały Rady Ministrów czy też postanowienia Prezydenta (co mogłaby sugerować literalna wykładnia

<sup>3</sup> Zob. K. Działocha, *Uwagi do art. 87*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 3–4. Nie wyklucza to, że ma ono również cechy aktu normatywnego, o czym mowa będzie w dalszej części.

<sup>4</sup> Zob. K. Działocha, *Uwagi do art. 228*, w: L. Garlicki (red.), op. cit., t. 5, Warszawa 2005, s. 6.

art. 142 ust. 2 Konstytucji<sup>5</sup>). Spójne z tą interpretacją są postanowienia art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym<sup>6</sup> oraz art. 6 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>7</sup>, w których wprost stwierdza się, że przedłużenie stanu nadzwyczajnego następuje w drodze rozporządzenia<sup>8</sup>.

Z treści przepisów konstytucyjnych można wywieść również dopuszczalność wydawania rozporządzeń w sprawie zniesienia stanu nadzwyczajnego<sup>9</sup>. Choć Konstytucja wprost o nich nie stanowi, ich istnienie jest logiczną konsekwencją obowiązywania jej niektórych norm. W tym kontekście w pierwszej kolejności wskazać trzeba na treść jej art. 229, dotyczącego stanu wojennego, który – w przeciwieństwie do norm odnoszących się do pozostałych stanów nadzwyczajnych – milczy na temat maksymalnego czasu jego trwania. Choć takie ujęcie przepisów konstytucyjnych jest do pewnego stopnia nieprecyzyjne, interpretować trzeba je jako możliwość wprowadzenia stanu wojennego wyłącznie na czas nieoznaczony<sup>10</sup>. Konsekwencją tego jest konieczność istnienia formalnego mechanizmu zniesienia stanu wojennego. Nie wydaje się, by tak istotna sprawa, ściśle powiązana z konstytucyjnymi kompetencjami do jego wprowadzania, została przekazana do swobodnego uregulowania ustawodawcy zwykłego – tym samym wszystkie istotne elementy tego mechanizmu należy zrekonstruować na podstawie norm konstytucyjnych. Ich analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku – skoro Prezydent oraz Rada Ministrów są podmiotami decydującymi o trwaniu stanu wojennego, w ich wyłącznej gestii musi pozostawać kwestia jego zniesienia. Analogicznie, skoro stan wojenny wprowadzany jest rozporządzeniem, jego skutki prawne, przy braku precyzyjnych norm, może odwołać jedynie akt takiego samego rodzaju, a zatem również rozporządzenie. Wykładni tej dał wyraz ustawodawca zwykły w art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym<sup>11</sup>, w którym stanowi się, że stan ten znosi „Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia”.

Mimo że pozostałe stany nadzwyczajne wprowadzane są na czas oznaczony, Konstytucja *implicite* przesądza, iż konieczne jest istnienie formalnych mechanizmów ich zniesienia przed upływem czasu, na jaki zostały wprowadzone.

---

<sup>5</sup> Przepis ten stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych [tj. innych niż wydawanie rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń – M.R.] swoich kompetencji”.

<sup>6</sup> Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2017, poz. 1928.

<sup>7</sup> Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2017, poz. 1897.

<sup>8</sup> Podkreślić w tym miejscu trzeba, że ustawodawca zwykły jedynie doprecyzował w tym zakresie normy konstytucyjne. Kwestię tę należy bowiem zaliczyć do materii konstytucyjnej, a zatem nie została ona przekazana ustawodawcy zwykłemu do swobodnego uregulowania.

<sup>9</sup> Zob. K. Działocha, *Uwagi do art. 228*, s. 6.

<sup>10</sup> Skoro bowiem Konstytucja uregulowała czas trwania stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, problematykę tę należy zaliczyć do materii konstytucyjnej. Zagadnienie czasu trwania stanu wojennego nie zostało zatem przekazane do unormowania ustawodawcy zwykłego. By uniknąć niepotrzebnych nieporozumień, w art. 229 Konstytucji można było jednak wprost wskazać, że „[...] Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas nieoznaczony, stan wojenny [...]”.

<sup>11</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2017, poz. 1932.

Wynika to z treści art. 228 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym stany nadzwyczajne ogłaszane są tylko „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. Jeśli zatem przed czasem, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, „zwykle środki konstytucyjne” okażą się wystarczające do przeciwdziałania niebezpieczeństwu (albo samo to niebezpieczeństwo zostanie już zażegnane), istnieje konstytucyjny obowiązek zniesienia stanu nadzwyczajnego<sup>12</sup>. Analogicznie do stanu wojennego powinny to zrobić organy kompetentne do jego ogłoszenia, a dokonać należy tego w formie rozporządzenia. Także w tym zakresie ustawodawca zwykły – w art. 5 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym i art. 6 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej – dokonał prawidłowego uszczegółowienia norm konstytucyjnych.

Czwartym rodzajem omawianych rozporządzeń są rozporządzenia zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Nie zostały one wprost przewidziane ani w Konstytucji, ani w ustawodawstwie zwykłym, ich istnienie wynika jednak pośrednio z obowiązujących przepisów. Skoro, uprzedzając dalsze rozważania, elementem koniecznym rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny jest m.in. określenie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, może się zdarzyć, że kwestia ta w rozporządzeniu tym zostanie uregulowana niewłaściwie – tj. przewidziane ograniczenia praw i wolności okażą się niewystarczające. Trudno jest twierdzić, że w sytuacji takiej państwo pozostaje bezradne albo konieczne jest sięganie do koncepcji stanu konieczności państwowej<sup>13</sup>. Należy dopuścić, by wówczas możliwe było odpowiednie nowelizowanie postanowień rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny. Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że może się to dokonać jedynie w formie rozporządzenia wydanego przez te same organy. Tam, gdzie Konstytucja przewiduje kontrolę Sejmu nad wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, konieczne jest poddanie jego kontroli także analizowanego rozporządzenia nowelizującego<sup>14</sup>. Jako że akt taki wchodzi w życie, zanim Sejm podejmie stosowną uchwałę, przyjąć trzeba, że jego uchylenie rodzi skutki „reanimacyjne”, a zatem przywraca stan prawny sprzed nowelizacji<sup>15</sup>. Nie wydaje się natomiast, by kontroli takiej poddawać rozporządzenie nowelizujące rozporządzenie o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej

<sup>12</sup> Warto zauważyć, że przepis ten nakłada też obowiązek znoszenia stanu nadzwyczajnego (również stanu wojennego) na obszarach, na których nie jest już on konieczny, nawet jeśli niezbędne jest jego obowiązywanie w innych częściach państwa.

<sup>13</sup> Szerzej na jej temat – zob. K. Wojtyczek, *Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 39–49.

<sup>14</sup> W przeciwnym wypadku dochodziłoby do obejścia przepisów konstytucyjnych. Skoro przedmiotem kontroli Sejmu jest całe rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny, rozstrzyga on nie tylko o samej potrzebie wprowadzenia takiego stanu, ale i o dopuszczalności stosowania środków, jakie Prezydent na wniosek rządu określił w rozporządzeniu.

<sup>15</sup> W przeciwnym razie kontrola Sejmu nad nim pozbawiona byłaby sensu, skoro jego uchylenie nie doprowadzałoby do cofnięcia skutków, które wywołało ono w sferze prawa (zob. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 65, w którym TK analogicznie uzasadnił istnienie skutku „reanimacyjnego” niektórych jego orzeczeń dotyczących przepisów nowelizujących).

w przypadku, gdy stan ten został już przedłużony za zgodą Sejmu. Wynika to z tego, że Konstytucja kontroli Sejmu poddaje jedynie sam fakt przedłużenia tego stanu. Rozporządzenie przedłużające stan klęski żywiołowej nie jest aktem samoistnym w tym sensie, że jego istota sprowadza się wyłącznie do przedłużenia obowiązywania uprzedniego rozporządzenia wprowadzającego ten stan nadzwyczajny. Akt, który kontroluje Sejm, w swej treści nie reguluje żadnej problematyki. Oznacza to, że w omawianej sytuacji nowelizowane jest jedynie pierwotne rozporządzenie, które zgodnie z Konstytucją nie podlega kontroli parlamentu. Kontroli takiej nie powinien też podlegać akt, który go nowelizuje.

Za możliwością nowelizowania rozporządzeń wprowadzających stan nadzwyczajny przemawia także art. 228 ust. 5 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wszelkie działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Tym samym jeśli przewidziane w rozporządzeniu wprowadzającym stan nadzwyczajny ograniczenia praw i wolności okażą się zbyt radykalne, istnieje konstytucyjny obowiązek zmiany tego aktu, tak by dopuszczał on jedynie takie formy ograniczeń praw i wolności, które są konieczne do przeciwdziałania istniejącemu niebezpieczeństwu.

Warto jeszcze w tym miejscu wspomnieć, że analizowane rozporządzenie, skoro nie zostało przewidziane wprost w przepisach prawa, powinno być wydawane jedynie, gdy zajdzie konieczność modyfikacji zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. W sytuacji gdy niezbędne okaże się rozszerzenie wprowadzonego stanu nadzwyczajnego na inne niż pierwotnie obszary, odpowiednie organy władzy powinny wydawać raczej rozporządzenie wprowadzające (równoległy) stan nadzwyczajny na tych terenach. Podobnie – jak już zostało wskazane – gdy na danej części terytorium państwa dalsze obowiązywanie stanu nadzwyczajnego nie jest konieczne, należy wydać rozporządzenie znoszące stan nadzwyczajny na tych obszarach, nie zaś rozporządzenie nowelizujące akt wprowadzający stan nadzwyczajny.

### III. TREŚĆ ROZPORZĄDZEŃ DOTYCZĄCYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Drugim zasygnalizowanym na wstępie problemem badawczym jest zrekonstruowanie elementów treściowych wskazanych wyżej rozporządzeń. Problematyka ta, jak się wydaje, została uregulowana na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie z art. 228 ust. 5 ustawy zasadniczej istotą stanów nadzwyczajnych jest modyfikacja zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Natomiast – jak stanowi jej art. 228 ust. 2 – działania podejmowane w ramach stanów nadzwyczajnych muszą być proporcjonalne do stopnia zagrożenia. Zestawienie tych dwóch norm każe przyjąć, że spośród wszystkich przewidzianych w ustawie specyficznych zasad działania organów władzy publicznej oraz ograniczeń praw i wolności w konkretnym stanie nadzwyczajnym stosowane mogą być tylko te, które są nie-

zbędne. Konieczne jest zatem dokonanie formalnej konkretyzacji norm ustawowych na potrzeby danego stanu nadzwyczajnego. Jedynym instrumentem, który może do tego posłużyć, jest właśnie rozporządzenie wprowadzające ten stan. Konstytucja przesądza zatem, że niezbędnymi elementami takiego rozporządzenia są co najmniej normy dotyczące funkcjonowania władzy publicznej<sup>16</sup> oraz ograniczeń praw i wolności, wyselekcjonowane z postanowień ustaw o stanach nadzwyczajnych<sup>17</sup>.

Obecnie obowiązujące ustawodawstwo spełnia ten wymóg jedynie połowicznie. W art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wojennym, art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym oraz art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej stwierdza się, że rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny określa jedynie zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Tym samym z góry zakłada się dopuszczalność stosowania wszelkich specyficznych zasad funkcjonowania władz publicznych, co trzeba ocenić negatywnie z punktu widzenia przeanalizowanych rozwiązań konstytucyjnych.

Drugim obligatoryjnym elementem każdego rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest niewątpliwie określenie jego zakresu terytorialnego. Wynika to w sposób oczywisty z przepisów ustawy zasadniczej, w której stwierdza się wprost, że każdy ze stanów nadzwyczajnych (w tym stan wojenny) może być wprowadzony w całości lub na części terytorium państwa. Ustawodawstwo zwykle nie uszczegóławia tych norm, a zwłaszcza nie określa, w jaki sposób należy opisać terytorium, na którym wprowadza się dany stan nadzwyczajny. Oznacza to konieczność odwoływania się do ogólnych przepisów dotyczących podziału terytorialnego państwa. Tym samym Prezydent lub Rada Ministrów mają obowiązek opisać terytorium obowiązywania stanu nadzwyczajnego przez wskazanie w treści rozporządzenia nazw jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, na obszarze których ma on obowiązywać. Powinno się to dokonać w jak najprostszy sposób, a zatem przez wskazanie najwyższych możliwych jednostek (np. województw). Wymienianie mniejszych jednostek powinno nastąpić wtedy, tylko gdy stan nadzwyczajny nie jest wprowadzany na całym obszarze wyższej jednostki. Teoretycznie problematyczne może być opisanie obszaru stanu nadzwyczajnego, gdyby miał on być mniejszy od gminy. W praktyce sytuacja taka nie powinna jednak się zdarzyć. Zagrożenie, które może uzasadniać wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, swoimi rozmiarami powinno zagrażać zdecydowanie większym obszarom niż pojedyncza gmina, a tym bardziej jej część. Gdyby jednak rzeczywistość zaprzeczyła tej tezie, wydaje się, że jednym racjonalnym rozwiązaniem byłoby odwoływanie się do podziału gminy na jednostki pomocnicze (tj. sołectwa, osiedla itd.).

Warto jeszcze w tym miejscu wskazać, że nie ma podstaw do wymagania oznaczenia obszaru stanu nadzwyczajnego w rozporządzeniu także w formie graficznej. Z pewnością nie jest to jednak zabronione. Z kolei samo takie

---

<sup>16</sup> Odmienne – zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 28.

<sup>17</sup> Zob. K. Działocha, *Uwagi do art. 231*, w: L. Garlicki (red.), op. cit., t. 4, Warszawa 2005, s. 1.



oznaczenie, bez opisanie granic tekstowo, mogłoby w praktyce rodzić pewne problemy – zwłaszcza w zakresie statusu terenów, na których przebiegałaby linia oznaczająca granicę obszaru stanu nadzwyczajnego. Dlatego tego typu rozwiązania należałoby odrzucić.

Trzecim elementem omawianego rozporządzenia jest wskazanie czasu, na jaki zostaje wprowadzony stan nadzwyczajny. Jak zostało wspomniane, nie dotyczy to jednak stanu wojennego, który zawsze wprowadzany jest na czas nieoznaczony. W przypadku pozostałych dwóch stanów nadzwyczajnych Konstytucja określa precyzyjnie ich maksymalny pierwotny wymiar, tj. 90 dni w przypadku stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 1) i 30 dni w przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 232 zd. 1). Normy te wskazują też na sposób, w jaki należy opisać czas trwania stanu nadzwyczajnego – jedyną możliwą do zastosowania jednostką są dni. Wynika to także z faktu, że trudno byłoby opisać przewidywany czas trwania takiego stanu za pomocą bardziej precyzyjnych jednostek, tj. godzin. Posługiwanie się natomiast takimi jednostkami, jak tydzień czy miesiąc, mogłoby wprowadzać niepotrzebny chaos, tym bardziej że możliwy czas trwania stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego jest na tyle krótki, że posługiwanie się dniami wydaje się po prostu naturalne i optymalne<sup>18</sup>.

Wątpliwości budzić może, czy z punktu widzenia Konstytucji konieczne jest choćby zwięzłe opisywanie w analizowanym rozporządzeniu przyczyn wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, że normę taką można wyinterpretować z charakteru takiego rozporządzenia – oprócz funkcji prawnej pełni ono także do pewnego stopnia rolę symboliczną<sup>19</sup> i informacyjną, co znajduje swoje odzwierciedlenie w konstytucyjnym obowiązku dodatkowego podania go do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 *in fine*). Co więcej, w sytuacji gdy normalny przepływ informacji może zostać zakłócony, rozporządzenie takie w pewnych specyficznych warunkach mogłoby nawet służyć za nośnik informacji publicznej, do której dostęp gwarantuje obywatelom art. 61 ustawy zasadniczej. Te wszystkie argumenty skłaniają do wniosku, że omawiany akt powinien zawierać informację o przyczynach wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Może to się dokonać zarówno w samej jego treści (np. w preambule lub w jego pierwszej jednostce redakcyjnej), jak i w załączniku do niego, pod warunkiem że stanowić on będzie jego integralną część, podlegającą ogłoszeniu razem z jego postanowieniami.

Nie należy także zapominać, że rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego przedstawiane są Sejmowi, który może je uchylić. Ich rzetelna kontrola wymaga przedstawienia motywów ich wydania. Mogłyby one jednak zostać zamieszczone w jego uzasadnieniu, które nie podlegałoby aż tak szerokiej publikacji. Z tego względu nie może to być argument rozstrzygający. Niewątpliwie świadczy on jednak o tym, że organy wprowadzające stan wojenny i wyjątkowy są zobowiązane do szczegółowego

<sup>18</sup> Z pewnością inaczej byłoby, gdyby stan nadzwyczajny mógł być wprowadzany na okres np. dwóch lat.

<sup>19</sup> Jak się wydaje, jego „dramatyczny” charakter ma mobilizować społeczeństwo.

opracowania motywów, którymi się kierowały, aczkolwiek nie jest konieczne, by – przynajmniej w pełnym zakresie – zostały one zamieszczone w omawianym rozporządzeniu.

Obowiązek wskazania w akcie wprowadzającym stan nadzwyczajny przyczyn jego wydania został przewidziany na poziomie ustawowym, co – jak wynika z powyższych rozważań – należy w pełni zaaprobować. Przepisy poszczególnych ustaw o stanach nadzwyczajnych nie określają szczegółowo tego wymogu. Z tego względu opis przyczyn wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie musi być szczegółowy. Powinien on jednak, jak się wydaje, zawierać co najmniej dwa elementy. Pierwszym z nich jest odniesienie się do konkretnej konstytucyjnej podstawy wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego, a zatem wskazanie wprost, że jest nią np. zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Po drugie, konieczne jest zwięzłe przytoczenie okoliczności faktycznych odnoszących się do tej podstawy, a więc np. określenie kataklizmu albo państwa, które dokonało agresji na terytorium RP. Nie należy natomiast wymagać wskazywania w rozporządzeniu, że „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”, aczkolwiek, jak już była o tym mowa, konieczne jest wykazanie tego w uzasadnieniu rozporządzenia, zwłaszcza w przypadku stanu wojennego lub wyjątkowego, kiedy Sejm kontroluje zasadność jego wprowadzenia.

Jak się wydaje, ostatnim elementem rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny powinno być wskazanie dnia, od którego on obowiązuje. Wynika to z konieczności zagwarantowania obywatelom pewności co do obowiązującego reżimu prawnego. Nie powinno budzić wątpliwości, że stan wojenny oraz stan wyjątkowy są odpowiedzią na nagle zdarzenia, powinny więc one być wprowadzane niezwłocznie, tj. z chwilą ogłoszenia rozporządzenia. W takim przypadku nie jest już konieczne wskazywanie konkretnej daty, gdyż fakt jego obowiązywania będzie wynikał z samej treści rozporządzenia. Konstatacja ta jest spójna z regulacjami ustaw o stanie wojennym oraz o stanie wyjątkowym, w których wprost stanowi się, że stany te obowiązują od dnia ogłoszenia odpowiedniego rozporządzenia w „Dzienniku Ustaw”<sup>20</sup>.

Odmiennie jest w przypadku stanu klęski żywiołowej. Kataklizmy oraz ich skutki mogą być bowiem niekiedy prognozowane z pewnym wyprzedzeniem. Rada Ministrów powinna więc dysponować pewną swobodą w określaniu dnia, w którym zaczyna obowiązywać stan nadzwyczajny, tak by możliwe było wcześniejsze ogłoszenie rozporządzenia w tej sprawie, co powinno skutkować lepszym przygotowaniem władz oraz obywateli na jego wprowadzenie. Daje temu wyraz art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w którym stanowi się, że obligatoryjnym elementem rozporządzenia wprowadzającego ten stan nadzwyczajny jest data jego wprowadzenia. Tym samym, nawet jeśli Rada Ministrów chce, by zaczął on obowiązywać niezwłocznie, nie może poprzestać na

---

<sup>20</sup> Należy zakładać, że taka publikacja nastąpi natychmiast po podpisaniu rozporządzenia, stąd też daty tych dwóch czynności nie powinny się różnić. Gdyby jednak odbywały się w nocy, na przełomie dwóch dni, Prezydent, przewidując, że ogłoszenie rozporządzenia nastąpi już po północy, powinien w rozporządzeniu wskazać następny dzień jako datę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.



samym wskazaniu, że wprowadza się stan klęski żywiołowej, ale musi określić dokładny dzień, w którym się to stanie – w tym przypadku będzie to data zbieżna z datą publikacji rozporządzenia w „Dzienniku Ustaw”.

W tym miejscu na marginesie warto dodać, że niedopuszczalne byłoby wprowadzenie jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, z mocą wsteczną. Jest to konsekwencją obowiązywania zasady państwa prawnego, a przede wszystkim wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa<sup>21</sup>. Organy władzy publicznej nie mogą w ten sposób próbować legalizować działań podjętych nawet w celu ochrony państwa<sup>22</sup>, tym bardziej że zbyt późne ogłoszenie stanu nadzwyczajnego najczęściej będzie konsekwencją zaniedbań właśnie tych organów.

Wydaje się, że rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny nie może zawierać żadnych innych elementów treściowych poza wskazanymi powyżej. Nie można w nim regulować innych spraw, w tym także dotyczących stanów nadzwyczajnych (jak np. kwestii wyrównywania szkód wynikających z ograniczenia w czasie ich trwania praw i wolności człowieka i obywatela), albo określać, przy spełnieniu jakich warunków wprowadzany stan nadzwyczajny zostaje zniesiony *ex lege*.

Treść innych omówionych wyżej rozporządzeń wynika z samej ich istoty. Tym samym w rozporządzeniu znoszącym stan nadzwyczajny określa się jedynie sam ten fakt, wskazując na rozporządzenie, które go wprowadzało. Podobnie będzie w przypadku rozporządzeń przedłużających stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Rozporządzenie nowelizujące rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny powinno z kolei zawierać jedynie postanowienia dotyczące nowelizacji poszczególnych regulacji tego pierwotnego aktu.

#### IV. CHARAKTER PRAWNY ROZPORZĄDZEŃ DOTYCZĄCYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Z treścią rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych ściśle wiąże się kwestia ich charakteru prawnego. Już pobieżna analiza ich treści prowadzi do wniosku, że w przypadku części z nich należałoby go określić jako mieszany – mają one zarówno cechy aktu indywidualnego, jak i normatywnego. Dotyczy to z pewnością rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny. Samo jego wprowadzenie jest aktem indywidualnym – nie tworzy nowych norm, a jedynie otwiera możliwość stosowania specyficznych regulacji przewidzianych na tę okoliczność. Oprócz tego omawiane rozporządzenie określa jednak również szczególne formy ograniczania praw i wolności. Choć formy te zostały uprzednio przewidziane w ustawie, dopiero omawiane rozporządzenie

<sup>21</sup> Mogłoby to bowiem prowadzić do poważnych nadużyć, np. do kwestionowania ważności przegranych przez rządzących wyborów przeprowadzonych w dzień, który *post factum* został ogłoszony pierwszym dniem stanu nadzwyczajnego.

<sup>22</sup> Oczywiście w takim przypadku otwarta pozostaje droga do kwalifikowania konkretnych działań jako podjętych w stanie wyższej konieczności.

pozwala na ich stosowanie. Tym samym akt ten współkształtuje normy obowiązujące w danym stanie nadzwyczajnym. Nie może budzić wątpliwości, że normy te, rekonstruowane na podstawie treści rozporządzenia i ustawy, mają charakter generalny i abstrakcyjny – są adresowane do podmiotów nieoznaczonych co do tożsamości i wyrażają powtarzalne reguły zachowania. Oznacza to, że omawiane rozporządzenie w tym zakresie ma charakter normatywny. Akt ten, ujmowany całościowo, należy więc określać mianem aktu mieszanego lub hybrydowego<sup>23</sup>.

Niewątpliwie aktami indywidualnymi będą też rozporządzenia przedłużające i znoszące stany nadzwyczajne. Pojawia się jednak pytanie, czy mają one również charakter normatywny. Pośrednio wpływają one bowiem na zakres temporalny stosowania norm wyrażonych w rozporządzeniu wprowadzającym stan nadzwyczajny. Jak się wydaje, owa pośredniość to zbyt mało, by zaliczyć je do aktów o cechach normatywnych – nie uchylają one ani nie przedłużają obowiązywania określonych norm, lecz powodują jedynie, że przestaje być spełniony (rozporządzenie znoszące) albo dłużej jest spełniony (rozporządzenie przedłużające) warunek ich stosowania. Tym samym rozporządzenia te zaliczyć należy wyłącznie do aktów stosowania prawa.

Czwarty rodzaj omawianych rozporządzeń, tj. rozporządzenie nowelizujące, ma z kolei wyłącznie charakter normatywny. Jego istotą jest jedynie ingerencja w treść przepisów rozporządzenia wprowadzającego stan nadzwyczajny. Charakter tego aktu jest więc analogiczny do innych aktów zmieniających akty normatywne.

## V. KONTROLA LEGALNOŚCI ROZPORZĄDZEŃ DOTYCZĄCYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Ostatnim zasygnalizowanym na wstępie problemem badawczym jest kwestia kontroli legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych. Choć Konstytucja co do zasady *explicite* nie reguluje tej problematyki, to jednak wydaje się, że normy konstytucyjne dotyczące tego zagadnienia można wyinterpretować z niektórych jej postanowień.

Kontrolę niektórych rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych wprost przewidziano w art. 231 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym akty wprowadzające stan wyjątkowy lub wojenny przedkładane są Sejmowi, który może je uchylić bezwzględną większością głosów. Choć w przepisie tym nie sprecyzowano kryteriów, jakimi ma się w tym zakresie kierować parlament, to jednak nie budzi wątpliwości, że podstawą do uchylenia omawianych roz-

---

<sup>23</sup> Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 187. Można w tym zakresie dostrzec analogię do uchwały w sprawie powołania komisji śledczej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że akt ten ma charakter mieszany – w zakresie, w jakim powołuje określoną komisję, ma cechy aktu indywidualnego, natomiast w zakresie, w jakim określa generalne i abstrakcyjne zasady jej działania, jest aktem normatywnym (zob. wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU, seria A, nr 8, poz. 109).

porządzeń może być m.in. ich niezgodność z prawem. Jak już zostało wspomniane, podobnej kontroli parlamentarnej powinny podlegać rozporządzenia nowelizujące rozporządzenia wprowadzające stan wojenny lub wyjątkowy.

Kontrola niektórych z omawianych rozporządzeń została przewidziana także w art. 230 ust. 2 oraz 232 zd. 2 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej mogą zostać przedłużone wyłącznie za zgodą Sejmu. Oznacza to kontrolę rozporządzeń w tej sprawie przed ich wejściem w życie. Niewątpliwie jedną z przesłanek odmowy udzielenia zgody na przedłużenie stanu nadzwyczajnego może być niezgodność z prawem przedkładanego rozporządzenia<sup>24</sup>.

Oprócz wskazanych wyżej przypadków prawo nie przewiduje wprost możliwości kwestionowania ze skutkiem *erga omnes* rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych. Nie wydaje się jednak, by kontrola ich legalności była całkowicie wykluczona. W tym kontekście należy zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 188 pkt 3 Konstytucji, w którym wskazuje się, że Trybunał Konstytucyjny bada zgodność „przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe” z wyższymi hierarchicznie aktami normatywnymi. Tym samym jeżeli jakkolwiek akt zawiera wypowiedzi normatywne i został wydany przez centralny organ państwa, podlega kognicji TK<sup>25</sup>. Jak już zostało wskazane, elementy normatywne zawierają rozporządzenia wprowadzające stan nadzwyczajny oraz rozporządzenia nowelizujące takie akty. Skoro są one są wydawane przez Prezydenta lub Radę Ministrów, a zatem centralne organy państwa, podlegają kontroli TK<sup>26</sup>.

Skoro rozporządzenia wprowadzające stan nadzwyczajny mają charakter mieszany, kognicji Trybunału podlegają one tylko w tej części, w jakiej zawierają wypowiedzi normatywne. Problematiczna jest kwestia badania omawianych rozporządzeń z perspektywy norm proceduralnych i kompetencyjnych<sup>27</sup>. *Prima facie* w ten sposób siłą rzeczy dokonywana byłaby bowiem kontrola całego aktu, a negatywne orzeczenie w tym zakresie skutkowałoby utratą przez rozporządzenie mocy prawnej. Tym samym dochodziłoby do zniesienia stanu nadzwyczajnego orzeczeniem TK. Skutek taki byłby jednak sprzeczny z Konstytucją, która nie poddała kognicji tego organu aktów indywidualnych, w tym decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, że problem ten można rozwiązać, przyjmując, że orzeczenie TK może wywierać wpływ jedynie na normatywną część rozporządzenia. Tym samym nawet jeśli Trybunał stwierdzi, że zostało ono wydane z naruszeniem norm proceduralnych lub

---

<sup>24</sup> W praktyce odmowa taka najczęściej powinna się wiązać z odmienną oceną faktu występowania okoliczności warunkujących dopuszczalność przedłużenia stanu nadzwyczajnego. W takim przypadku Sejm, stwierdzając, że nie ma podstaw prawnych do takiego przedłużenia, będzie kwestionował nie tylko zasadność, ale i legalność rozporządzenia Prezydenta.

<sup>25</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 188*, w: idem (red.), op. cit., t. 5, Warszawa 2007, s. 10 i 21.

<sup>26</sup> Do podobnych wniosków doszedł K. Prokop (zob. idem, op. cit., s. 30).

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 68 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072): „Orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego [...] z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu [...], jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”. Choć norma ta wprost została wysłowiona wyłącznie na poziomie ustawowym, *implicite* wynika z postanowień Konstytucji.

kompetencyjnych, może pozbawić mocy obowiązującej jedynie jego postanowienia normatywne. W takim przypadku stan nadzwyczajny trwałby nadal, aczkolwiek nie obowiązywałyby żadne szczególne zasady ograniczeń praw człowieka<sup>28</sup>. Wówczas należałoby niezwłocznie dokonać nowelizacji rozporządzenia, w której na nowo unormowano by tę kwestię.

Warto w tym miejscu wskazać, że powyższe problemy nie występują w przypadku rozporządzeń nowelizujących. Mają one bowiem wyłącznie charakter normatywny, a zatem w całości podlegają kognicji TK. Tym samym orzeczenie stwierdzające naruszenie procedury lub kompetencji do ich wydania skutkowałoby utratą przez nie mocy obowiązującej w całości.

Jak się wydaje, nie istnieją inne sposoby kontroli legalności omawianych rozporządzeń ze skutkiem *erga omnes*. W szczególności nie podlegają one kontroli sądów administracyjnych. Wprowadzenie, zniesienie lub przedłużenie stanu nadzwyczajnego w swej istocie polega bowiem na zmodyfikowaniu podstawowych zasad funkcjonowania państwa – trudno jest więc działania tej rangi zakwalifikować do kategorii aktywności z zakresu administracji publicznej. Niewątpliwie Prezydent oraz Rada Ministrów, podejmując decyzje w sprawach stanów nadzwyczajnych, nie działają jako organy administracji, lecz jako centralne organy państwa wykonujące swoje uprawnienia w sferze przyznanego konstytucyjnie *imperium*<sup>29</sup>.

Interesujące jest, czy omawiane rozporządzenia, w zakresie w jakim nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, mogłyby z woli ustawodawcy zwykłego stać się przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego. Szczególną podstawę prawną do tego mógłby stanowić art. 183 ust. 2 ustawy zasadniczej, w którym wskazuje się, że SN wykonuje inne czynności – niż nadzór nad sądami powszechnymi i wojskowymi – określone w Konstytucji i ustawach. Nie jest jasne, jak szeroką swobodę przyznaje ten przepis ustawodawcy zwykłemu. Stworzenie mechanizmów wiążącej sądowej kontroli legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych niewątpliwie w sposób istotny modyfikowałoby relacje między organami władzy publicznej. Służyłoby to jednak wyłącznie ochronie praworządności, która jest jedną z podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, a przy tym ze swej natury jest niesprzeczna z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Trudno więc byłoby znaleźć w ustawie zasadniczej dostateczne argumenty przeciwko takiemu rozwiązaniu. Tym samym należy się opowiedzieć za jego dopuszczalnością.

Osobną kwestią jest możliwość incydentalnej kontroli legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych dokonywanej przez sędziów na tle konkretnej sprawy. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko jej oraz ustawom zwykłym<sup>30</sup>. Oznacza

<sup>28</sup> I zasady działania organów władzy publicznej, jeżeli również to zagadnienie należy do materii omawianych rozporządzeń.

<sup>29</sup> Podobną argumentacją w zakresie odmowy uznania aktywności Prezydenta w sferze powoływania sędziów za działalność administracyjną stosują sądy administracyjne (zob. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2012 r., I OSK 1879/12).

<sup>30</sup> Analogiczne rozwiązanie w odniesieniu do sędziów Trybunału Stanu zostało zamieszczone w art. 199 ust. 3 Konstytucji.

to brak ich podległości niższym aktom, jeśli są one z nimi niezgodne<sup>31</sup>, co skutkuje rozstrzygnięciem sprawy z ich pominięciem lub – ewentualnie – skierowaniem takiego aktu do TK w trybie pytania prawnego. Nie wydaje się, by zasady te nie mogły się odnosić także do rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych (i to zarówno tych, które zawierają elementy normatywne, jak i tych, które są ich pozbawione<sup>32</sup>). Specyfika tych rozporządzeń w żaden sposób nie sprzeciwia się bowiem temu, by na tle konkretnej sprawy nie można było stwierdzić ich nielegalności i rozstrzygnąć sprawę z ich pominięciem<sup>33</sup>. W niektórych przypadkach może to być nawet jedyny sposób na zapewnienie praworządności<sup>34</sup>.

## VI. ZAKOŃCZENIE

Powyższe refleksje wskazują, że problematyka rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych, mimo pozornej lakoniczności przepisów ustawy zasadniczej, relatywnie szczegółowo została uregulowana na poziomie konstytucyjnym. Rolą ustawodawcy zwykłego jest co do zasady wyłącznie uszczegółowienie niektórych z omówionych wyżej kwestii.

Wydaje się, że przeanalizowane regulacje konstytucyjne zasługują na aprobatę. Rozporządzenia dotyczące stanów nadzwyczajnych zostały bowiem w nich skonstruowane prawidłowo, w związku z czym można oczekiwać, że – w przypadku konieczności ich zastosowania – spełnią one swoje zadanie.

*dr Mateusz Radajewski*  
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Wrocław  
mradajewski@swps.edu.pl  
<https://orcid.org/0000-0002-7547-9197>

---

<sup>31</sup> Zob. np. L. Garlicki, *Uwagi do art. 178*, w: idem (red), op. cit., t. 4, Warszawa 2005, s. 15–16; R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 70, 2008, z. 2, s. 13.

<sup>32</sup> Możliwość incydentalnego kwestionowania przez sądy niezgodnych z prawem aktów indywidualnych pochodzących od centralnych organów państwa została potwierdzona w uchwale Sądu Najwyższego z 31 maja 2017 r. (I KZP 4/17, OSNKW 2017, nr 7, poz. 37).

<sup>33</sup> Odmienne – zob. K. Prokop, op. cit., s. 30.

<sup>34</sup> Mogłoby tak być np. w przypadku Prezydenta lub członków rządu, którzy bezpodstawnie, w złej wierze wprowadzili stan nadzwyczajny w celu podjęcia działań, które normalnie byłyby zabronione (np. związanych z szykanowaniem opozycji). W takim stanie rzeczy Trybunał Stanu (albo sąd powszechny) powinien móc stwierdzić, że stan nadzwyczajny został wprowadzony sprzecznie z prawem, a w konsekwencji rozstrzygnąć sprawę tak, jakby podjęte przez oskarżonych działania przeprowadzono poza stanem nadzwyczajnym. Warto w tym miejscu odnotować, że część doktryny niesłusznie odrzuca możliwość badania przez władzę sądowniczą legalności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego – zob. np. L. Mażewski, *Kilka uwag o instytucji stanu nadzwyczajnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 82, 2009, nr 2, s. 37.

THE REGULATIONS ON EXTRAORDINARY MEASURES  
IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND:  
THEIR CONTENT, LEGAL NATURE AND THE SUPERVISION OF THEIR LAWFULNESS

Summary

The objective of the article is to: identify all kinds of regulations related to extraordinary measures (that is legal acts that affect the validity and content of particular extraordinary measures); to reconstruct the elements of their content and define their legal nature, along with the means of supervising their lawfulness. In the article four types of such regulations will be distinguished: regulations introducing extraordinary measures, regulations which extend and terminate them, as well as regulations that amend the regulation introducing extraordinary measures. Their content and legal character are varied. The most complex is the regulation introducing extraordinary measures, since it is both an individual and normative act. The author concludes that the analysed regulations are subject to the review of the Constitutional Tribunal. In the remaining scope, the possibility of their supervision by the judiciary is limited; however, it is possible to question them incidentally before the courts and the State Tribunal. The reflections lead to the formulation of a positive assessment of the constitutional provisions related to the issue under analysis.