

MARCIN STRZYMIŃSKI

ORCID: 0000-0002-7450-8929

Uniwersytet w Białymstoku

## TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE ASPEKTY OBOWIĄZYWANIA STANU WYJĄTKOWEGO W POLSCE

Abstrakt: Rada Ministrów na posiedzeniu 31 sierpnia 2021 roku podjęła uchwałę o skierowaniu wniosku do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze przy granicy polsko-białoruskiej. Wykorzystanie po raz pierwszy od 1997 roku tej instytucji rodzi potrzebę aktualizacji dotychczasowych rozważań, które do tej pory miały charakter *stricte* teoretyczny, oraz komentarza do realizacji konstytucyjnych i ustawowych przepisów dotyczących stanu wyjątkowego. Zastosowanie przepisów o stanie nadzwyczajnym wzbudziło przy tym pewne zaniepokojenie opinii publicznej, a także rozbieżności interpretacyjne wśród przedstawicieli doktryny, które należałoby wyjaśnić.

Słowa kluczowe: stan wyjątkowy, rozporządzenie, konstytucja, prezydent, Rada Ministrów

### 1. INSTYTUCJA STANU WYJĄTKOWEGO W POLSKIM PRAWIE

Stan wyjątkowy jest instytucją przewidzianą w art. 230 Konstytucji RP, uszczegółowioną w ustawie o stanie wyjątkowym z 2002 roku<sup>1</sup>. Przesłanką jego wprowadzenia może być zagrożenie: konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Jak zwracają uwagę przedstawiciele doktryny<sup>2</sup>, to do rządu należy ocena, czy zaistniały okoliczności wymagające wyjścia ponad zwykłe środki konstytucyjne, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, oraz przesłanki szczegółowe dotyczące każdego stanu nadzwyczajnego osobno. Rada Ministrów jest w tej decyzji suwerenna i co do zasady nie podlega kontroli ze strony sądów powszechnych czy Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w zakresie oceny przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Jak się wydaje, wystarczającą kontrolę nad procedurą wprowadzenia stanu wyjątkowego sprawuje Sejm. Należy również pamiętać, że organy administracji rządowej dysponują daleko szerszą i bardziej pogłębioną wiedzą na

<sup>1</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.

<sup>2</sup> S. Steinborn, *Komentarz do art. 230, [w:] Konstytucja RP, t. 2. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1620–1621.

temat charakteru zagrożeń niż opinia publiczna, pochodzącą na przykład z raportów służb specjalnych, wywiadu, a także danych dostarczanych przez państwa współpracujące z Polską w ramach organizacji międzynarodowych oraz paktów i sojuszy wojskowych. Obywatele czy przedstawiciele mediów nie mogą, a nawet nie powinni się z nimi zapoznawać z uwagi na ich poufny bądź wręcz tajny charakter. Rada Ministrów nie ma też obowiązku konsultowania swoich działań z przedstawicielami opozycji, zwłaszcza jeśli zagrożenie bezpieczeństwa jest poważne i bliskie. Ostatecznie jednak to od dobrej woli rządu i zaistniałych okoliczności zależy, czy takie informacje i w jakim zakresie zostaną przekazane dalej.

Większych wątpliwości nie budzi to, że wniosek Rady Ministrów nie jest wiążący dla prezydenta<sup>3</sup>. Wynika to między innymi z brzmienia art. 230 Konstytucji RP, zgodnie z którym „prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy”. Prezydent nie ma jednak możliwości zmiany lub ingerencji we wniosek o wprowadzenie reżimu nadzwyczajnego. Zgodnie z art. 4 ustawy o stanie wyjątkowym prezydent rozpatruje niezwłocznie wniosek i może albo wydać rozporządzenie, albo odmówić jego wydania. Jeżeli po analizie i konsultacji z doradcami i podległymi sobie instytucjami, na przykład Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, prezydent uzna, że nie ma potrzeby wprowadzenia stanu wyjątkowego, wówczas nie uwzględni wniosku Rady Ministrów i odmówi wydania rozporządzenia w tej kwestii.

## 2. WPROWADZENIE STANU WYJĄTKOWEGO NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ

Rada Ministrów na posiedzeniu 31 sierpnia 2021 roku rozpatrywała projekt uchwały o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego<sup>4</sup>. Wnioskodawcą tej uchwały był minister spraw wewnętrznych i administracji. W zakresie jego kompetencji leżą bowiem sprawy związane między innymi z ochroną granicy państwa, kontrolą ruchu granicznego i obywatelstwa oraz ochroną i bezpieczeństwem publicznym. Jak słusznie zwraca uwagę Krzysztof Prokop, art. 29 ust. 2 ustawy o działaniach rządowych przesądza o właściwości ministra spraw wewnętrznych do stwierdzenia okoliczności, które mogą rodzić konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego. Niezwłocznie przekazuje on Prezydentowi RP oraz premierowi informacje uzyskane przez organy i jednostki organizacyjne nadzorowane, podległe lub podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, które mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa<sup>5</sup>. Na gruncie tego przepisu Prokop sugeruje, że prezydent,

<sup>3</sup> E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 140.

<sup>4</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/porzadek-obrad-rm-2021> (dostęp: 4.09.2021).

<sup>5</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Białystok 2005, s. 93.

dysponując wiedzą na temat bezpieczeństwa państwa, może formalnie występować do rządu, by ten wszczął procedurę wprowadzenia stanu wyjątkowego<sup>6</sup>. Powstaje jednak pytanie, w jakiej formie głowa państwa może zwrócić się do rządu w tej sprawie. Ani Konstytucja, ani ustawa nie przewidują bowiem *expressis verbis*, aby prezydent mógł kierować do Rady Ministrów taki wniosek, przez co należy uznać, że może on przyjąć jedynie charakter sugestii skierowanej do Prezesa Rady Ministrów. Poza tym przyjęcie możliwości, która zakłada, że prezydent może kierować do Rady Ministrów wniosek, by ta z kolei skierowała wniosek do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego, wydaje się pozbawione większego sensu.

Tego samego dnia, w którym Rada Ministrów przyjęła wspomnianą uchwałę z 31 sierpnia 2021 roku, skierowała do Prezydenta RP także wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze konkretnych miejscowości w części województwa podlaskiego oraz województwa lubelskiego. Konstytucja jednak nie tylko nie wyznacza głowie państwa konkretnego terminu na rozpatrzenie takiego wniosku, ale też pozostawia jej pełną swobodę w zakresie jego akceptacji, co wyraża się w sformułowaniu: „prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy”<sup>7</sup>. Ma on przy tym nie tylko prawo, ale nawet obowiązek dokonać wnikliwej analizy przedstawionego mu przez Radę Ministrów wniosku, ponieważ zgodnie z Konstytucją to on stoi na straży bezpieczeństwa państwa.

Rada Ministrów, kierując wniosek do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego, uzasadniała go „wyjątkowym charakterem i nadzwyczajną skalą presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej, które są ukierunkowane na destabilizację sytuacji na granicy z Polską i Unią Europejską”. Według rządu wprowadzenie tego reżimu miało „pozwolić funkcjonariuszom Straży Granicznej i żołnierzom Sił Zbrojnych na skuteczne realizowanie zadań w obszarze przygranicznym objętym sytuacją kryzysową”<sup>8</sup>. Prezydent, przychylając się do wniosku Rady Ministrów, 2 września 2021 roku wydał rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego<sup>9</sup> i jednocześnie skierował je do rozpatrzenia przez Sejm. Zgodnie z ustawą zasadniczą prezydent ma na to zaledwie 48 godzin.

Zgodnie z art. 230 zd. 2–3 Ustawy Zasadniczej „Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Konstytucja nie wyraża *expressis verbis*, w jakiej formie następuje to rozpatrzenie. Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje formę uchwały, ale tylko

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>8</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-o-skierowaniu-do-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-wniosku-o-wprowadzenie-stanu-wyjatkowego-na-obszarze-czesci-wojewodztwa-podlaskiego-oraz-czesci-wojewodztwa-lubelskiego> (dostęp: 9.04.2022).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1612.

w przypadku uchylenia rozporządzenia (art. 4 ust. 2) i przedłużenia stanu wyjątkowego (art. 5). Powstaje zatem pytanie, co dzieje się, gdy wniosek o uchylenie nie zostanie złożony. Stosując wnioskowanie *a fortiori*, należy przyjąć, że wówczas Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o przyjęcie rozporządzenia w drodze uchwały, a jedną z możliwości jest przyjęcie go w drodze aklamacji. Niezależnie od kwestii formalnych i potencjalnych rozwiązań opozycja parlamentarna, korzystając z konstytucyjnego uprawnienia, złożyła wniosek o uchylenie rozporządzenia prezydenta z 2 września 2021 roku. Został on rozpatrzony podczas posiedzenia 6 września 2021 roku i odrzucony stosunkiem głosów 247 do 168<sup>10</sup>. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że rozporządzenie wprowadzające stan wyjątkowy weszło w życie z dniem ogłoszenia, a więc w chwili głosowania w Sejmie obowiązywało już cztery dni. Gdyby zostało uchylone, wówczas utraciłoby moc ze skutkiem *ex nunc*<sup>11</sup>.

Jak wielokrotnie podkreślali przedstawiciele rządu, stan wyjątkowy został wprowadzony na 30 dni, chociaż Konstytucja przewiduje możliwość wprowadzenia tego reżimu na 90 dni. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, ponieważ realizuje się w ten sposób zasadę celowości i proporcjonalności stanu nadzwyczajnego. Zakładają one przede wszystkim, że stan nadzwyczajny trwa możliwie krótko i powinien zakończyć się z chwilą zażegnania przyczyn, dla których został wprowadzony. Należy przy tym pamiętać, że w dyspozycji rządu pozostaje instrument w postaci przedłużenia stanu wyjątkowego o dodatkowe 60 dni za zgodą Sejmu.

Stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze konkretnych, wymienionych w załączniku do rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, 183 miejscowości (obrębów ewidencyjnych)<sup>12</sup> leżących przy granicą z Białorusią — 115 w województwie podlaskim oraz 68 w województwie lubelskim, w pasie przygranicznym liczącym około trzech kilometrów szerokości. Takie rozwiązanie również należy ocenić pozytywnie, bo — jak przekonuje Michał Brzeziński — zakres terytorialny powinien obejmować możliwie najniższy szczebel podziału administracyjnego<sup>13</sup>.

Z uwagi na to, że działalność niektórych przedstawicieli mediów prezentowała sytuację w sposób nie zawsze zgodny z rzeczywistym przebiegiem wydarzeń w rejonie przygranicznym oraz utrudniała pracę służb granicznych i wojskowych, a także ze względu na możliwość wykorzystania materiałów realizowanych przez

<sup>10</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=36&NrGlosowania=160> (dostęp: 12.04.2022).

<sup>11</sup> K. Prokop, *op. cit.*, s. 95.

<sup>12</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390) obręb ewidencyjny jest jednostką powierzchniową podziału kraju do celów ewidencji. Na obszarach wiejskich obręb ewidencyjny może obejmować całą wieś wraz z przyległymi do niej obiektami fizjograficznymi lub jej wydzieloną część. Na obszarach miast obręb ewidencyjny może obejmować całe miasto lub jego wydzieloną część.

<sup>13</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 45.

polskie media w działaniach propagandowych Białorusi i Rosji, wymierzonych w instytucje państwa polskiego oraz kraj jako całość, zasadne było ograniczenie obecności mediów na terenie objętym stanem wyjątkowym. Należy jednak zauważyć, że nie została ograniczona swoboda dostępu do informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odnośnie do sytuacji na granicy polsko-białoruskiej media miały możliwość jej realizacji w zakresie, w którym informacje nie są objęte klauzulą poufności. Przedstawiciele mediów mogli zatem przebywać bezpośrednio za wyznaczonym, około trzykilometrowym, pasem przygranicznym, przy czym — co należy podkreślić — państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednim służbom nieograniczoną możliwość realizowania przez nie swoich funkcji. Bezpieczeństwo państwa ma wartość nadrzędną wobec wielu innych i z pewnością jest ono o wiele ważniejsze niż dostęp obywateli do informacji, a „zagwarantowanie pełnego, bez żadnych wyjątków i ograniczeń, dostępu do informacji publicznej może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo państwa i to zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej”<sup>14</sup>. Co ważne, przedstawiciele mediów nie zostali go całkowicie pozbawieni, a został on jedynie czasowo ograniczony.

### 3. PRZEDŁUŻENIE STANU WYJĄTKOWEGO I ZMIANA REGULAMINU SEJMU

Wobec przedłużającej się sytuacji napięcia na granicy polsko-białoruskiej 27 września 2021 roku szef MSWiA zapowiedział, że będzie rekomendował rządowi przedłużenie stanu wyjątkowego; dzień później w tej sprawie dyskutowali prezydent oraz premier<sup>15</sup>. Zgodnie z Konstytucją, podobnie jak w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, jego przedłużenia dokonuje głowa państwa na wniosek Rady Ministrów.

W związku z planowanym wnioskiem Rady o przedłużenie stanu wyjątkowego do Marszałka Sejmu 24 września 2021 roku wpłynął poselski projekt uchwały w sprawie zmiany regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>. Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu podnosili, że brakuje w nim przepisów odnoszących się do kwestii udziału Sejmu w procesie wprowadzania oraz przedłużania stanów nadzwyczajnych, co może stwarzać problemy w stosowaniu przepisów Konstytucji w tym zakresie. Z uwagi na to zaproponowano dodanie do regulaminu Sejmu rozdziału 7a — „Postępowanie w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych”. Najważniejsze zmiany dotyczące się postępowania w tej kwestii odnosiły się do:

<sup>14</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, E. Cisowska-Sakrajda, *Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo państwa*, „Wiedza Obronna” 278, 2022, nr 1, s. 112.

<sup>15</sup> <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-i-premier-spotkali-sie-ws-przedluzenia-stanu-wyjatkowego,35799> (dostęp: 10.04.2022).

<sup>16</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1587> (dostęp: 6.10.2021).

1. obowiązku przedstawienia na posiedzeniu Sejmu rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego/wyjatkowego lub wniosku o przedłużenie stanu wyjątkowego przez organ, który wydał rozporządzenie albo wystąpił z wnioskiem, lub jego przedstawiciela;
2. obowiązku przedstawienia uzasadnienia takiego wniosku lub rozporządzenia;
3. obowiązku przeprowadzenia debaty nad takim rozporządzeniem lub wnioskiem;
4. głosowania wyłącznie nad wnioskiem o uchylenie rozporządzenia;
5. ustalenia większości głosów, jaką odrzuca się wniosek o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych lub ich przedłużenie.

Uchwała Sejmu w sprawie zmiany jego regulaminu została przyjęta 29 września 2021 roku<sup>17</sup> i weszła w życie z dniem jej podjęcia.

Zmianę regulaminu jako próbę doprecyzowania przepisów konstytucyjnych w zakresie procedury wprowadzania i przedłużania stanów nadzwyczajnych należy ocenić tylko częściowo pozytywnie. Po pierwsze, przepis art. 117d ust. 2 regulaminu Sejmu jest *superfluum* w stosunku do art. 231 Konstytucji RP *in fine*. Ustawa Zasadnicza określa bowiem wyraźnie, że rozporządzenia dotyczące wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego Sejm może uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wobec tego dodawanie takiego przepisu do regulaminu Sejmu jest zwyczajnie niepotrzebne. Po drugie, mimo że podnoszono to w uzasadnieniu projektu, ostatecznie w rozdziale 7a regulaminu Sejmu wyraźnie nie wyartykułowano tego, że w przypadku braku wniosku o uchylenie rozporządzenia w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie przeprowadza się głosowania i uważa się go za przyjęty. Po trzecie, ustawa o stanie wyjątkowym w art. 5 ust. 3 stanowi, że przepisy dotyczące jego wprowadzenia stosuje się odpowiednio do rozporządzenia przedłużającego stan wyjątkowy. Wobec tego w drodze wykładni systemowej i językowej przepisów konstytucyjnych i ustawowych można przyjąć, że uchylenie wniosku o przedłużenie stanu wyjątkowego następuje także bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po czwarte, niepotrzebna była także nowelizacja art. 169 ust. 2 regulaminu Sejmu, która jako przedmiot obrad na posiedzeniach Sejmu dodawała rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego oraz wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wnioski prezydenta o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego oraz wnioski Rady Ministrów o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu klęski żywiołowej. Kwestie te należą tymczasem do kompetencji Sejmu, co wynika wprost z Konstytucji.

Za właściwe należy natomiast uznać określenie większości wymaganej do przedłużenia stanu klęski żywiołowej. Ani Konstytucja, ani ustawa do tej pory nie regulowały bowiem tego zagadnienia i przy zaistnieniu takiej potrzeby mógłby

<sup>17</sup> M.P. z 2021 r. poz. 888.

pojawić się problem natury proceduralnej. Pozytywnie trzeba też ocenić wprowadzenie przepisu, który stanowi, że rozpatrzenie rozporządzenia lub wniosku o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego bądź jego przedłużenie obejmuje przedstawienie uzasadnienia przez organ, który wydał rozporządzenie albo wystąpił z wnioskiem, lub upoważnionego przez ten organ przedstawiciela, a następnie przeprowadzenie debaty (art. 117b). Słuszną jest także zmiana zakładająca, że jeżeli w debacie nad rozporządzeniem o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego zostanie zgłoszony wniosek o uchylenie rozporządzenia, przeprowadza się głosowanie wyłącznie nad tym wnioskiem. Przy tym — z uwagi na to, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wiąże się z bezpośrednim zagrożeniem dla państwa i obywateli, a co za tym idzie wymagane jest szybkie i sprawne działanie organów państwa — zasadne jest wyłączenie możliwości składania wniosków formalnych o przerwaniu, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia.

Rada Ministrów 28 września 2021 roku zwróciła się do prezydenta z wnioskiem o przedłużenie stanu wyjątkowego na obszarze części województw lubelskiego oraz podlaskiego na kolejne 60 dni (maksymalny czas przewidziany przez Konstytucję). Rząd uzasadniał to między innymi przybierającymi na sile próbami nielegalnego przekroczenia granicy chronionej przez Straż Graniczną i wojsko oraz potrzebą zapewnienia skuteczności działań operacyjnych. Dzień później, przychylając się do tego wniosku, Prezydent RP wniósł do Marszałka Sejmu o przedłużenie stanu wyjątkowego na okres wskazany przez Radę Ministrów. Następnie podczas głosowania 30 września 2021 roku Sejm stosunkiem głosów 237 do 179<sup>18</sup> podjął uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego<sup>19</sup>, a 1 października 2021 roku prezydent wydał rozporządzenie w tej sprawie<sup>20</sup>.

#### 4. CHARAKTER ZAGROŻEŃ UPRAWNIAJĄCYCH DO WPROWADZENIA STANU WYJĄTKOWEGO I OGRANICZENIA WOLNOŚCI Z NIM ZWIĄZANYCH

Stany wojenny i wyjątkowy są wprowadzane w przypadku wystąpienia zagrożeń odpowiednio natury zewnętrznej i wewnętrznej, przy spełnieniu warunków ogólnych przewidzianych w art. 228 Konstytucji RP oraz ustawach o stanach nadzwyczajnych.

Zagrożenie, które wystąpiło na obszarze granicy polsko-białoruskiej późnym latem 2021 roku, miało jednak charakter hybrydowy. Z jednej bowiem strony, z uwagi na próby masowego, nielegalnego przekraczania granicy państwowej, za-

<sup>18</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=38&NrGlosowania=21> (dostęp: 12.04.2022).

<sup>19</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1787.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1788.

grożony był porządek i bezpieczeństwo obywateli. Z drugiej zaś — charakter zagrożeń był natury zewnętrznej, jako że nielegalna migracja była wspierana przez państwo trzecie — białoruski aparat państwowy oraz podległe mu służby (między innymi białoruską straż graniczną). Dochodziło także do licznych prowokacji ze strony służb białoruskich, w tym z wykorzystaniem broni palnej<sup>21</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy działalność władz w Mińsku wyczerpuje znamiona „zewnętrznego zagrożenia państwa”<sup>22</sup>. Jeśli na to pytanie odpowiedzieć twierdząco, to zasadne jest pytanie, czy nie należałoby raczej wprowadzić stanu wojennego. Tym bardziej że premierzy Polski, Litwy i Łotwy we wspólnym oświadczeniu z 23 sierpnia 2021 roku stwierdzili, że „wykorzystywanie imigrantów w celu zdestabilizowania sąsiadujących państw stanowi wyraźne naruszenie prawa międzynarodowego i kwalifikuje się jako atak hybrydowy przeciwko Litwie, Łotwie i Polsce, a tym samym przeciwko całej Unii Europejskiej”<sup>23</sup>. Atak zaś czy też wojna hybrydowa to niewątpliwie zagrożenia zewnętrzne<sup>24</sup>. Szef polskiego rządu jeszcze kilkakrotnie mówił o ataku hybrydowym na Polskę<sup>25</sup>.

Jeżeli potraktować inspirowane przez państwo trzecie działania jako element specyficznie pojętych, ale jednak wojennych działań, to słuszne byłoby wówczas wprowadzenie stanu wojennego. Skutki społeczne i polityczne takiego rozwiązania mogłyby być jednak trudne do przewidzenia i prowadzić na przykład do dalszej eskalacji zabiegów podejmowanych przez państwa trzecie.

Trzeba też nadmienić, że we współczesnym świecie charakter zagrożeń ewoluował w ten sposób, że w niektórych przypadkach nie jest możliwe precyzyjne wskazanie, czy czynniki zagrożenia państwa mają charakter wewnętrzny czy zewnętrzny, a przez to dopasowania właściwej reakcji na te zagrożenia. Oczywiście doktryna dopuszcza możliwość obowiązywania jednocześnie dwóch stanów nadzwyczajnych. *De lege ferenda* należy się jednak zastanowić nad scaleniem stanów wojennego i wyjątkowego w jeden reżim ekstraordynaryjny, na przykład określony jako „stan zagrożenia państwa”, który łączyłby przesłanki zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa. Taka zmiana wymagałaby jednak zmiany Konstytucji.

Z uwagi na wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze graniczącym z Białorusią Rada Ministrów 2 września 2021 roku wydała rozporządzenie w sprawie

<sup>21</sup> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-10-08/granica-polsko-bialoruska-bialoruski-patrol-strzelal-w-kierunku-polskich-zolnierzy/?ref=slider> (dostęp 8.10.2021).

<sup>22</sup> Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 154–156.

<sup>23</sup> <https://www.rp.pl/swiat/art18840431-polska-i-panstwa-baltyckie-bialorus-prowadzi-tak-hybrydowy> (dostęp: 8.10.2021).

<sup>24</sup> Szerzej na temat charakteru zagrożeń hybrydowych zob. J. Hajduk, T. Stępniewski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4, s. 136–137; M. Banasik, R. Parafianowicz, *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 2 (99), s. 5 n.

<sup>25</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C942188%2Cpremier-morawiecki-minsk-i-moskwa-maja-dlugofalowy-cel-destabilizacji> (dostęp: 8.10.2021).



ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego<sup>26</sup>. Przewidywało ono wprowadzenie sześciu kategorii ograniczeń praw i wolności:

1. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach;

2. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;

3. obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby przebywające w miejscach publicznych;

4. zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę;

5. zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, również w przypadku, gdy miejsca te, obiekty lub obszary są tłem wizerunku funkcjonariusza Straży Granicznej lub policji oraz żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

6. ograniczenie dostępu do informacji publicznej przez odmowę jej udostępnienia w sposób określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej (informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji).

Należy przy tym zauważyć, że katalog ograniczeń przewidziany w ustawie o stanie wyjątkowym jest dużo szerszy, ale rząd, decydując się na wprowadzenie konkretnych rozwiązań, zawsze musi brać pod uwagę zasadę proporcjonalności zarówno *sensu stricto*, jak i *sensu largo*, co przewiduje także art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, zgodnie z którym rozwiązania te „powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”. Kompetencja do ustalania zakresu ograniczeń leży w rękach samej Rady Ministrów. Ta, zwracając się z wnioskiem do prezydenta o wprowadzenie stanu wyjątkowego, nie ma za to obowiązku przedkładania mu projektów stosownych rozporządzeń. Jako konstytucyjny organ odpowiedzialny za politykę państwa w dziedzinie bezpieczeństwa ma wszelkie predyspozycje do nadawania kształtu poszczególnym rozwiązaniom prawnym.

Jednocześnie w omawianym rozporządzeniu znalazł się dość rozbudowany katalog wyłączeń z zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązującego całą dobę. Dotyczą one między innymi osób, które stale wykonują pracę zarobkową, uczniów, osób, które biorą udział w kulcie religijnym, osób przemieszczających się pojazdami ratownictwa medycznego czy też funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił

<sup>26</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1613.

Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących zadania służbowe. Wydaje się, że nie da się uniknąć kazuistycznego wyliczenia tych wyjątków. W przeciwnym wypadku groziłoby to chaosem związanym z wydawaniem każdej osobie odpowiedniej zgody — takie uprawnienie nabył właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej w stosunku do osób, co do których zachodzą szczególne, uzasadnione okoliczności wskazujące na niezbędną bezpośredniego kontaktu z osobą stale zamieszkałą na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy.

Zgodnie z Konstytucją i ustawą stan wyjątkowy zaczął obowiązywać z chwilą ogłoszenia stosownego rozporządzenia prezydenta w Dzienniku Ustaw. Niemniej osoby, które zostały objęte obowiązującym całą dobę zakazem przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, miały obowiązek opuszczenia obszaru objętego stanem wyjątkowym do godziny 24:00 w dniu ogłoszenia rozporządzenia. W ten sposób dano między innymi przedstawicielom mediów czas na opuszczenie tego terenu.

## PODSUMOWANIE

Chociaż procedura wprowadzenia stanu wyjątkowego zawarta w Konstytucji i ustawach nie wydaje się skomplikowana, to jednak ogłoszenie tego reżimu po raz pierwszy od 1997 roku pokazało, że istniejące rozwiązania są niekiedy mało precyzyjne. Wyjściem naprzeciw dylematom prawnym była nowelizacja regulaminu Sejmu. Jej ocena jest jednak tylko częściowo pozytywna, gdyż albo nie rozwiązano pewnych problemów, albo powtórzono jedynie postanowienia konstytucyjne. Niemniej niektóre przyjęte rozwiązania, jak na przykład określenie większości wymaganej do przedłużenia stanu klęski żywiołowej, pomogły rozwiązać pewne wątpliwości. Samo uzasadnienie stanu wyjątkowego oraz ograniczeń praw i wolności obywateli nie budzi większych zastrzeżeń. Wydarzenia, które miały miejsce na granicy polsko-białoruskiej, całkowicie bowiem czyniły zadość przesłankom przewidzianym w Konstytucji, a nałożone na obywateli ograniczenia nie były za nadto dolegliwe i nie wykraczały poza czynniki konstytuujące zasadę proporcjonalności.

## THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE STATE OF EMERGENCY IN POLAND

### Summary

The Council of Ministers, at its meeting on 31 August 2021, adopted a resolution to address a request to the President of the Republic of Poland to introduce a state of emergency in the area near the Polish-Belarusian border. The use of this institution for the first time since 1997 raises the need to update previous considerations, which so far have been strictly theoretical, and to comment on the

implementation of constitutional and statutory provisions on the state of emergency. At the same time, the application of the provisions on the state of emergency has aroused certain public concerns as well as interpretational discrepancies among representatives of the doctrine, which should be clarified.

Keywords: state of emergency, decree, constitution, president, Council of Ministers

## BIBLIOGRAFIA

- Banasik M., Parafianowicz R., *Teoria i praktyka działań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 2 (99).
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Hajduk J., Stępniewski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Białystok 2005.
- Steinborn S., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wyporska-Frankiewicz J., Cisowska-Sakrajda E., *Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo państwa*, „Wiedza Obronna” 278, 2022, nr 1.

## AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 roku w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 roku w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1788).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 roku w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1613).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 września 2021 roku w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 888).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 2021 roku w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1787).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985).

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- <https://www.gov.pl/web/premier/porzadek-obrad-rm-2021>.
- <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-o-skierowaniu-do-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-wniosku-o-wprowadzenie-stanu-wyjatkowego-na-obszarze-czesci-województwa-podlaskiego-oraz-czesci-województwa-lubelskiego>.

<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C942188%2Cpremier-morawiecki-minsk-i-moskwa-maja-dlugofalowy-cel-destabilizacji>.

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-10-08/granica-polsko-bialoruska-bialoruski-patrol-strzelal-w-kierunku-polskich-zolnierzy/?ref=slider>.

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-i-premier-spotkali-sie-ws-przedluzenia-stanu-wyjatkowego,35799>.

<https://www.rp.pl/swiat/art18840431-polska-i-panstwa-baltyckie-bialorus-prowadzi-atak-hybrydowy>.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=38&NrGlosowania=21>.

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=36&NrGlosowania=160>.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1587>.