

MAŁGORZATA CZURYK

PODSTAWY PRAWNE
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
W STANIE KRYZYSU I WOJNY

STAN KRYZYSU I WOJNY
– ZAGADNIENIA OGÓLNE

Współczesny system bezpieczeństwa narodowego musi być tak skonstruowany, aby gwarantować prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa nie tylko w okresie braku zagrożenia, ale również w stanie kryzysu i wojny. Przepisy prawne w tym zakresie muszą być jasne i precyzyjne. Obowiązki poszczególnych organów zaangażowanych w realizację zadań, mających na celu zachowanie prawidłowego funkcjonowania państwa, powinny zostać tak skonstruowane, aby w nagłych wypadkach nie było wątpliwości odnośnie do zakresu odpowiedzialności każdego z nich. Zadania muszą być określone konkretnie tak, by się nie dublowały oraz by nie było luk.

Stany nadzwyczajne, tj. stan wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej, wprowadzane są w nagłych wypadkach i w poważnych zewnętrznych oraz wewnętrznych zagrożeniach dla funkcjonowania państwa. Wprowadzane są, aby im przeciwdziałać i chronić dobro wspólne. W Polsce za wprowadzenie stanów nadzwyczajnych odpowiada władza wykonawcza, choć zachowano tu uprawnienia władzy ustawodawczej, która ma kompetencje w zakresie badania prawidłowości wprowadzenia któregoś z tych stanów. W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że organ mający kompetencje do tego, aby wprowadzić stan nadzwyczajny, powinien za każdym razem, gdy zwykle środki konstytucyjne

Dr MAŁGORZATA CZURYK – adiunkt Zakładu Podstaw Prawa w Instytucie Prawa i Administracji Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego AON w Warszawie; adres do korespondencji: al. gen. Antoniego Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa; e-mail: m.czuryk@aon.edu.pl

są niewystarczające do przezwyciężenia powstałego zagrożenia, poddać analizie przesłanki wszystkich stanów i dopiero po niej wprowadzić ten, który będzie najwłaściwszy w konkretnym wypadku¹.

Działania, które są podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia oraz powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa². Warunki dotyczące adekwatności działań do stopnia zagrożenia oraz powinność zmierzania takich działań do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa muszą zaistnieć łącznie.

Podstawowym wymogiem działania władzy publicznej w ramach obowiązywania stanu nadzwyczajnego jest jego proporcjonalność do stanu zagrożenia. Dlatego też organ nie może wprowadzać takich środków społecznie dotkliwych, których nie cechuje niezbędność, gdy przy zastosowaniu środków łagodniejszych osiągnie się ten sam cel. Oceny tego, jaki środek należy zastosować, będzie dokonywał za każdym razem organ podejmujący takie działania.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest związane z ochroną bytu państwa. Niezbędne jest zatem takie zachowanie, które będzie miało na celu ochronić Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Aby to osiągnąć, niekiedy konieczne jest ograniczenie określonych w konstytucji praw jednostki oraz wolności działalności gospodarczej³. Ustawodawca dokładnie określił w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych zakres ograniczenia tych praw i wolności. Ponadto Konstytucja RP wyraźnie stwierdza, że w takim okresie mają one charakter fakultatywny i skorzystanie z możliwości dokonania tych ograniczeń przez organy władzy publicznej powinno mieć charakter absolutnie wyjątkowy. Regulacje te pozostają w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawa. Ponadto ustawodawca zagwarantował możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania przez podmioty, które w wyniku wprowadzonych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela doznały szkody. Art. 228 ust. 4 Konstytucji RP wprowadził możliwość ustawowego określenia podstaw, za-

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 970; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 169-170.

² Art. 228 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej cyt. Konstytucja RP.

³ D. Kaszuba, K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sferze bezpieczeństwa publicznego*, w: *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2011, s. 134-136.

kresu oraz trybu wyrównywania tych szkód⁴. Powstałe straty muszą wynikać bezpośrednio ze wskazanych wyżej ograniczeń. Natomiast jeżeli organy władzy publicznej zachowują się w sposób nieuprawniony, np. dokonując ograniczeń w zakresie, w jakim nie były do tego upoważnione, i wprowadzają ograniczenia nieprzewidziane przez normę prawną, to podmioty, które w wyniku takiego zachowania doznają szkody, również mogą dochodzić odszkodowania, ale już na innej podstawie prawnej⁵.

Ponadto ustrojodawca wprowadza zakaz legislacyjny, według którego w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych⁶, a także stwierdza, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny⁷. Podstawowym celem art. 228 ust. 7 Konstytucji RP jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania naczelných organów państwa w stanach szczególnego zagrożenia, w sytuacjach wyjątkowych, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Naczelne organy państwa uzyskują wówczas legitymację konstytucyjną do pełnienia swoich funkcji pomimo upływu zwykłego terminu, który jest dla ich pełnienia przewidziany. Nie jest to jednak jedyny cel wymienionego przepisu, gdyż art. 228 ust. 7 Konstytucji RP ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować działania na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast – chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania swojej woli przez wyborców⁸. Dla-

⁴ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela, Dz.U. nr 233, poz. 1955 ze zm.

⁵ Art. 77 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, której dozna na skutek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

⁶ Art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

⁷ Tamże.

⁸ Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

tego też art. 228 ust. 6-7 Konstytucji RP ma charakter gwarancyjny i jego rolą jest dbanie o to, aby pod pretekstem przeciwdziałania zagrożeniom nie doszło do zamachu na porządek ustrojowy państwa⁹. Stany nadzwyczajne wprowadzane są na podstawie ustawy: stan wojenny i wyjątkowy rozporządzeniem Prezydenta¹⁰, a stan klęski żywiołowej – rozporządzeniem Rady Ministrów¹¹.

STAN WOJENNY I STAN WOJNY

W wypadku zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa¹². W nauce nie wypracowano definicji „zewnętrznego zagrożenia państwa”, zgodnie przyjmuje się jednak, że źródło zagrożeń musi znajdować się poza granicami państwa, mieć charakter obiektywny i być niezależne od władz państwa¹³.

Wprowadzenie stanu wojennego leży w kompetencjach organów władzy wykonawczej. Prezydent RP przy wykonywaniu części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa narodowego został zobligowany przez ustawodawcę do współpracy z naczelnymi organami władzy publicznej – administracji rządowej¹⁴, w związku z czym często nie ma samodzielnych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa narodowego. Bez właściwego wniosku Rady Ministrów Prezydent RP nie może wprowadzić stanu wojennego, jak też Rada Ministrów nie ma samodzielnych kompetencji w tym zakresie. Ustrojodawca w omawianym przepisie posługuje się zwrotem „może”, więc mamy do czynienia z uznaniem Prezydenta RP, który decyduje o wprowadzeniu bądź nie stanu wojennego. Działalność Prezydenta RP w tym zakresie nie ma charakteru *stricte* wykonawczego w stosunku do polityki Rady Ministrów, co przesądza o tym, że wniosek Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu wojennego jego nie wiąże. Prezydent może odmówić uwzględnienia wniosku

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 431.

¹⁰ Art. 229 i 230 ust. 1 Konstytucji RP.

¹¹ Art. 232 zd. 1 Konstytucji RP.

¹² Art. 229 Konstytucji RP.

¹³ Banaś z a k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 976.

¹⁴ M. Karp i u k, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa*, ZN AON 2009, nr 3, s. 392.

i czyni to w drodze postanowienia. Natomiast, uwzględniając wniosek, wydaje rozporządzenie, które Prezes Rady Ministrów kontrasygnuje. Jeżeli odmówi kontrasygnaty, to stan wojenny nie zostanie wprowadzony¹⁵. Istotne wątpliwości budzi również fakt zaakceptowania bądź nie treści wniosku Rady Ministrów. Ustrojodawca nie rozstrzyga, czy jest ona wiążąca dla Prezydenta czy też nie. Może się okazać, że Rada Ministrów wnioskuje o wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium RP, a Prezydent RP uzna, że zasadne jest wprowadzenie go tylko na części terytorium, bądź odwrotnie. Przyjmuje się, że Prezydent może samodzielnie, odmiennie, niż wynika to z treści wniosku skierowanego do niego przez Radę Ministrów, kształtować zakres terytorialny wprowadzenia stanu wojennego. Wówczas jednak musi liczyć się z tym, że Prezes Rady Ministrów może odmówić mu kontrasygnowania takiego aktu lub złożyć, co prawda, stosowną kontrasygnatę, ale z zastrzeżeniem, że czyni to w stanie wyższej konieczności, aby nie doprowadzić do niemożności wprowadzenia stanu wojennego. W takim wypadku pełną odpowiedzialność za tak wydany akt prawny poniesie Prezydent¹⁶. Stanowisko to jest słuszne, ale z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego kwestie te nie powinny jednak być pozostawione wykładni, lecz jasno i wyraźnie sformułowane przez ustawodawcę.

Przyjęcie rozwiązania, że Prezydent RP może, ale nie musi wprowadzić stanu wojennego w wypadku wystosowania wniosku przez Radę Ministrów, rodzi wątpliwości, zwłaszcza przy konieczności natychmiastowego podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie. Czasowy aspekt wprowadzenia stanu wojennego wydłuża procedura współdziałania, gdyż musi być stosowny wniosek organu administracji rządowej oraz rozstrzygnięcie Prezydenta RP. Zarówno jeden, jak i drugi organ potrzebuje czasu na analizę zagrożenia, by ocenić, czy rzeczywiście zachodzą przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu wojennego. Ponadto ustrojodawca wprowadza dwa pojęcia: *stan wojenny* oraz *stan wojny*. Oba te pojęcia nie są równoznaczne. Art. 116 Konstytucji RP stanowi, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju, dopiero jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej. Sejm podejmuje decyzję o tym w formie uchwały w razie zbrojnej napaści na Polskę lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Możliwość podjęcia właściwej uchwały jest zdeterminowana działaniem (agresją, napaścią). Uchwała Sejmu podejmowana jest w celach samoobrony,

¹⁵ B a n a s z a k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 977.

¹⁶ Tamże, s. 978.

natomiast nie jest możliwe jej podjęcie w majestacie obowiązującego prawa w celu podjęcia działań agresywnych przeciwko innemu podmiotowi. Sejm, chcąc skorzystać z tego typu instytucji konstytucyjnej, musi ocenić powstały stan faktyczny i ustalić, czy doszło już do napaści lub agresji, bowiem w sytuacji, gdy zachodzi jedynie duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia, podjęcie uchwały będzie przedwczesne, a w konsekwencji nieuzasadnione. Przesłanki te występują samodzielnie, więc podstawą wprowadzenia stanu wojny jest zarówno zbrojna napaść, jak i zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Decyzja Sejmu jest deklaratoryjna, a nie konstytutywna. Natomiast decyzje egzekutywy w zakresie stanów nadzwyczajnych mają charakter konstytutywny, tzn. że nie ograniczają się do potwierdzenia zaistnienia określonego stanu prawnego i faktycznego, lecz go tworzą.

Organem, który ma wyłączne kompetencje w zakresie podejmowania decyzji o stanie wojny jest działający samodzielnie Sejm. W procesie tym nie uczestniczy Senat i tym samym nie ma on żadnego wpływu na ustanowienie bądź nie stanu wojny. Powierzenie Sejmowi kompetencji w ogłoszeniu stanu wojny wynika z jego przedstawicielskiego charakteru¹⁷. Kompetencje te wyjątkowo przechodzą na Prezydenta RP, ale jedynie w sytuacji, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Konstytucja RP w wypadku wprowadzenia stanu wojny nie przewidziała dla Prezydenta RP upoważnienia do działania w formie rozporządzeń z mocą ustawy. Uregulowania art. 234 ust. 1 Konstytucji RP dotyczą więc tylko stanu wojennego, a nie stanu wojny.

Może zaistnieć taka sytuacja, że Polska będzie pozostawać w stanie wojny, ale na jej terytorium wcale nie musi być wprowadzony stan wojenny, który jako jeden ze stanów nadzwyczajnych będzie wprowadzony dopiero wówczas, gdy pojawi się jakieś poważne zagrożenie dla kraju¹⁸. Stan wojny i stan wojenny (w zakresie możliwości ich wprowadzenia) stają się niebezpiecznie bliskie, gdy mamy do czynienia ze zbrojną napaścią na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP nie precyzuje, kiedy zbrojna napaść na terytorium RP, będąca przesłanką jednego i drugiego stanu, będzie skutkowałą wprowadzeniem odpowiednio stanu wojny, a kiedy stanu wojennego. Stan wojny jest takim stanem prawnym i faktycznym, który wprowadzany jest

¹⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 116 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 9.

¹⁸ Słusznie Winczorek (*Komentarz do Konstytucji*, s. 252) podaje jako przykład takiego stanu faktycznego sytuację, w której Polska pozostawałaby w stanie wojny z odległym państwem i wobec braku poważnego zagrożenia dla kraju nie byłoby podstaw do wprowadzania stanu wojennego.

w celu wywołania określonych skutków na arenie międzynarodowej, a nie wewnątrz państwa¹⁹. Natomiast stan wojenny jako jeden ze stanów nadzwyczajnych ma przeciwdziałać zagrożeniu ukierunkowanemu na funkcjonowanie państwa.

Słabością regulacji odnoszących się do stanu wojny jest także to, iż są one fragmentaryczne i niejasne. Brak jest jednego aktu, który regulowałby ten stan w sposób całościowy, a przynajmniej w znacznym zakresie. Obecne regulacje koncentrują się jedynie na powołaniu Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz odnoszą się do zasad powołania do czynnej służby wojskowej w tym czasie. Ustrojodawca stwierdza bowiem, że na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych oraz w tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać²⁰. Przepis ten nie wskazuje dostatecznie trybu powoływania Naczelnego Dowódcy SZRP, w tym terminów, a przede wszystkim kwestii związania treścią wniosku w przedmiocie osoby w nim wskazanej jako kandydata. Wydaje się, że Prezydent RP nie ma władzy dyskrecjonalnej, w związku z czym ma obowiązek mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek organu administracji rządowej i ma to być osoba we wniosku wskazana. Jeśli chodzi o termin, Prezydent RP powinien działać niezwłocznie ze względu na powagę sytuacji. Ponadto prawodawca stwierdza, że w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny osoby uznane za zdolne do służby wojskowej, niezależnie od ich przeznaczenia, mogą być w każdym czasie powołane do czynnej służby wojskowej²¹. W czasie wojny celem obrony cywilnej jest ochrona ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym²². Natomiast w myśl art. 1-2 Konwencji z dnia 18 października 1907 r., dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich²³, układające się mocarstwa uznają, iż kroki wojenne między nimi nie powinny się rozpoczynać bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które będzie mieć formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny, bądź formę ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny. Stan wojny powinien być neutralnym mocarstwom zakomunikowany bez zwłoki; wyrzuci on skutki w stosunku do nich dopiero po otrzymaniu notyfikacji, która może być przekazana nawet za pomocą tele-

¹⁹ Banaśzak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 580-581.

²⁰ Art. 134 ust. 4 Konstytucji RP.

²¹ Art. 109 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

²² Art. 137 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

²³ Dz.U. z 1927 r. nr 21, poz. 159.

grafu. Państwa neutralne nie mogą się powoływać na nieotrzymanie powyższego zawiadomienia, jeżeli było ono ustalone w sposób niewątpliwy i o stanie wojny istotnie wiedziały.

Wobec powyższego, biorąc pod uwagę słabość regulacji prawnych w zakresie precyzyjnego określenia zadań i związanych z nimi kompetencji określonych organów władzy na wypadek wprowadzenia stanu wojny, wydaje się, że w razie zbrojnej napaści, dla wywołania skutków prawnomiędzynarodowych i zagwarantowania bezpieczeństwa narodowego, należy wprowadzić stan wojenny oraz zdecydować o stanie wojny. Jednak w sferze zagwarantowania systemu bezpieczeństwa oczywistość rozwiązań prawnych musi być bezwzględna, a w tym wypadku mamy do czynienia z niejasnością przepisów ustrojowych.

Ważne rozwiązanie z punktu widzenia stanów nadzwyczajnych zawiera art. 234 Konstytucji RP: jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji RP. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Rozporządzenia te mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, to z pewnością mamy do czynienia z zagrożeniem kwalifikowanym. Pewien problem może powstać, gdy oba organy będą miały różną wizję wprowadzenia stosownych rozwiązań w zakresie działań, które powinny być podejmowane w czasie stany wojennego. Co prawda użyty przez ustrojodawcę zwrot „wydaje” powoduje, że Prezydent RP ma obowiązek działania w formie rozporządzenia z mocą ustawy, jeżeli Rada Ministrów zwróci się do niego z takim wnioskiem. Ponadto powszechnie akceptowane w nauce jest stanowisko, że treść wniosku też jest wiążąca i nie podlega modyfikacjom, a tak wydane rozporządzenie podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Jednak Prezydent nie jest związany przez Konstytucję RP ramami czasowymi w podejmowaniu tych działań. Należy się w również zastanowić, czy w wypadku zagrożenia o charakterze szczególnym, konieczne jest związanie dwóch organów egzekutywy przy wydawaniu rozstrzygnięć mających podstawowe znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, zwłaszcza biorąc pod uwagę współcześnie pojawiające się coraz to nowe zagrożenia, które wraz z rozwojem nauki i cywilizacji mogą pojawić się nagle doprowadzając do paraliżu wydolności organów władzy publicznej państwa. W takich sytuacjach dla efektywności systemu bezpieczeństwa tryb decyzyjny powinien być maksymalnie uproszczony, a problem braku możliwości ze-

brania się Sejmowi może przecież odnosić się także do Rady Ministrów, która również jest organem kolegialnym. W doktrynie prezentowane są poglądy, że w takiej sytuacji Prezydent RP powinien samodzielnie wydawać rozporządzenia, działając w warunkach wyższej konieczności. Na straży prawidłowości jego działań stoi Trybunał Stanu, przed który mógłby być pociągnięty do odpowiedzialności za pochopne, niewłaściwe decyzje²⁴. Niestety, w takiej sytuacji dużo będzie zależało od cech charakteru i zdolności decyzyjnych Prezydenta, bowiem brak wyraźnego upoważnienia wynikającego z aktu prawnego z jednej strony i groźba odpowiedzialności konstytucyjnej z drugiej mogą doprowadzić do braku niezbędnych decyzji w stanie zagrożenia państwa i w konsekwencji do chaosu organizacyjnego. Stan taki nie może mieć miejsca i należy postulować wprowadzenie stosownych zmian w tym zakresie przez ustrojodawcę.

Ustawodawca reguluje kwestie dotyczące trybu wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Czyni to w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa oraz w ramach przysługujących im kompetencji, jeśli ustawa o stanie wojennym nie stanowi inaczej. Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, kieruje nią Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który współdziała z Radą Ministrów, a w szczególności: 1. postanawia na wniosek Rady Ministrów o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; 2. postanawia na wniosek Rady Ministrów o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 3. określa na wniosek Rady Ministrów zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego; 4. może mianować na wniosek Prezesa Rady Ministrów Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; 5. zatwierdza na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych; 6. uznaje na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych określone obszary

²⁴ L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 154.

²⁵ Dz.U. nr 156, poz. 1301 ze zm. – dalej jako ustawa o stanie wojennym.

Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych²⁶. Nie jest to katalog zamknięty działań Prezydenta związanych z obroną państwa. Należy zaznaczyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem *obrona państwa*.

Z kolei Rada Ministrów w czasie stanu wojennego m.in.: 1. zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa; 2. zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej; 3. określa na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; 4. może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych; 5. może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. W wypadku, gdy w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów²⁷. Podobnie jak poprzednio nie jest to katalog zamknięty, jednak w odróżnieniu od Prezydenta RP są to kompetencje samodzielne.

Ustawodawca wskazuje również na zadania Ministra Obrony Narodowej w czasie powyższego stanu nadzwyczajnego, który: 1. dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa; 2. koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa; 3. przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa; 4. sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego; 5. organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych; 6. współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa; 7. koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych²⁸.

W terenie zadaniami obronnymi i obroną cywilną kieruje wojewoda oraz samorząd terytorialny. Wojewoda w czasie stanu wojennego m.in.: 1. ocenia

²⁶ Art. 10 ustawy o stanie wojennym.

²⁷ Art. 11 ustawy o stanie wojennym.

²⁸ Art. 12 ustawy o stanie wojennym.

zagrożenia; 2. wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia; 3. występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchYLENIE; 4. określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego; 5. koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa; 6. może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach²⁹. W wypadku, gdy organy samorządu terytorialnego „nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego”, może zostać wprowadzony zarząd komisyjny³⁰. Ustawodawca nie dookreśla, co rozumie poprzez niewykazywanie dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, pozostawiając w tym zakresie ocenę Prezesowi Rady Ministrów. Nie wydaje się, żeby to rozwiązanie było trafne, gdyż narusza podstawową zasadę działania struktur władzy w terenie – decentralizację. Ocena Prezesa Rady Ministrów może wynikać z innej (niekoniecznie gorszej) wizji realizacji ustawowych zadań w sferze bezpieczeństwa narodowego podczas stanu wojennego.

Organem właściwym w zakresie obronności państwa jest również Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, który dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także: zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych; określa, w ramach swojej właściwości, potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa; wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa ich zadania i kompetencje³¹. Powyższe rozwiązanie należy uznać za właściwe, gdyż zrywa z politycznym, często nieprofesjonalnym oddziaływaniem na obronność państwa na rzecz profesjonalizacji reprezentowanej przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

²⁹ Art. 13 ust. 1 ustawy o stanie wojennym.

³⁰ Art. 14 ust. 1 ustawy o stanie wojennym.

³¹ Art. 16 ustawy o stanie wojennym.

Należy również, choć w podstawowym zakresie, zwrócić uwagę na relacje między wojewodą a organami samorządu terytorialnego w odniesieniu do wykonywanych zadań obronnych przez te podmioty. Ciężar tych zadań na szczeblu województwa spoczywa na wojewodzie, natomiast na szczeblu samorządowym na organach wykonawczych gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) i powiatu (starosta). Sformułowaną w tym zakresie zasadę jednoosobowego kierowania w stanach nadzwyczajnych, należy ocenić pozytywnie³².

STAN WYJĄTKOWY

W wypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Dopuszczalne jest jednak przedłużenie stanu wyjątkowego, które może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu, i na czas nie dłuższy niż 60 dni³³. Przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego precyzyjnie zostały określone w art. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym³⁴. Przepis ten stwierdza, że stan wyjątkowy można wprowadzić w razie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, których nie można usunąć zwykłymi środkami konstytucyjnymi. Ustawa dookreśla rodzaj zagrożeń, których skutkiem może być wprowadzenie stanu wyjątkowego. Konstytucja w żaden sposób nie odnosi się do „zagrożeń terrorystycznych”, które znajdują uregulowanie ustawowe. Dlatego też w tym zakresie ustawodawca nie tylko doprecyzowuje postanowienia Konstytucji, ale je również rozwija³⁵.

W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego mamy również do czynienia ze współdziałaniem organów władzy wykonawczej. W wypadku zaistnienia konstytucyjnych przesłanek (zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego) inicjatywa co do wprowadzenia stanu wyjątkowego należy do Rady Ministrów, która podejmuje w tym za-

³² W. Kitler, *Relacje zachodzące między wojewodą a organami samorządu terytorialnego*, w: *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 87-88.

³³ Art. 230 Konstytucji RP.

³⁴ Dz.U. nr 113, poz. 985 ze zm. – dalej jako ustawa o stanie wyjątkowym.

³⁵ M. B o Ź e k, *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szynowski, M. Karpiuk, Warszawa, 2011, s. 81-82.

kresie odpowiednią uchwałę i wystosowuje wniosek w tej sprawie do Prezydenta RP. We wniosku tym wskazuje przyczyny, charakter i stopień zagrożenia, niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na którym ma on zostać wprowadzony³⁶. Wniosek powinien także określać rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które muszą być odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia³⁷. Prezydent RP może, jeżeli uzna wniosek naczelnego organu administracji rządowej za zasadny, taki stan nadzwyczajny wprowadzić. Niniejsza regulacja jest analogiczna do tej, która odnosi się do stanu wojennego. Oznacza to, że jeżeli Prezydent uzna wniosek za uzasadniony, to wydaje rozporządzenie o jego wprowadzeniu. Rozporządzenie to wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, gdyż jest aktem urzędowym Prezydenta, który w myśl art. 144 ust. 3 Konstytucji RP nie jest prerogatywą.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej jest zobowiązany przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Rozporządzenie składane przez Prezydenta powinno zawierać uzasadnienie wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego. W doktrynie istnieje spór, co do tego, czy uzasadnienie to ma charakter obligatoryjny³⁸. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁹. W wypadku uchylenia przez Sejm rozporządzenia Prezydenta podjęta w tej sprawie uchwała ogłaszana jest niezwłocznie w Dzienniku Ustaw RP. Ustrojodawca, przyjmując takie rozwiązanie, wprowadza kontrolę Sejmu nad aktem Prezydenta. Jest to kontrola wykonywana przez Sejm, nie uczestniczą w niej więc obie izby parlamentu.

Ze względu na brak jasnej regulacji w tym zakresie istnieje wątpliwość co do tego, jakie skutki wywołuje odmowa zatwierdzenia rozporządzenia z mocą ustawy, tzn. czy są to skutki *ex tunc*, czyli od wejścia w życie, czy *ex nunc*, czyli od chwili odmowy zatwierdzenia. Niektórzy autorzy podnoszą, że utrata mocy obowiązującej przez rozporządzenie z mocą ustawy ze skutkiem *ex tunc* naruszałaby zasady demokratycznego państwa prawnego⁴⁰, natomiast inni są zdania, że decyzję w tym zakresie powinien podejmować Sejm⁴¹. Wobec tych

³⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

³⁷ B o Ź e k, *Zasady działania organów władzy wykonawczej*, s. 90.

³⁸ B a n a s z a k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 984.

³⁹ Art. 231 Konstytucji RP.

⁴⁰ K. P r o k o p, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 68.

⁴¹ B a n a s z a k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 993-994.

rozbieżności należy postulować, aby kwestia ta została jasno dookreślona przez ustawodawcę.

Stan wyjątkowy może być wprowadzony zarówno na terytorium całego kraju, jak i na jego części; decyduje o tym Prezydent RP, uwzględniając okoliczności powodujące wprowadzenie takiego stanu. Rozwiązanie to należy uznać za właściwe, gdyż w wypadku braku stanu zagrożenia na części terytorium RP bezzasadne jest wprowadzanie tak daleko idących ograniczeń. Wprowadzenie stanu wyjątkowego jest terminowe, może on być wprowadzony najdłużej na 150 dni.

W myśl art. 8 ustawy o stanie wyjątkowym w czasie jego trwania organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z wyjątkami przewidzianymi przez ustawę o stanie wyjątkowym.

Działania mające na celu przywrócenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej są realizowane przez Prezesa Rady Ministrów – w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa oraz właściwego wojewodę w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa⁴². Działania wojewody w tym zakresie muszą być spójne z polityką i działaniami Rady Ministrów⁴³. Prezes Rady Ministrów i wojewoda koordynują i kontrolują działalność administracji rządowej i samorządowej w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W czasie trwania stanu wyjątkowego marginalizacji ulegają samorządowe zadania lokalne i regionalne, nie są to podmioty, które są wyposażone w przymiot kompetencji dotyczących przywrócenia konstytucyjnego ustroju państwa, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego w kontekście stanu wyjątkowego. Dodatkowo, jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego⁴⁴. Komisarz powoły-

⁴² Art. 9 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁴³ Zgodnie z art. 152 Konstytucji RP wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie (w województwie).

⁴⁴ Art. 12 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

wany jest i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, z którym musi ściśle współpracować na rzecz przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania na danym obszarze. Jego zadaniem jest również wykonywanie obowiązków zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Zawieszenie organów ustaje z chwilą upływu czasu, na jaki je wprowadzono lub po odwołaniu stanu wyjątkowego.

Podczas stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane⁴⁵. Oddziały Sił Zbrojnych użyte do wykonywania zadań w czasie stanu wyjątkowego pozostają jednak w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. Zadania tych oddziałów wyznacza Minister Obrony Narodowej wspólnie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dla efektywnego wykonywania powierzonych obowiązków oddziały Sił Zbrojnych muszą współdziałać z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz z właściwym wojewodą. Korzystanie z wojska musi mieć charakter wyjątkowy, istnieją bowiem organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego, które tworzą instytucjonalny system bezpieczeństwa i które przez swe stałe działanie muszą zapewnić realizację funkcji ochronnej obywateli i państwa. Należą do nich służby specjalne, Straż Graniczna, Policja i inne służby, inspekcje i straże. Oddziały Sił Zbrojnych uczestniczące użyte w stanie wyjątkowym wyposażone są w część uprawnień służb policyjnych⁴⁷.

STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie

⁴⁵ Art. 11 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁴⁶ § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczególnych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, Dz.U. nr 89, poz. 821 – dalej jako rozporządzenie w sprawie zasad użycia oddziałów Sił Zbrojnych.

⁴⁷ § 5 rozporządzenia w sprawie zasad użycia oddziałów Sił Zbrojnych.

tęgo stanu może nastąpić za zgodą Sejmu⁴⁸. Organem właściwym w tym zakresie jest Rada Ministrów, natomiast wojewoda ma uprawnienia do wnioskowania do Rady Ministrów, aby ta wprowadziła stan klęski żywiołowej⁴⁹. Rada Ministrów musi określić ramy czasowe takiego stanu nadzwyczajnego. Nie mają one charakteru bezwzględnego, gdyż przepis ten nie wskazuje, na jaki czas przedłużenia stanu klęski żywiołowej może wyrazić zgodę Sejm. Sytuacja taka może stwarzać pewne zagrożenia, polegające na tym, że w stanie klęski żywiołowej, podobnie jak w innych stanach nadzwyczajnych, następuje przedłużenie kadencji parlamentu, a w interesie większości rządzącej może być przedłużanie rozpisanie wyborów. Dlatego też, aby uniknąć pokusy tego rodzaju manipulacji, należałoby zastanowić się nad przyjęciem stosownych terminów, o które maksymalnie Sejm może przedłużyć trwanie stanu klęski żywiołowej.

Fakt, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny, oznacza, że nie każda klęska żywiołowa pociąga za sobą ogłoszenie stanu tej klęski, gdyż niezbędne jest także jeszcze uznanie zwykłych środków konstytucyjnych za niewystarczające⁵⁰.

Nie można zgodzić się z poglądem, że przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej mogą być tylko działania sił natury. Należy stwierdzić, że podstawą wprowadzenia tego stanu niewątpliwie mogą być również zachowania człowieka, polegające np. na podjęciu działań terrorystycznych, których skutkiem będzie określona katastrofa.

Zasady działania organów władzy publicznej podczas stanu klęski żywiołowej określa ustawa o stanie klęski żywiołowej. W myśl art. 7 niniejszej ustawy w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej.

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: 1. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; 2. starosta – jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na

⁴⁸ Art. 232 Konstytucji RP.

⁴⁹ Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm. – dalej jako ustawa o stanie klęski żywiołowej.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., I SA/Kr 2180/01, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1, s. 72.

obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; 3. wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; 4. minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w wypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w wypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa⁵¹.

Do kategorii spraw, o których wykonywaniu decyduje wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyłonionych organów, należy m.in. przeciwdziałanie klęskom żywiołowym, co dotyczy zarówno działań prewencyjnych, jak i następczych, w której to kategorii mieszczą się sprawy z zakresu organizowania i podejmowania działań zmierzających do usuwania skutków tego niepożądanego stanu⁵².

W zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, mogą brać udział Siły Zbrojne RP⁵³.

Ustawowe unormowanie problematyki stanów nadzwyczajnych może obejmować różne kwestie, w tym kwestie udzielania pomocy ofiarom klęsk żywiołowych. Decyzja w tym zakresie należy do ustawodawcy. Dlatego też zaistnienie zdarzenia mającego charakter klęski żywiołowej nie jest równoznaczne z nałożeniem na Państwo bezwzględnego obowiązku udzielenia pomocy materialnej osobom poszkodowanym w wyniku działania sił przyrody. O tym, czy i jakie działania zostaną podjęte celem materialnego wsparcia poszkodowanych obywateli, może decydować charakter i rozmiary klęski, a także dotkliwość jej skutków oraz liczba osób poszkodowanych. Z zasady równości nie wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów poszkodowanych różnymi klęskami żywiołowymi, bowiem ich sytuacja nie zaw-

⁵¹ Art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁵² M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, ZN AON 2009, nr 3, s. 410.

⁵³ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 ze zm. – dalej jako ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

sze jest relewantna. W związku z tym za celowe uznać należy stworzenie takiej regulacji, w której ustawodawca, w granicach swego swobodnego uznania, określiłby tryb i przesłanki podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy ofiarom różnych klęsk żywiołowych oraz formy tej pomocy tak, by nie było konieczne wydawanie w tym zakresie epizodycznych aktów prawnych⁵⁴.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Poza stanami nadzwyczajnymi może pojawić się konieczność wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego na wypadek pojawienia się zagrożeń wymagających podjęcia przez organy władzy publicznej szczególnych działań. Zarządzanie kryzysowe zostało zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym jako działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli poprzez zaplanowane działania, reagowaniu w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁵⁵. W myśl art. 7 ust. 1-2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednak w wypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda, do którego zadań należy m.in.: 1. reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie województwa; 2. usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 3. współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym⁵⁶.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, do którego zadań należy m.in.: realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, kierowanie usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współ-

⁵⁴ Postanowienie TK z dnia 6 marca 2001 r., S 1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35.

⁵⁵ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. nr 89, poz. 590 ze zm. – dalej jako ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁶ Art. 14 ust. 1-2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

działanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym⁵⁷.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, do którego zadań należy zwłaszcza: realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, kierowanie usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym⁵⁸. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie rozstrzyga w pełni kwestii współpracy organów samorządu terytorialnego z Szefem ABW, co może rodzić problemy w zakresie ingerencji centralnego organu administracji rządowej w zakres konstytucyjnej swobody przyznanej strukturom zdecentralizowanym. Przy dookreśleniu zasad powyższej współpracy należy posiłkować się art. 12a ust. 2-3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, według którego organy administracji publicznej (więc również samorządu terytorialnego), samoistni i zależni posiadacze obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, będące w ich posiadaniu, informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Ponadto Szef ABW, w wypadku podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej, będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającej infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, może udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom. Przy czym należy zauważyć, że powyższe działania muszą odpowiadać celowi utworzenia ABW, więc ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego⁵⁹. Jest to podstawowy cel działania tych służb specjalnych, któremu mogą być podporządkowane inne

⁵⁷ Art. 17 ust. 1-2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁸ Art. 19 ust. 1-2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁹ Art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.

cele szczegółowe, niemniej jednak przy ich wdrażaniu powinno się dążyć do możliwie skutecznej realizacji celu głównego⁶⁰.

W ramach struktury zarządzania kryzysowego organem właściwym do podjęcia działań jest ten organ, który pierwszy poweźmie informację o zagrożeniu. Ma on wówczas obowiązek poinformować o tym odpowiednio organy niższego i wyższego szczebla, przedstawiając swoją ocenę sytuacji i informację o podjętych i planowanych działaniach⁶¹. Działania te powinny być sprawne, wynikać z prowadzonych planów zarządzania kryzysowego, które prowadzone są na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym⁶². Poszczególne organy zarządzania kryzysowego mają jednak kompetencje zamknięte granicami administracyjnymi, podczas gdy zagrożenie te granice bardzo często przekracza i wówczas powstaje problem, gdyż przepisy nieprecyzyjnie określają, jaki jest stosunek względem siebie organów na poszczególnych szczeblach zarządzania oraz kiedy i jakie decyzje podejmują. Starosta oddziałuje na gminę poprzez wydawanie jej organom zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz poprzez zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego. W związku z czym od tego, jakie te zalecenia będą, zależy możliwość oddziaływania starosty na działania poszczególnych gmin w granicach reprezentowanego przez niego powiatu. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda, do którego zadań należy nie tylko wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, ale również kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa. To wojewoda jest organem mającym kompetencje dotyczące zarządzania kryzysowego o najszerszym zakresie na terenie województwa. W związku z czym to od jego działania i odpowiednio zorganizowanego aparatu pomocniczego zależy skuteczność podejmowanej aktywności antykryzysowej. System zsynchronizowania działań antykryzysowych na trzech szczeblach zarządzania w terenie – powiat, gmina województwo – odbywa się w drodze zaleceń wydawanych przez starostę do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przy czym kierowaniem działaniami na obszarze województwa zajmuje się wojewoda.

⁶⁰ M. Karpiuk, *Podstawy normatywne funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, nr 6, s. 77.

⁶¹ Art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁶² K. Bojarski, *Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 74.

Niewątpliwie administracja samorządowa jest odpowiedzialna za zagwarantowanie na wszystkich szczeblach administracyjnego podziału państwa bezpieczeństwa i interesów ogólnopństwowych, które łącznie zapewniają spójność i siłę struktur państwa, zdolnych do sprawnego działania. Uprawnienia władcze związane z odpowiedzialnością zwierzchników administracji publicznej, poczynając od gminy, poprzez powiat, województwo, aż po organy administracji rządowej z Prezesem Rady Ministrów na czele oraz zespolenie administracji na każdym stopniu podziału terytorialnego, pod określonym zwierzchnictwem, stanowi podstawę istnienia mechanizmów sprawnego reagowania w sytuacjach kryzysowych⁶³.

W wypadku, gdy w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, jeśli inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁶⁴. Minister może przekazać w takich wypadkach do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały wojska w składzie etatowym lub stworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe⁶⁵. Za koordynowanie działania tych oddziałów w zależności od terenu, na którym występują zagrożenia, odpowiada odpowiednio wojewoda, starosta lub wójt (burmistrz, prezydent), przekazując zadania dla tych oddziałów tylko ich dowódcom⁶⁶. Użycie tych oddziałów nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań Sił Zbrojnych wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych umów międzynarodowych⁶⁷.

Siły Zbrojne RP ze względu na potencjał ludzki i organizacyjny oraz posiadany sprzęt specjalistyczny są w stanie skutecznie przeciwdziałać i usuwać skutki powstałych sytuacji kryzysowych⁶⁸.

Kwestie użycia i pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa⁶⁹. Użycie Sił Zbrojnych

⁶³ W. Kitler, *Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego*, w: *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 102.

⁶⁴ Art. 25 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁶⁵ Art. 25 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁶⁶ Art. 25 ust. 6, 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁶⁷ Art. 25 ust. 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁶⁸ J. Rajchel, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym*, w: *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*, red. K. Rajchel, Warszawa 2009, s. 407.

⁶⁹ Dz.U. nr 162, poz. 1117 ze zm. – dalej jako ustawa o użyciu SZ RP.

Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom, z kolei pobyt Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa m.in. w celu udziału w akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych⁷⁰.

O użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, z kolei o pobycie jednostek wojskowych poza granicami państwa decyzje podejmuje Rada Ministrów lub minister właściwy do spraw obrony narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych⁷¹.

BIBLIOGRAFIA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja z dnia 18 października 1907 r. dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich, Dz.U. z 1927 r. nr 21, poz. 159.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 241, poz. 2416 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1117 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 29, poz. 154 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. nr 113, poz. 985 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 156, poz. 1301 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela, Dz.U. nr 233, poz. 1955 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590 ze zm.

⁷⁰ Art. 2 ustawy o użyciu SZ RP.

⁷¹ Art. 3-4 ustawy o użyciu SZ RP.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, Dz.U. nr 89, poz. 821.
- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.
- Postanowienie TK z dnia 6 marca 2001 r., S 1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35.
- Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., I SA/Kr 2180/01, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1, s. 72.
- Banaszak B.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009.
- Bojarski K.: Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego, w: *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szyński, M. Karpiuk, Warszawa 2011.
- Bożek M.: Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych, w: *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Brzeziński M.: Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach, Warszawa 2007.
- Czuryk M.: Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej, ZN AON 2009, nr 3.
- Garlicki L.: Komentarz do art. 116 Konstytucji, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Karpiuk M.: Podstawy normatywne funkcjonowania cywilnych służb specjalnych w Polsce, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, nr 6.
- Karpiuk M.: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa, ZN AON 2009, nr 3.
- Kaszuba D., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sferze bezpieczeństwa publicznego, w: *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2011.
- Kitler W.: Relacje zachodzące między wojewodą a organami samorządu terytorialnego, w: *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Kitler W.: Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego, w: *Zadania obronne samorządu terytorialnego*.
- Prokop K.: Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2005.
- Rajchel J.: Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym, w: *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawnorganizacyjnych Policji*, red. K. Rajchel, Warszawa 2009.
- Winczorek P.: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008.
- Wiśniewski L.: Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.

LEGAL BACKGROUNDS
OF NATIONAL SECURITY DURING THE STATE OF CRISIS AND WAR

S u m m a r y

A contemporary system of national security shall be constructed in a way to guarantee a proper functioning of the democratic state of law, not only during the lack of threats but also in a crisis or at war. Legal provisions in this aspect shall be clear and precise. To ensure the proper state functioning, the tasks of the respective organs evolved in the realization of adequate jobs shall be designed without any doubt concerning a scope of characteristics of each of them in case of emergency. The tasks shall be defined in a concrete way without duplicates or leaving gaps. Extraordinary states, i.e. martial law, state of emergency and a natural disaster, are introduced under urgent conditions and serious outer as well as inner dangers for the state functioning. They are declared to counteract the arisen threats and preserve common well-being.

Słowa kluczowe: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan wojny, stan kryzysowy, stan wojenny.

Key words: natural disaster, state of emergency, war, state of crisis, martial war.