

Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*

1. *Wstęp.* Stan nadzwyczajny stanowi formę reakcji państwa na sytuację szczególnego zagrożenia, przy czym w państwie demokratycznym konieczne jest nadanie tej reakcji określonych ram konstytucyjnych. Konstytucjonalizacja stanu nadzwyczajnego jest z kolei problematyczna, ponieważ owo zagrożenie jest trudne do przewidzenia, w związku z tym uregulowanie adekwatnych form reakcji państwa na nie jest dużym wyzwaniem. Dodatkowo stan nadzwyczajny z istoty swej ma charakter wyjątkowy i epizodyczny¹, bowiem w państwie demokratycznym instytucja ta stosowana jest rzadko i krótkotrwale. Z tego powodu możliwość weryfikacji przez praktykę ustrojową przydatności konstytucyjnej regulacji tej materii jest bardzo ograniczona. Tezę tę doskonale potwierdza fakt, że obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej od 25 lat konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych tylko raz została zastosowana – w związku z wprowadzeniem 2.09.2021 r. stanu wyjątkowego na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego. Praktyka ustrojowa obejmuje jednak również te przypadki, w których nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego mimo zaistnienia przesłanek wymagających podjęcia takiej decyzji. Ich uwzględnienie umożliwi bardziej kompleksową ocenę regulacji konstytucyjnej i praktyki jej stosowania.

Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na przedstawienie całości problematyki konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych². Do analizy wybrano jedynie niektóre zagadnienia: przesłanki stanu nadzwyczajnego, możliwości weryfikacji jego legalności, warunki ograniczania praw i wolności jednostki.

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (DEC- 2020/37/B/HSS/02756).

¹ Zob. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, *Palestra* 2020, nr 9, s. 5.

² Zagadnieniu temu poświęcono już wiele prac, w tym również monografii. Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012; E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

Rozważane będą również problemy dopuszczalności tworzenia pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych oraz modyfikowania zasad uzyskiwania odszkodowania za szkody wynikłe w czasie stanu nadzwyczajnego. W zakończeniu zamieszczone zostaną postulaty *de lege ferenda*.

2. *Regulacja konstytucyjna a praktyka ustrojowa*. Konstytucja poświęca problematyce stanów nadzwyczajnych odrębny rozdział, usytuowany w końcowej części tego aktu prawnego jako rozdział XI. Ustrojodawca uregulował w nim stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej, a ponadto określił ogólne i szczególne przesłanki ich wprowadzania, zasady działania organów państwa po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego oraz zasady ograniczania w tym czasie praw i wolności jednostek. Dodatkowo w rozdziale tym wprowadzono nową kategorię źródeł prawa, tj. rozporządzenie z mocą ustawy.

Praktyka ustrojowa stosowania tych przepisów jest bardzo uboga, bowiem stan nadzwyczajny tylko raz został ogłoszony pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji. Był to stan wyjątkowy wprowadzony przez Prezydenta rozporządzeniem z 2.09.2021 r.³ wydanym na wniosek Rady Ministrów⁴. Czas obowiązywania stanu wyjątkowego określono na 30 dni, a jego zasięg terytorialny objął obszar części województw podlaskiego i lubelskiego. Rozporządzenie to zostało przedstawione Sejmowi do rozpatrzenia⁵, jednak izba nie zdecydowała się na jego uchylene⁶. Stan wyjątkowy następnie przedłużono na okres kolejnych 60 dni, tj. do 2.12.2021 r. rozporządzeniem Prezydenta z 1.10.2021 r.⁷ wydanym za zgodą Sejmu wyrażoną 30.09.2021 r.⁸

W okresie 25 lat obowiązywania Konstytucji pojawiały się również inne sytuacje, które były rozważane jako uzasadniające wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W czasie wielkiej powodzi w 2001 r., która objęła znaczną część kraju, a także w czasie suszy w latach 2000, 2003 i 2006, powodującej duże straty w rolnictwie, zagrożenie pożarowe w lasach oraz utrudnienia w zaopatrzeniu ludności w wodę, wskazywano na potrzebę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Z kolei potrzeba wprowadzenia stanu wyjątkowego była rozważana w czasie globalnego kryzysu finansowego czy różnych faz rozwoju kryzysu migracyjnego. W ostatnim czasie na potrzebę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wskazywano w kontekście pandemii COVID-19⁹. Pandemia jest bowiem katastrofą naturalną

³ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2.09.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U., poz. 1612).

⁴ Wniosek RM z 31.08.2022 r., RM-060-218-21.

⁵ Zob. Sejm IX kadencji, druk nr 1512 (pismo Prezydenta z 2.09.2021 r.).

⁶ Głosowanie nr 160 z 6.09.2021 r., posiedzenie nr 36, Sejm IX kadencji.

⁷ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1.10.2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U., poz. 1788).

⁸ Zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.09.2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (Dz.U., poz. 1787).

⁹ Zob. E. Kurzępa, *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, Przegląd Prawa Publicznego 2021, nr 5, s. 8; J. Wawrzyński, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, PiP 2021, nr 9, s. 81;

w rozumieniu art. 232 Konstytucji, co potwierdza wykonujący go art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁰, który definiuje katastrofę naturalną jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności (...) chorób zakaźnych ludzi”. Pandemia jest również klęską żywiołową w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, bowiem jej skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem¹¹. Ostatecznie jednak w żadnym z tych wypadków nie doszło do ogłoszenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych uregulowanych w Konstytucji.

Do kategorii stanów nadzwyczajnych nie zaliczono stanu wojny, o którym mowa w art. 116 Konstytucji, bowiem jest to instytucja z zakresu prawa międzynarodowego, kształtująca relacje między Rzeczpospolitą Polską a innym państwem, a nie – jak w przypadku stanów nadzwyczajnych – instytucja prawa wewnętrznego. Stan wojny koresponduje jednak ze stanem wojennym z uwagi na tożsamość przesłanek warunkujących dopuszczalność ich ogłoszenia. Oba te stany mogą być bowiem wprowadzone w razie „zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Nie jest również stanem nadzwyczajnym czas wojny, o którym mowa w art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji. Pojęcie to nie jest także tożsame ze stanem wojny – odnosi się raczej do faktów, a nie ich prawnej kwalifikacji. Niemniej jednak analiza przesłanek wprowadzenia stanu wojny prowadzi do wniosku, że w czasie wojny powinien zostać wprowadzony stan wojny. Dodatkowo art. 136 Konstytucji przewiduje możliwość zarządzenia przez Prezydenta na wniosek Prezesa RM powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa”. Instytucja ta może być wykorzystana nie tylko w czasie stanu wojny, ale również w razie ogłoszenia stanu wojennego.

3. *Przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.* Konstytucja określa ogólne przesłanki wprowadzenia każdego stanu nadzwyczajnego oraz przesłanki szczególne warunkujące ogłoszenie konkretnego stanu nadzwyczajnego. Przesłanki ogólne wymienia art. 228 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji – wskazuje, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony w sytuacji „szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”, a konsekwencją tego zagrożenia jest brak „normalnego funkcjonowania państwa”. Z kolei przesłanki szczególne formułują dalsze przepisy rozdziału XI, w świetle których stan wojenny może 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” (art. 229 Konstytucji). Stan wyjątkowy można ogłosić w sytuacji „zagrożenia

P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 8; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, nr 12, s. 8.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.

¹¹ Zob. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 8.

konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego” (art. 230 Konstytucji), a stan klęski żywiołowej – w razie zaistnienia „katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej” (art. 232 Konstytucji). O ile przesłanki ogólne muszą wystąpić kumulatywnie, o tyle do wprowadzenia konkretnego stanu nadzwyczajnego wystarczające jest zaistnienie jednej z wymienionych przesłanek szczególnych.

Dotychczasowa praktyka ustrojowa pozwala na rekonstrukcję powodów wprowadzenia tylko jednego stanu nadzwyczajnego, tj. stanu wyjątkowego zarządzanego rozporządzeniem Prezydenta z 2.09.2021 r. na wniosek RM z 31.08.2021 r. W § 1 ust. 1 tego rozporządzenia wskazano, że został on wprowadzony „w związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi”. Z kolei z uzasadnienia wniosku RM wynika, że źródłem tego zagrożenia była nie tyle duża liczba uchodźców przekraczających granicę polsko-białoruską¹², ile sytuacja, w której „zamierzone i zaplanowane działania służb białoruskich, ukierunkowane na destabilizację sytuacji na granicy z Polską i innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, tj. Litwą i Łotwą”, przybierają postać „wojny hybrydowej”, zmierzając do wywołania kryzysu migracyjnego (s. 3 wniosku RM). Tak określona przyczyna wprowadzenia stanu wyjątkowego, o ile odpowiadała prawdzie, niewątpliwie wskazywała na istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w rozumieniu art. 230 Konstytucji.

Wspomniany § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta nie odnosił się natomiast wprost do przesłanek ogólnych wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymienionych w art. 228 ust. 1 i 5 Konstytucji: przesłanki „szczególnego zagrożenia”, przesłanki niewystarczalności „zwykłych środków konstytucyjnych” oraz przesłanki braku „normalnego funkcjonowania państwa”. O ile „wojna hybrydowa” mogłaby zostać uznana za spełniającą ów wymóg kwalifikowalnego charakteru zagrożenia, o tyle zaistnienie drugiej i trzeciej przesłanki w świetle przedstawionego przez Prezydenta uzasadnienia może rodzić wątpliwości. Prezydent, przedkładając Sejmowi do zatwierdzenia rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, jako powód niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych wskazał to, że „nie jest (...) możliwe skuteczne wykonywanie zadań w rejonie granicy polsko-białoruskiej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i żołnierzy Wojska Polskiego wskutek działań podejmowanych przez inne podmioty”. Ten ogólny powód został dokładniej wyjaśniony we wniosku RM o wprowadzenie stanu wyjątkowego, w którym wskazano, że „zaistniałe zagrożenie związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Skuteczność realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej doznaje bowiem ograniczeń na skutek działań podejmowanych przez osoby przebywające w rejonie granicy polsko-białoruskiej zgodnie z prawem. Osoby te realizują swoje konstytucyjne prawa i wolności, takie jak prawo do swobodnego przebywania na terytorium

¹² Na dzień 25.08.2021 r. odnotowano ponad 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy.

Rzeczypospolitej Polskiej czy wolność zgromadzeń. Utrzymująca się obecność osób postronnych utrudnia realizację zadań służbowych przez funkcjonariuszy i żołnierzy rozmieszczonych w tym rejonie. Ponadto zainteresowanie, jakie wśród osób postronnych wywołała sytuacja, sprzyja incydentom wywołującym interwencji funkcjonariuszy, którzy przez to nie mogą w należyty sposób realizować swoich zadań, związanych z ochroną granicy państwowej w warunkach kryzysu migracyjnego. Zatem dla zapewnienia pełnej skuteczności działań podejmowanych obecnie przez polskie służby w celu ochrony granicy państwowej z Republiką Białorusi, niezbędne jest stworzenie rozmieszczonym na granicy funkcjonariuszom i żołnierzom możliwości spowodowania, aby osoby postronne, których obecność nie jest pożądana z punktu widzenia celu realizowanych działań operacyjnych, niezwłocznie opuściły teren, na którym działania te są prowadzone” (s. 7 wniosku RM).

Wynika zatem z tego, że rzeczywistym powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego w tym konkretnym przypadku była chęć uniemożliwienia osobom postronnym korzystania z ich praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych, bowiem to utrudniało pracę funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom. Głównie chodziło o obywateli polskich pomagających migrantom przekraczającym lub usiłującym przekroczyć granicę z Białorusią, którym pomocy odmawiało państwo polskie. W dalszej części wniosku RM wyjaśniła, że obowiązujące prawo nie pozwala na zakazanie tym obywatelom korzystania z przysługujących im praw i wolności, a wprowadzenie stanu wyjątkowego taką możliwość stworzy, bo pozwoli np. na wprowadzenie zakazu przebywania na terytorium przygranicznym. Ten sposób argumentowania doskonale oddaje fragment uzasadnienia wniosku RM odnoszący się do kwestii korzystania przez obywateli z prawa do informacji publicznej. W uzasadnieniu tego wniosku czytamy: „obecna skala zjawiska polegającego na kierowaniu do organów Straży Granicznej wniosków o udostępnienie informacji publicznej – związana z zainteresowaniem, jakie wywołuje sytuacja na granicy polsko-białoruskiej – prowadzi do nadmiernego obciążenia struktur Straży Granicznej zadaniami związanymi z realizacją dostępu do informacji publicznej. Tymczasem w obecnych, nadzwyczajnych okolicznościach jednostki organizacyjne tej formacji, zwłaszcza zlokalizowane na terenie objętym sytuacją kryzysową, powinny mieć możliwość całkowitego skoncentrowania posiadanych sił i środków na pracy operacyjnej” (s. 10 wniosku RM).

Faktycznym powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego nie była zatem niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych do zniesienia zagrożenia ze strony władz białoruskich i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa polskiego, lecz zamiar przyznania organom władzy publicznej nadzwyczajnych kompetencji pozwalających na uniemożliwienie obywatelom korzystania z gwarantowanych im praw i wolności, a tym samym zapewnienia tym organom swobody działania poza kontrolą społeczną. Z tych powodów można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy w tej konkretnej sytuacji istniała ogólna przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego, o której mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, czyli niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych.

4. *Kontrola legalności stanu nadzwyczajnego.* Konstytucja nie ustanowiła specjalnej procedury weryfikacji legalności wprowadzenia stanu nadzwyczaj-

nego lub legalności zaniechania podjęcia takiej decyzji. Można jednak wskazać na kompetencje kontrolne, którymi w tym zakresie dysponuje Sejm, Trybunał Konstytucyjny oraz sąd.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego Prezydent zobowiązany jest przedłożyć Sejmowi, który je rozpatruje i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231 Konstytucji). Oczywiście, powodem uchycenia wspomnianego rozporządzenia może być również jego niezgodność z prawem, w tym wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego mimo braku podstaw do podjęcia takiej decyzji. Sejm wyraża również zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego na wniosek Prezydenta (art. 230 ust. 2 Konstytucji) i stanu klęski żywiołowej na wniosek RM (art. 232 Konstytucji). Na tym etapie izba ma także możliwość kontroli zasadności dalszego utrzymywania stanu nadzwyczajnego, co wymaga weryfikacji istnienia wspomnianych przesłanek ogólnych i szczególnych.

Kompetencje kontrolne Sejmu wynikające z tych przepisów wydają się jednak niewystarczające z punktu widzenia konieczności zapewnienia efektywnej kontroli legalności wprowadzenia i obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Po pierwsze, Sejm nie ma kompetencji do zmiany treści rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego, w tym zmiany zakresu wprowadzonych ograniczeń praw i wolności jednostki czy zmiany czasu lub obszaru obowiązywania stanu nadzwyczajnego¹³. Może jedynie zablokować wprowadzenie jednego z tych stanów, co będzie problematyczne wówczas, gdy potrzeba wprowadzenia stanu nadzwyczajnego będzie bezsporna, a wątpliwości będą dotyczyć kwestii szczegółowych, uregulowanych w rozporządzeniu prezydenckim. Po drugie, nie jest jasne, czy kompetencja Sejmu do uchycenia rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego ma charakter jednorazowy czy powtarzalny. Innymi słowy, pojawia się pytanie, czy kompetencja ta wygasa w momencie niepodjęcia przez Sejm uchwały o uchyceniu tego rozporządzenia – bądź to z powodu niepoddania jej pod głosowanie, bądź to z powodu jej nieprzegłosowania z uwagi na brak wymaganej liczby głosów do jej poparcia. Artykuł 231 zd. 3 Konstytucji nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń, dlatego – moim zdaniem – Sejm może uchylić rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego w dowolnym momencie, choć w literaturze prezentowane są również odmienne poglądy na tę kwestię¹⁴. Po trzecie, Sejmowi nie jest przedkładane do rozpatrzenia rozporządzenie RM wprowadzające stan klęski żywiołowej, a więc nie ma on kompetencji do jego uchycenia. W literaturze wskazuje się, że nie ma żadnych powodów, dla których uzasadnione byłoby wyłączenie tego aktu spod kontroli Sejmu, zwłaszcza że jego represyjność również może być znaczna¹⁵. Kontrola taka pojawia się dopiero w razie podjęcia przez

¹³ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 188; M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 6, s. 116.

¹⁴ Zob. np. E. Czarny-Drożdżejko, *Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 11, s. 18.

¹⁵ Podobnie zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 116–117; M. Radajewski, *Procedura...*, s. 119.

rząd decyzji o przedłużeniu stanu klęski żywiołowej, bowiem zgodnie z art. 232 Konstytucji może to nastąpić jedynie za zgodą Sejmu. Zgoda ta warunkuje również możliwość każdego kolejnego przedłużenia stanu klęski żywiołowej, co dodatkowo potwierdza nieracjonalność wyłączenia kompetencji Sejmu do kontroli legalności tego stanu na etapie jego wprowadzenia.

Kolejnym organem, który może być rozważany jako organ kontrolujący legalność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jest Trybunał Konstytucyjny. Abstrahując oczywiście od obecnych problemów związanych z funkcjonowaniem tej instytucji, która niewątpliwie w istniejących realiach faktycznych nie jest w stanie działać niezależnie i bezstronnie¹⁶. Gdyby jednak TK funkcjonował prawidłowo, to warto zauważyć, że art. 188 pkt 3 Konstytucji przyznaje mu możliwość badania przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe. Do kategorii tego rodzaju organów niewątpliwie należą zarówno Prezydent, jak i rząd. Z orzecznictwa TK wynika jednak, że przedmiotem kontroli sprawowanej przez ten organ mogą być tylko takie przepisy, które spełniają kryterium normatywności, a zatem zawierają normy generalne i abstrakcyjne¹⁷. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy takie przepisy zawiera rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego albo rozporządzenie o przedłużeniu obowiązywania stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Niewątpliwie rozporządzenia te mają charakter aktów nienormatywnych (aktów stosowania prawa, zbliżonych w istocie do decyzji administracyjnej) w tej części, w której wprowadzają określony stan nadzwyczajny na określonym obszarze i w określonym czasie. Ich normatywność można byłoby rozważać jedynie w tej części, w której określają one zakres ograniczeń praw i wolności jednostki obowiązujących w ramach konkretnego stanu nadzwyczajnego. Jednakże rozporządzenia w tej części tylko powtarzają regulację ustawową i nie zawierają żadnej nowości normatywnej. Ich celem jest jedynie wskazanie tych ograniczeń ustawowych, które w warunkach danego stanu nadzwyczajnego się aktualizują. To oznacza, że tego rodzaju akty prawne nie spełniają wymogu normatywności w znaczeniu wynikającym z orzecznictwa TK, a tym samym nie mogą być przez ten organ kontrolowane¹⁸.

¹⁶ Zob. L. Garlicki, *Disabling the Constitutional Court in Poland?*, [w:] *Transformation of law systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015. Liber Amicorum in Honorem Prof. dr. dres. H. C. Rainer Arnold*, red. A. Szmyt, B. Banaszak, Gdańsk 2016, s. 63–69; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019; M. Wyrzykowski, *Experiencing the Unimaginable: the Collapse of the Rule of Law in Poland*, *Hague Journal on the Rule of Law* 2019, nr 11, s. 417–422; M. Florczak-Wątor, *The Polish Constitutional Tribunal and its Transformation*, *European Review of Public Law* 2020, nr 32, s. 461–471.

¹⁷ Zob. orzeczenia TK: z 7.06.1989 r., U 15/88, OTK ZU 1989, poz. 10; z 29.03.2000 r., P 13/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 68; B. Naleziński, *uwaga do art. 188*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 561–562.

¹⁸ Odmienne zob. M. Radajewski, *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, nr 4, s. 141–142; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 187. Z kolei P. Tuleja (*Pandemia...*, s. 11) stwierdza, że rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny „jest aktem generalnym wykazującym cechy ogólnego aktu stosowania prawa”.

Można w końcu również rozważać dopuszczalność kontroli przez sądy powszechne legalności rozporządzeń wprowadzających stan nadzwyczajny lub przedłużających okres jego obowiązywania. Dotyczyłoby to zwłaszcza spraw o odszkodowanie, w których poza samą szkodą konieczne jest ustalenie bezprawności działania lub zaniechania organu władzy publicznej, a także związku przyczynowego między tym działaniem lub zaniechaniem a powstałą szkodą¹⁹. Domaganie się naprawienia szkody powstałej w następstwie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymagałoby zatem kontroli legalności rozporządzenia stan ten wprowadzającego lub przedłużającego jego obowiązywanie. Kontroli tego aktu prawnego mógłby dokonać sąd orzekający o odszkodowaniu²⁰. Bardziej problematyczna byłaby natomiast kontrola legalności zaniechania wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Wymagałaby ona bowiem przyjęcia, że istnieją sytuacje, w których wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest obowiązkiem Prezydenta lub rządu, a nie jedynie uprawnieniem pozostającym w sferze uznania administracyjnego tych organów. Konstytucja mówi co prawda tylko o „możliwości” wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowo przez Prezydenta, oraz stanu klęski żywiołowej przez rząd, a nie o obowiązku skorzystania z tej możliwości. Jednak w literaturze podnosi się, że ta możliwość nie oznacza całkowitej dyskrecjonalności, lecz „instrumentalny obowiązek wykonywania kompetencji”²¹. Poza tym obowiązek reakcji organów państwa na sytuację nadzwyczajną, stwarzającą szczególnie zagrożenie m.in. dla życia i zdrowia jednostki, może być rekonstruowany z przepisów usytuowanych także poza rozdziałem XI ustawy zasadniczej. Można np. wskazać, że spoczywający na rządzie obowiązek zarządzenia stanu klęski żywiołowej w czasie pandemii COVID-19 może być wywodzony z art. 228 i art. 232 w zw. z art. 68 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika, że „władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych”, a także w związku z przepisami konstytucyjnymi nakładającymi na organy władzy publicznej obowiązek ochrony życia i zdrowia obywateli (art. 5, art. 38, art. 68 ust. 2 Konstytucji). To prowadzi do wniosku, że jeżeli ziszcza się wszystkie przesłanki uzasadniające wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego, to dany organ ma obowiązek stan ten wprowadzić, o ile w inny sposób nie jest w stanie skutecznie zagwarantować ochrony życia i zdrowia obywateli.

5. *Warunki ograniczania praw jednostki w stanach nadzwyczajnych.* Najczęściej dyskutowanym w kontekście stanów nadzwyczajnych, zwłaszcza w warunkach pandemii COVID-19, było zagadnienie warunków ograniczania praw i wolności jednostki. W czasie stanów nadzwyczajnych warunki te są odmiennie ukształtowane aniżeli w czasie normalnego funkcjonowania państwa. W tym ostatnim wypadku wynikają one przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast w tym pierwszym – z art. 228 i art. 233 Konstytucji. Bez wcho-

¹⁹ Zob. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, s. 197–289.

²⁰ Obecnie w TK oczekuje na rozpoznanie sprawa o sygn. K 18/20, w której kwestionowana jest kompetencja sądów do kontroli konstytucyjności rozporządzeń.

²¹ P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 9.

dzenia w szczególności można jedynie stwierdzić, że podstawowe różnice dotyczą zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności²². W czasie stanu nadzwyczajnego wprowadzane ograniczenia praw i wolności jednostki powinny być proporcjonalne do stopnia zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Oznacza to, że art. 228 ust. 5 Konstytucji inaczej niż art. 31 ust. 3 Konstytucji projektuje test proporcjonalności – wymóg skuteczności ograniczenia przedkłada ponad wymóg jego najmniejszej dolegliwości dla jednostki. W czasie stanu nadzwyczajnego dopuszczalne są również ograniczenia naruszające istotę konstytucyjnych praw i wolności, choć katalog tych praw i wolności, których istota może być naruszona, odmiennie jest ukształtowany w razie wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji) oraz w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 Konstytucji). W czasie normalnego funkcjonowania państwa obowiązuje bezwzględnie rozumiany zakaz naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności, który wynika z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Te ogólne rozważania dotyczące warunków ograniczania praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego warto skonfrontować z ograniczeniami wprowadzonymi 2.09.2021 r. w czasie stanu wyjątkowego na terenach graniczących z Białorusią. Należy zauważyć, że § 2 rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu tego stanu wskazywał konkretne ograniczenia praw i wolności jednostki obowiązujące w stanie wyjątkowym. Zostały one wybrane przez Prezydenta spośród różnych nakazów, zakazów i obowiązków, które wskazano w rozdziale 3 ustawy z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym²³. To potwierdza, że wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego nie powoduje automatycznego uruchomienia wszystkich ograniczeń praw i wolności przewidzianych w stosownej ustawie. Ograniczenia te każdorazowo wymagają wskazania w rozporządzeniu o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego. Z art. 228 ust. 5 Konstytucji wynika bowiem, że różny stopień zagrożenia i różne przyczyny braku normalnego funkcjonowania państwa uzasadniają wprowadzenie różnych ograniczeń praw i wolności jednostki. Ograniczenia ustawowe, spośród których Prezydent wybrał te obowiązujące w czasie wprowadzonego 2.09.2021 r. stanu wyjątkowego, musiały dodatkowo mieścić się w katalogu nadzwyczajnych (dalej idących) ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji. Ten wymóg formalnie rozporządzenie spełniało – ograniczało znacząco wolność działalności gospodarczej, wolność pozyskiwania informacji, wolność przemieszczania się, wolność zgromadzeń, wolność korzystania z dóbr kultury oraz prawo do informacji publicznej.

Oprócz rozporządzenia Prezydenta ograniczenie praw i wolności w związku z kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią wprowadziło również rozporządzenie RM wydane na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątk-

²² Więcej zob. M. Florczak-Wątor, *States of Emergency in Poland and Their Impact on the Protection of Human Rights in Times of COVID-19 Pandemic*, *Romanian Journal of Comparative Law* 2021, nr 2, s. 296–302.

²³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1928. W rozporządzeniu Prezydenta powtórzono ograniczenia wymienione we wniosku RM o wprowadzenie stanu wyjątkowego.

kowym²⁴. Z tego przepisu wynika, że RM powinna określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Warto jednak zauważyć, że istnieją poważne wątpliwości co do konstytucyjności regulacji ustawowej, powierzającej rządowi doprecyzowanie ograniczeń praw i wolności jednostki obowiązujących w czasie stanu wyjątkowego. Jak zauważył S. Trociuk, art. 230 i art. 231 Konstytucji nie powierzają Radzie Ministrów żadnych kompetencji normodawczych związanych ze stanem wyjątkowym, a jedynie kompetencję do wystąpienia z wnioskiem o jego wprowadzenie²⁵. Co prawda, zgodnie z art. 228 ust. 3 Konstytucji zasady działania organów władzy publicznej, w tym RM, w stanie wyjątkowym ma określać ustawa, ale nie oznacza to, że ustawa może modyfikować regulację konstytucyjną. Jak wskazuje S. Trociuk, przyjęta w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym konstrukcja prawna prowadzi do tego, że „rozporządzenie Rady Ministrów formalnie wykonując to upoważnienie, staje się w rzeczywistości rozporządzeniem wykonującym rozporządzenie Prezydenta. Może to zaś prowadzić do ograniczenia w istotny sposób kontrolnych funkcji Sejmu opisanych w art. 231 Konstytucji, które ograniczają się do rozporządzenia Prezydenta i nie obejmują już rozporządzenia Rady Ministrów, która może bardziej intensywnie niż czyni to rozporządzenie Prezydenta (...) ingerować w prawa i wolności jednostki”²⁶. Uwaga ta jest w pełni trafna, tym bardziej że porównanie zakresu przedmiotowego ograniczeń wprowadzonych w obu rozporządzeniach wydanych w czasie ubiegłorocznego stanu wyjątkowego prowadzi do wniosku, że zakres tych ograniczeń jest szerszy w rozporządzeniu rządowym. O ile bowiem z rozporządzenia Prezydenta wynikał zakaz przebywania „w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym”, o tyle z rozporządzenia rządowego wynika, że zakaz ten obowiązuje „całą dobę” i „na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym”. Ewidentnie zatem RM rozszerzyła zakres temporalny i terytorialny obowiązywania wspomnianego zakazu w stosunku do tego, co było ustalone w rozporządzeniu Prezydenta²⁷.

Warto również zauważyć, że ograniczenia praw i wolności jednostki wprowadzone w związku z ogłoszeniem stanu wyjątkowego utrzymano po uchyleniu tego stanu – ustawą z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw²⁸ wprowadzono istotne zmiany do ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej²⁹. Wśród nich znalazł się „czasowy

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.09.2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U., poz. 1613).

²⁵ S. Trociuk, *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021.

²⁶ S. Trociuk, *Stan wyjątkowy...*, LEX/el. 2021.

²⁷ Zob. S. Trociuk, *Stan wyjątkowy...*, LEX/el. 2021.

²⁸ Dz.U., poz. 2191.

²⁹ Dz.U., poz. 295 ze zm.

zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen”, który zgodnie z dodanym art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej mógł zostać wprowadzony w przypadku „konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych”. Od zakazu tego wprowadzono wyjątki analogiczne do tych, które znalazły się w rozporządzeniu rządowym precyzującym rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Przestrzeganie zakazu przebywania na obszarze w strefie nadgranicznej obwarowano dodatkowo sankcją karną – karą aresztu lub grzywną.

Zakaz przebywania w strefie nadgranicznej zgodnie z dodanym art. 12a ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej może wprowadzić minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Wykonując przyznane mu upoważnienie, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał 30.11.2021 r. rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi³⁰. Zakaz ten został wprowadzony na okres od 1.12.2021 r. do 1.03.2022 r. w akcie podustawowym, co jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wymaga, by ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były wprowadzane tylko w drodze ustawy³¹. Dotyczy to oczywiście również wolności poruszania się, która ma status wolności konstytucyjnej, jest bowiem uregulowana w art. 52 ust. 1 Konstytucji³². Należy pamiętać o tym, że zakaz przebywania na danym obszarze dotyka nie tylko samej wolności poruszania się, ale również innych praw i wolności, których realizacja wymaga od jednostki przebywania na danym obszarze. Dotyczy to np. wolności działalności gospodarczej, prawa do ochrony życia rodzinnego, wolności prasy czy prawa do pozyskiwania informacji.

Podobne zastrzeżenia rodził zakaz przemieszczania się wprowadzony w związku z pandemią COVID-19 w okresie od 25.03.2020 r. do 19.04.2020 r.³³ czy zakaz zgromadzeń publicznych obowiązujący od 14.03.2020 r. do 28.05.2020 r.³⁴

³⁰ Dz.U., poz. 2193.

³¹ Więcej zob. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 22.

³² Zob. F. Morawski, *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020, nr 9, s. 7–17.

³³ Zob. np. J. Wilk, *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020; F. Morawski, *Zakaz...*, s. 7–17. Zobacz również wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.

³⁴ Zob. M. Wróblewski, *Wolność zgromadzeń w czasie epidemii*, LEX/el. 2020; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność...*, s. 14. Zob. również wyrok SN z 1.07.2021 r., IV KK 238/21, LEX nr 3194268.

6. *Dopuszczalność tworzenia pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych*. W ciągu 25 lat obowiązywania Konstytucji kilkakrotnie powracał problem dopuszczalności tworzenia przez ustawodawcę pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W ostatnim czasie problem ten był rozważany w kontekście stanu epidemii – w związku z wprowadzeniem tego stanu zamiast stanu klęski żywiołowej. Warto jednak przypomnieć, że wcześniej podobne zagadnienie było analizowane przez TK w wyroku z 21.04.2009 r. stwierdzającym niekonstytucyjność art. 3 pkt 1 ustawy z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁵. Przepis ten definiował „sytuację kryzysową” jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Definicja ta miała podstawowe znaczenie dla funkcjonowania w Polsce systemu zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podejmowania przez organy administracji publicznej i Siły Zbrojne RP działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że „analizowana definicja zawiera element negatywny, tzn. sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych (...) Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą «normalne» środki”.

Problem pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego powrócił wraz z wprowadzeniem stanu epidemii, a wcześniej stanu zagrożenia epidemicznego w związku z pandemią COVID-19. Stan ten nie był stanem nadzwyczajnym w rozumieniu Konstytucji, a zatem nie mógł rodzić analogicznych skutków ani w sferze działania organów państwa, ani w obszarze ograniczeń praw i wolności jednostki. W literaturze był on określany jako stan nadzwyczajny *de facto*, choć nie *de iure*, albo jako stan nadzwyczajny materialny, choć nie formalny³⁶, czy nawet jako stan hybrydowy³⁷. Oczywiście, stanu epidemii, podobnie jak stanu zagrożenia epidemicznego, nie można uznać *ex definitione* za niekonstytucyjny tylko dlatego, że w Konstytucji oba te stany wprost nie zostały uregulowane. Niewątpliwie mają one swoją podstawę w art. 68 ust. 4 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Jeśli więc wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii służy realizacji tego

³⁵ K 50/07, OTK ZU 2009, nr 4, poz. 51.

³⁶ Zob. P. Kardas, *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktu dóbr w czasie pandemii*, *Palestra* 2020, nr 6, s. 9.

³⁷ M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/> (dostęp: 31.07.2022 r.); P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 15.

celu, to nie może być uznane za niekonstytucyjne. W literaturze prezentowane było jednak również odmienne stanowisko, nawiązujące do tez wspomnianego wyroku TK z 21.04.2009 r., zgodnie z którym ustawodawca nie może poszerzać katalogu stanów nadzwyczajnych, dodając do tego katalogu nowe stany nadzwyczajne. Zakaz uchwalania ustaw określających inne stany nadzwyczajne wywodzi się *a contrario* z art. 228–232 Konstytucji, które upoważniają ustawodawcę do uregulowania tylko trzech stanów nadzwyczajnych³⁸. Pogląd ten moim zdaniem jest jednak dyskusyjny, bowiem ustawy są uchwalane na podstawie ogólnego upoważnienia konstytucyjnego, a zatem nie jest wymagane, a nawet nie jest możliwe, wyraźne wskazanie w Konstytucji tych ustaw, które mogą być uchwalone przez parlament.

Akceptując istnienie pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, należy podkreślić, że nie mogą one wywoływać skutków, które przewidziane są dla stanów nadzwyczajnych uregulowanych w Konstytucji. W tym sensie katalog konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych jest zamknięty i nie może być poszerzany przez ustawodawcę zwykłego o kolejne stany nadzwyczajne, którym przysługiwałby status konstytucyjny³⁹. Pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne nie mogą również zastępować tych uregulowanych w Konstytucji, choć jednocześnie w stosunku do nich powinny mieć charakter subsydiarny. Innymi słowy, ogłoszenie stanu wojennego, wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej uzasadnione jest tylko wówczas, gdy wprowadzenie stanu pozakonstytucyjnego nie jest możliwe lub celowe⁴⁰. Pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne należą bowiem do kategorii „zwykłych środków konstytucyjnych” w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji. Co prawda, nie są one w Konstytucji uregulowane, ale mogą służyć realizacji norm konstytucyjnych.

W końcu należy podkreślić również to, że wprowadzenie pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego nie może mieć na celu obejścia Konstytucji. To ostatnie pojęcie oznacza szczególną formę obejścia prawa, które polega na „osiągnięciu celu zabronionego przez jedną normę w taki sposób, że adresat podejmuje zachowanie, które pozornie stanowi przypadek zastosowania innej normy, a nie normy obchodzonej. Pozwala to adresatowi uniknąć niedogodności, jakie wiążą się z podporządkowaniem normie sankcjonowanej, przy jednoczesnym nienarażaniu się na realizację sankcji”⁴¹. Obejście Konstytucji jest definiowane jako pewna postać jej nieprzestrzegania i podejmowania działań niezgodnych z Konstytucją, choć jednocześnie niekoniecznie naruszających ją⁴². Jako przykład tak rozumianego obejścia Konstytucji, a konkretnie jej przepisów o stanach nadzwyczajnych, wskazywano niegdyś ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Podkreślano, że ustawa ta to „recepta na obejście rozmaitych warunków

³⁸ Zob. P. Tuleja, *Pandemia...*, s. 11

³⁹ Podobnie zob. E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, <https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/> (dostęp: 31.07.2022 r.).

⁴⁰ Zob. postanowienie SN z 28.07.2020 r., I NSW 2849/20.

⁴¹ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2013, s. 172.

⁴² W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, PiP 2014, nr 9, s. 20.

ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych”⁴³. Podobny mechanizm działania wykazywały regulacje prawne dotyczące stanu epidemii. Umożliwiały one bowiem ograniczenie praw jednostki w nadzwyczajnym zakresie bez jednoczesnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i tym samym z pominięciem zasad ograniczania praw jednostki obowiązujących w czasie tego stanu. Co więcej, w czasie epidemii wprowadzono ograniczenia dalej idące niż te, które byłyby dopuszczalne, gdyby wprowadzono wymagany przez Konstytucję stan nadzwyczajny. Przypomnieć choćby należy, że w stanie epidemii zakazano organizowania zgromadzeń, mimo że tak daleko idące ograniczenie nie byłoby akceptowalne w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej z uwagi na treść art. 233 ust. 3 Konstytucji⁴⁴.

7. *Alternatywne zasady dochodzenia odszkodowania za wyrządzone szkody.* Dopuszczalność nadzwyczajnych ograniczeń praw i wolności jednostki powinna być warunkowana zapewnieniem jednostce efektywnych środków ochrony tychże praw i wolności. Konstytucja wzmocniła efektywność ochrony tylko w przypadku jednego środka, a mianowicie prawa do odszkodowania. Artykuł 228 ust. 4 Konstytucji stanowi, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Wykonaniem tej zapowiedzi stała się ustawa z 22.11.2022 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁴⁵. Zasady zawarte w tej ustawie powinny znaleźć zastosowanie również do stanu wyjątkowego wprowadzonego w związku z kryzysem na granicy z Białorusią. Tak się jednak nie stało, bowiem niespełna miesiąc po wprowadzeniu tego stanu i tuż przed jego przedłużeniem parlament uchwalił 29.09.2021 r. ustawę o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.⁴⁶ Ustawa ustaliła odmienne zasady uzyskiwania rekompensaty przez podmioty działające w branży turystycznej i gastronomicznej na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a jej art. 5 pozbawił obywateli, którym wypłacono rekompensatę, roszczenia o odszkodowanie od Skarbu Państwa za stratę majątkową poniesioną na skutek stanu wyjątkowego oraz za utracone korzyści, które wnioskodawca mógłby osiągnąć, gdyby strata ta nie powstała. Tymczasem ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych przyznaje roszczenie o odszkodowanie każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następ-

⁴³ W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2007, s. 51.

⁴⁴ Zob. również porównanie innych ograniczeń obowiązujących w czasie stanu epidemii i stanu klęski żywiołowej – J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020, nr 11, s. 82–83.

⁴⁵ Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

⁴⁶ Dz.U., poz. 425, ze zm.

stwie ograniczenia swoich wolności i praw w czasie stanu nadzwyczajnego, a odszkodowanie to obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej. Co jednak najistotniejsze, art. 6 tej ustawy przewiduje, że poszkodowany niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia może wnieść powództwo do sądu powszechnego, przy czym wniesienie tego powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji dotyczącej przyznania mu odszkodowania. Ustawa przewiduje nawet, że roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych poszkodowanego. Można oczywiście przyjmować, że podmioty niewymienione w ustawie o rekompensacie mogą dochodzić odszkodowania na zasadach wskazanych w ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych, niemniej jednak samo wyłączenie pewnej grupy podmiotów spod działania korzystniejszej dla nich ustawy i poddanie ich działaniu ustawy mniej korzystanej, specjalnie ustanowionej dla tych osób, może budzić poważne wątpliwości.

8. *Podsumowanie i wnioski de lege ferenda.* Stany nadzwyczajne pozwalają państwu demokratycznemu na niestandardowe reagowanie w razie pojawienia się szczególnego zagrożenia, którego za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych nie można usunąć. W tym sensie instytucję tę można widzieć jako element szerszej koncepcji demokracji zdolnej do obrony⁴⁷. Skuteczność tego mechanizmu zależy jednak od udanego jego skonstruowania na poziomie regulacji konstytucyjnej.

Polska regulacja konstytucyjna, choć zasadniczo dobrze ukształtowana, wymagałaby zmian ukierunkowanych na wzmocnienie kontroli nad działaniami egzekutywy na etapie wprowadzania stanu nadzwyczajnego i jego obowiązywania, a także na etapie korzystania przez nią z kompetencji do ograniczania praw i wolności jednostki. Konieczne jest poddanie kontroli Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej oraz przyznanie temu organowi kompetencji do dokonywania koniecznych zmian w treści rozporządzenia o wprowadzeniu lub przedłużeniu stanu nadzwyczajnego. Powinna zostać wprowadzona szybka ścieżka kontroli przez TK konstytucyjności rozporządzeń ograniczających prawa i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego. Kompetencje w tym zakresie powinien również posiadać sąd w ramach kontroli rozproszonej. W sprawach o odszkodowanie za szkody powstałe w następstwie obowiązywania stanu nadzwyczajnego sąd powinien mieć zapewnioną możliwość badania konstytucyjności rozporządzenia stan ten wprowadzającego. Konstytucja powinna również jednoznacznie wskazywać to, w jakim zakresie rozporządzenie z mocą ustawy może ograniczać prawa i wolności jednostki bądź modyfikować regulacje dotyczące stanu wojennego. Wskazane byłoby również doprecyzowanie zakresu spraw, które ustawa w czasie stanu nadzwyczajnego może przekazać do

⁴⁷ Zob. J.W. Müller, *Militant Democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012, s. 1254–1256; A. Bień-Kaczała, A. Jackiewicz, *Militant democracy – demokracja, która sama się broni (?)*, PiP 2017, nr 8, s. 25–41; M. Pach, *Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony (zarys problematyki)*, Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 2, s. 55–86.

uregulowania w rozporządzeniu, zwłaszcza jeśli miałyby to być kwestie ingerujące w sferę praw i wolności jednostki. Szerszej dyskusji naukowej wymaga natomiast to, w jaki sposób ograniczyć praktykę obchodzenia przez rządzących ograniczeń wynikających z konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych za pomocą stosowania instytucji kreowanych w drodze ustawy, takich jak stan epidemii czy stan zagrożenia epidemicznego.

Constitutional Regulation of States of Emergency

The aim of the paper is to present the way in which the issue of states of emergency is regulated in the Constitution of the Republic of Poland of 1997, as well as the practice of applying this legal instrument. The conditions for the introduction of particular states of emergency, the possibility of verifying their lawfulness, and the conditions for restricting individual rights and freedoms are analysed in detail. The actual reasons for both the introduction of a state of emergency due to the migration crisis in 2021 and the failure to introduce a state of emergency due to the COVID-19 pandemic in 2020 were also reconstructed. The author analyses the permissibility of the creation of statutory states of emergency which are not provided for in the Constitution and which are treated as alternatives to constitutional states of emergency. She also points out the need for specific legislative amendments that should be adopted in order to strengthen control over the activities of the executive and legislative branches, especially in the area of protecting individual rights and freedoms during a state of emergency.

Słowa kluczowe: konstytucja, stan nadzwyczajny, COVID-19, nadzwyczajne środki, Polska, ograniczenia praw człowieka

Keywords: Constitution, state of emergency, COVID-19, extraordinary measures, Poland, limitations of human rights

Bibliografia

- Bień-Kacała A., Jackiewicz A., *Militant democracy – demokracja, która sama się broni* (?), PiP 2017, nr 8
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, PiP 2014, nr 9
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2013
- Czarny-Drożdziejko E., *Ograniczenie wolności prasy w stanach nadzwyczajnych na tle polskich regulacji prawnych*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 11

- Łętowska E., *Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy (cz. I)*, Konstytucyjny.pl
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, nr 12
- Florczak-Wątor M., *States of Emergency in Poland and Their Impact on the Protection of Human Rights in Times of COVID-19 Pandemic*, Romanian Journal of Comparative Law 2021, nr 2
- Florczak-Wątor M., *The Polish Constitutional Tribunal and its Transformation*, European Review of Public Law 2020, nr 32
- Garlicki L., *Disabling the Constitutional Court in Poland?*, [w:] *Transformation of law systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015. Liber Amicorum in Honorem Prof. dr. dres. H. C. Rainer Arnold*, red. A. Szmyt, B. Banaszak, Gdańsk 2016
- Kardas P., *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktu dóbr w czasie pandemii*, Palestra 2020, nr 6
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, Konstytucyjny.pl
- Kurzępa E., *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, Przegląd Prawa Publicznego 2021, nr 5
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017
- Morawski F., *Zakaz przemieszczania się w związku z pandemią COVID-19 w świetle konstytucyjnego prawa do poruszania się*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 9
- Müller J.W., *Militant Democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Pach M., *Niemiecka koncepcja demokracji zdolnej do obrony (zarys problematyki)*, Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 2.
- Paśnik J., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 11
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 6
- Radajewski M., *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2018, nr 4
- Sadurski W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2007
- Trociuk S., *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, Palestra 2020, nr 9

- Wawrzyniak J., *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, PiP 2021, nr 9
- Wilk J., *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020
- Wróblewski M., *Wolność zgromadzeń w czasie epidemii*, LEX/el. 2020
- Wyrzykowski M., *Experiencing the Unimaginable: the Collapse of the Rule of Law in Poland*, Hague Journal on the Rule of Law 2019, nr 11
- Ziółkowski M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021