AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

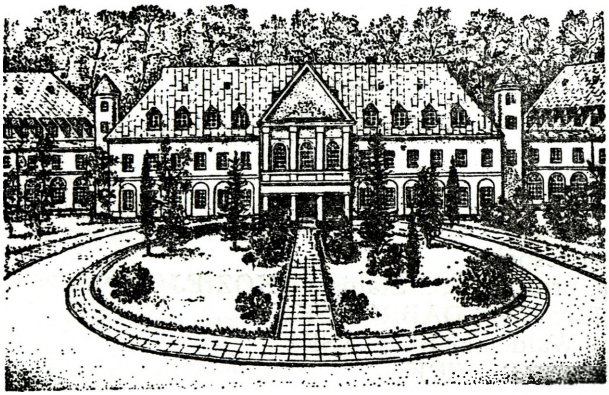
STANY WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA ORAZ ZADANIA ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W TYM ZAKRESIE

WARSZAWA 1996

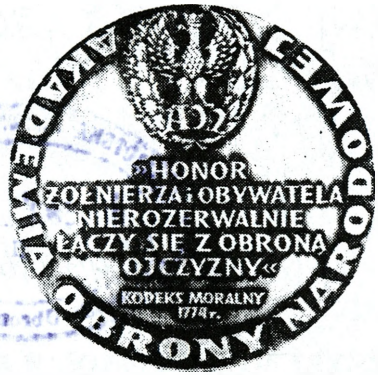
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

STANY WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA ORAZ ZADANIA ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W TYM ZAKRESIE



WARSZAWA 1996



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

Opracował zespół:
gen. bryg. prof. dr hab. Stanisław KOZIEJ
płk mgr Kazimierz DĄBROWSKI
ppłk dypl. Waldemar SUWIŃSKI
dr Marian BIEDRZYCKI

I. ISTOTA I CHARAKTER STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA

Rzeczpospolita Polska, jako państwo demokratyczne istniejące w określonych realiach międzynarodowych i wewnętrznych, spełnia w swej polityce różnorodne cele ogólnospołeczne, właściwe temu typowi państwa. Do zasadniczych celów ujmowanych w polityce państwa należy zapewnienie jego obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego, jako istotnych warunków wszechstronnego i harmonijnego rozwoju politycznego i społeczno-ekonomicznego państwa oraz obywateli. Realizacja tych celów sprowadza się w aspekcie obronności do ochrony suwerenności, nienaruszalności i niepodległości jego terytorium poprzez rozwijanie zdolności do przeciwdziałania niebezpieczeństwu ewentualnej agresji i jej odparcia, a także uodpornienie na różnorodne oddziaływanie przeciwnika i przygotowanie do efektywnego działania w czasie wojny. Wyraża się to w posiadaniu niezbędnego potencjału obronnego i utrzymywaniu odpowiedniej gotowości obronnej państwa. Natomiast w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ich realizacja zmierza do utrwalenia obowiązującego porządku prawnego poprzez zapewnianie praworządnego funkcjonowania aparatu państwowego, porządku publicznego, ochrony mienia ogólnonarodowego oraz nienaruszalności życia, zdrowia i mienia obywateli.

Zapewnienie obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa następuje poprzez stosowanie prawnie usankcjonowanych środków i metod, dobieranych adekwatnie do zaistniałej sytuacji międzynarodowej lub wewnętrznej. Zaistnienie określonej sytuacji stanowiącej zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zależnie od nasilenia tkwiącego w niej niebezpieczeństwa dla podstawowych wartości społecznych, może wymagać podjęcia jedynie zwykłych, normalnie praktykowanych środków i metod ochrony tych wartości, bądź też może

wymuszać konieczność zastosowania nadzwyczajnych środków i metod takiej ochrony.

Zastosowanie nadzwyczajnych środków i metod ochrony żywotnych interesów państwa i społeczeństwa, w dziedzinie jego obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego może nastąpić **w stosunkach wewnętrznych w drodze wprowadzenia stanu wyjątkowego, a w stosunkach międzynarodowych w drodze wprowadzenia stanu wojennego lub proklamowania stanu wojny.**

Encyklopedia Powszechna PWN (wydanie XXIV zmienione i uzupełnione - ze stycznia 1994 r.) określa:

"**WYŻSZA KONIECZNOŚĆ,** działanie naruszające jakieś dobro, podjęte w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego innemu dobru, a dobro poświęcone nie przedstawia większej wartości niż dobro ratowane.

STAN WOJENNY, instytucja prawa państwowego o charakterze nadzwyczajnym i skutkach tymczasowych, której wprowadzenie powoduje ograniczenie określonych praw i wolności obywateli oraz zwiększenie ich obowiązków; powoduje także zwiększenie lub zmniejszenie albo zawieszenie praw i obowiązków organów państwowych oraz ograniczenie lub zawieszenie niektórych funkcji statutowych organizacji społecznych, politycznych i zawodowych. W Polsce konstytucja z 1952 r. przewidywała, że stan wojenny może wprowadzić Rada Państwa ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Ustawa z 20 lipca 1983 r. o zmianie konstytucji, wprowadzając instytucję stanu wyjątkowego, określiła, że stan wojenny może wprowadzić Rada Państwa uchwałą na części lub całym terytorium Polski, jeśli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa; z tych samych powodów można ogłosić częściową

lub powszechną mobilizację. Zgodnie z nowelizacją konstytucji z 1989 r. stan wojenny może wprowadzić Prezydent.

STAN WOJNY, instytucja prawna uregulowana w konwencji haskiej 1907 r.; przewiduje wypowiedzenie wojny i określone skutki w stosunku do państw obcych, a także - poprzez instytucję stanu wojennego - skutki w stosunkach wewnętrznych państwa; stan wojny nie jest równoznaczny z walką orężną; w Polsce uchwala go Sejm (gdy nie obraduje, ustanawia go Prezydent), w razie agresji na Polskę lub gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji.

STAN WYJĄTKOWY, jeden z nadzwyczajnych stanów państwa, którego wprowadzenie powoduje w szczególności ograniczenie określonych praw i swobód obywatelskich; w Polsce instytucja stanu wyjątkowego była początkowo wchłonięta przez instytucję stanu wojennego, wyodrębniła stan wyjątkowy ustawa o zmianie konstytucji z 1983 r.; stan wyjątkowy może wprowadzić Prezydent na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące na całym lub części terytorium Polski, jeśli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo Państwa lub w razie klęski żywiołowej; Prezydent może przedłużyć stan wyjątkowy tylko raz na okres nie dłuższy niż 3 miesiące za zgodą Sejmu i Senatu; w czasie stanu wyjątkowego nie może być zmieniona konstytucja i ordynacja wyborcza oraz nie można rozwiązać Sejmu, a w przypadku upływu jego kadencji przedłuża się ona na 3 miesiące po zakończeniu stanu wyjątkowego."

Stan wyjątkowy i stan wojenny występują w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz są wyróżnione ze względu na źródło pochodzenia i nasilenia niebezpieczeństwa stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Jako stany wyższej konieczności państwa są one szczególnymi stanami prawnymi i faktycznymi w organizacyjno-funkcjonalnej strukturze państwa i społeczeństwa. Ich istota sprowadza się do

ustanowienia radykalnych restrykcji w sferze sytuacji prawnej obywateli oraz działalności aparatu państwowego i gospodarki narodowej. Tym samym wprowadzenie tych stanów oznacza zastosowanie nadzwyczajnych rygorów obostrzających warunki życia publicznego i prywatnego obywateli, a także obostrzających wymogi stawiane przed aparatem państwowym i jednostkami organizacyjnymi gospodarki narodowej. W szczególności w stosunku do stanu normalnego wprowadzenie stanu wyjątkowego i stanu wojennego będzie stanowiło w tym względzie z punktu widzenia obywateli - zawieszenie lub ograniczenie niektórych podstawowych ich praw i nałożenie na nich dodatkowych obowiązków w wielu sferach aktywności osobistej i społecznej oraz ustanowienie obostrzonej odpowiedzialności za nieprzestrzeganie obowiązującego porządku prawnego, zaś z punktu widzenia aparatu państwowego i gospodarki narodowej - przyznanie dodatkowych uprawnień i nałożenie dodatkowych obowiązków oraz ustanowienie obostrzonej odpowiedzialności pracowników za wykonywanie zadań służbowych.

Charakterystyka istoty stanu wojny wymaga natomiast przede wszystkim dokonania rozróżnienia dwóch zasadniczych w tej materii pojęć, a mianowicie - wojny i stanu wojny. Zgodnie z ustaleniami nauki wojennej można przyjąć, że wojna jest to wynikający z polityki zagranicznej prowadzonej przez państwo lub grupę państw (koalicję państw) stan faktyczny, w którym dochodzi do walki zbrojnej prowadzonej przy użyciu broni przez siły militarne przeciwstawnych stron, dążących do osiągnięcia niezgodnych celów. Z kolei stosownie do poglądów wyrażanych na gruncie nauki prawa stan wojny jest to stan prawny między państwami, którego formalne proklamowanie lub faktyczne zaistnienie oznacza jakościową zmianę stosunków między tymi państwami z uwzględnieniem implikacji międzynarodowych.

W kontekście powyższego - istota stanu wojny sprowadza się do zaprzestania utrzymywania dotychczasowych, pokojowych stosunków między

państwami - stronami konfliktu oraz rozpoczęcia stosowania różnorodnych działań politycznych, militarnych i gospodarczych szkodliwych dla interesów przeciwnika w granicach określonych normami międzynarodowego prawa wojennego. W szczególności podjęcie postanowienia o stanie wojny z określonym państwem lub państwami oznacza zaprzestanie przestrzegania zawartych między państwami (stronami) konfliktu - bilateralnych umów międzynarodowych jak również - rozpoczęcie stosowania postanowień umów międzynarodowych dotyczących praw i zwyczajów wojny oraz podjęcie działalności przez neutralne państwa opiekuńcze. W takim ujęciu podjęcie postanowienia o stanie wojny z określonym państwem lub państwami jest równoznaczne z historycznie wykształconym pojęciem wypowiedzenia wojny.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że historycznie ukształtowana praktyka międzynarodowa wskazuje, iż rozpoczęcie działań wojennych nie zawsze było poprzedzone wypowiedzeniem wojny. Podobnie też samo wypowiedzenie wojny nie zawsze było równoznaczne z pojęciem walki zbrojnej. Stąd też również w przyszłości jest możliwy wybuch wojny bez uprzedniego jej wypowiedzenia, a także jest możliwe proklamowanie stanu wojny nie połączone z rozpoczęciem przez siły zbrojne państwa działań wojennych.

II. MIĘDZYNARODOWE ASPEKTY PRAWNE STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA

Poblematyka stanów wyższej konieczności państwa i wojny jest regulowana przez multilateralne umowy międzynarodowe, które są wiążące dla państw będących ich sygnatariuszami. W aspekcie **stanu wyjątkowego i stanu wojennego** zasadnicze znaczenie w tym przedmiocie posiadają postanowienia Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonego rezolucją Nr 220/XXI przez Zgromadzenie Ogólne Narodów

Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. a ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. (Dz.U.Nr 38, poz.167). Postanowienia tego Paktu, w przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone (poprzez wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego), zezwalają państwom-stronom tego Paktu na dokonanie - w formie przewidzianej obowiązującym w nich prawem - zawieszenia stosowania niektórych podstawowych praw obywatelskich. Zakres tego zawieszenia musi ściśle odpowiadać wymogom zaistniałej sytuacji i nie może być sprzeczny z innymi normami prawa międzynarodowego wiążącymi to państwo. Ponadto nie może ono pociągnąć za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Nie może również dotyczyć takich sfer swobód obywatelskich, jak prawo do życia, prawo do humanitarnego traktowania, niewolnictwo, odpowiedzialność karna za niemożność wywiązania się z zobowiązań umownych, karanie za czyny nie będące przestępstwami w chwili ich popełnienia oraz wymierzania kar surowszych od dopuszczalnych w tej chwili, uznawania podmiotowości prawnej oraz wolność myśli, sumienia i wyznania.

Wskazane powyżej regulacje prawno-międzynarodowe wyznaczają w ten sposób dopuszczalny - przez prawo międzynarodowe wiążące państwo - zasięg uregulowań stanu wyjątkowego i stanu wojennego, jakie mogą występować w prawie wewnętrznym.

Podmiotem regulacji prawno-międzynarodowych są również zagadnienia **stanu wojny (wypowiedzenia wojny)**. W tym względzie należy mieć przede wszystkim na uwadze, że Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r. (Dz.U.z 1947 r. Nr 23, poz.50), Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, podpisany w Helsinkach w dniu 1 sierpnia 1975 r. (M.P. z 1975 r. Nr 33, poz.201) oraz

liczne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych określają generalne reguły powstrzymania się w stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby użycia siły i jej użycia przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości innego państwa oraz pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych. Jednakże, jeżeli pomimo tego konflikt między państwami ma doprowadzić do wybuchu wojny, to wówczas postanowienia III Konwencji Haskiej dotyczącej rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich, podpisanej w Hadze w dniu 18 października 1907 r. (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 159), nakazują aby działania wojenne między państwami rozpoczęły się dopiero po uprzednim i jednoznacznym zawiadomieniu, mającym formę umotywowanego wypowiedzenia wojny bądź ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny.

Określenie warunków proklamowania stanu wojny wymaga również uwzględnienia postanowień Karty Narodów Zjednoczonych dotyczących prawa każdego państwa, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony oraz dopuszczalności istnienia układów regionalnych mających na celu utrzymanie pokoju międzynarodowego.

III. RYS HISTORYCZNY POLSKICH REGULACJI PRAWNYCH STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA:

1) w okresie międzywojennym

Na gruncie polskiego porządku prawnego zapewnienie obronności i bezpieczeństwa państwa za pomocą stosowania nadzwyczajnych środków i metod znalazło swój wyraz już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej w dniu 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz.267, zm. z 1926 r. Nr 78, poz.442). Ustanawiała ona instytucje **stanu wyjątkowego i stanu wojennego,** określała warunki i tryb wprowadzania tych stanów oraz

wskazywała zasadnicze skutki ich obowiązywania w sferze sytuacji prawnej obywateli. Szczegółowe rozwiązania dotyczące stanu wyjątkowego i stanu wojennego były początkowo zamieszczone odpowiednio w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. **o stanie wojennym** (Dz.U.Nr 8, poz. 54) oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U.Nr 32, poz.307).

W świetle przepisów wymienionych aktów prawnych, stan wojenny mógł być wprowadzony tylko w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi. Wprowadzenie stanu wojennego należało do kompetencji Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych (mianowanego na wypadek wojny przez Prezydenta Rzeczypospolitej i odpowiedzialnego przed Sejmem za swe czynności w czasie wojny). Natomiast ustalanie granic obszaru objętego działaniami wojennymi, a przez to obszaru obowiązywania stanu wojennego, należało do właściwości Rady Ministrów. Obowiązywanie stanu wojennego powodowało czasowe zawieszenie takich praw obywatelskich, jak wolność osobista, nietykalność mieszkania, swoboda publikacji i ich rozpowszechniania, tajemnica korespondencji oraz prawo zgromadzenia i stowarzyszania się. Powodowało również stosowanie postępowania doraźnego w sprawach o przestępstwa szczególnie niebezpieczne dla obrony państwa, które przyspieszało i obostrzało odpowiedzialność karną za te przestępstwa. W czasie obowiązywania stanu wojennego na obszarze objętym tym stanem Naczelnemu Wodzowi lub z jego upoważnienia wskazanym przez niego organom wojskowym przysługiwało prawo wydawania zarządzeń we wszystkich sprawach związanych z obroną państwa, włącznie z prawem czasowego zawieszania powszechnie obowiązujących aktów prawnych władz państwowych. Zarządzenia te mogły w szczególności dotyczyć: świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony państwa, pełnienia służby porządkowo-ochronnej, zaopatrzenia

ludności, ewakuacji ludności i jej mienia, ewakuacji urzędów i instytucji państwowych (w tym organów administracji państwowej) oraz niszczenia i usuwania wszystkiego co mogłoby utrudniać prowadzenie działań wojennych lub ułatwiać działania nieprzyjacielowi. Jednocześnie organy administracji państwowej oraz obywatele byli zobowiazani do wykonywania zarządzeń wydanych w wymienionych sprawach przez Naczelnego Wodza lub z jego upoważnienia przez wskazane organy wojskowe pod groźbą odpowiedzialności.

Natomiast organem uprawnionym do zarządzania **stanu wyjątkowego** w myśl przepisów wymienionych aktów prawnych była Rada Ministrów, która mogła to uczynić na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych oraz za zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej. Zarządzenie takie musiało być niezwłocznie przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia, przy czym jeżeli Sejm odmówił jego zatwierdzenia, zarządzenie traciło natychmiast moc obowiązującą. Zarządzenie stanu wyjątkowego było dopuszczalne tylko podczas wojny albo gdy groził wybuch wojny, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Zaznaczyć należy, że w czasie wojny oraz w bezpośrednio poprzedzającym ją okresie, (grożącym jej wybuchem) było możliwe (w aspekcie czasowym) równoczesne obowiązywanie stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Jednakże w ujęciu terytorialnym mógł obowiązywać tylko jeden z tych stanów w ten sposób, że na obszarze objętym działaniami wojennymi mógł obowiązywać tylko stan wojenny (nawet jeżeli uprzednio obowiązywał na nim stan wyjątkowy), zaś na pozostałym obszarze państwa mógł obowiązywać tylko stan wyjątkowy.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić na terytorium całego państwa, bądź tylko w granicach niektórych miejscowości. Powodowało ono

czasowe zawieszenie takich praw obywatelskich, jak wolność osobista, nietykalność mieszkaniowa, swoboda publikacji i ich rozpowszechniania, tajemnica korespondencji oraz prawo zgromadzenia i stowarzyszania się, jak również powodowało stosowanie postępowania doraźnego w sprawach o szczególnie niebezpieczne przestępstwa. W tej części skutki obowiązywania stanu wyjątkowego były tożsame ze skutkami wywołanymi wprowadzeniem stanu wojennego. Ponadto w czasie obowiazywania stanu wyjątkowego Rada Ministrów mogła upoważnić Ministra Spraw Wewnętrznych do ustanawiania szczególnych zasad postępowania (w tym zakazów i nakazów) w sprawach dotyczących: wyrabiania, rozprowadzania i posiadania broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych niebezpiecznych przedmiotów i narzędzi; posiadania dokumentów stwierdzających tożsamość, wykonywania obowiązku meldunkowego; przebywania w miejscach publicznych; przemieszczania się ludności; funkcjonowania komunikacji i łączności; zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby; ochrony i utrzymania prawidłowej działalności komunikacji i łączności oraz zakładów i urządzeń zaspokajających konieczne potrzeby ludności i potrzebnych dla obrony państwa oraz pracujących w ruchu ciągłym. W tym samym trybie Minister Spraw Wewnętrznych mógł zarządzać wykonywanie przez ludność świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym pełnienie służby porządkowo-ochronnej. W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego było dopuszczalne wreszcie używanie wojska w celu zapewnienia należytego przestrzegania rygorów tego stanu, a także czasowe przekazywanie organom wojskowym niektórych kompetencji organów administracji państwowej.

Zmiany prawnych regulacji stanów wyższej konieczności państwa nastąpiły w ustawie konstytycyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U.Nr 30, poz. 227). Ustawa ta zawierała wyodrębniony rozdział zatytułowany "stan

zagrożenia państwa" w którym określała warunki wprowadzenia, organy państwowe do tego uprawnione i tryb ich postępowania, oraz skutki obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Uszczegółowienie ogólnych regulacji konstytucyjnych nastąpiło odpowiednio w ustawie z dnia 22 lutego 1937 r. **o stanie wyjątkowym** (Dz.U.Nr 17, poz. 108) oraz ustawie z dnia 23 czerwca 1939 r. **o stanie wojennym** (Dz.U.Nr 57, poz. 366), które uchyliły wymienione uprzednio rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.

W myśl postanowień tych aktów prawnych, wprowadzenie **stanu wyjątkowego** (na obszarze całego państwa lub jego części) było dopuszczalne w razie zagrożenia państwa z zewnątrz oraz w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Właściwość organów w zakresie wprowadzenia tego stanu była natomiast taka sama jak uprzednio opisana. Analogiczne też były w zasadzie skutki obowiązywania stanu wyjątkowego.

Natomiast wprowadzenie **stanu wojennego** mogło nastąpić w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa. Do podjęcia decyzji w tym przedmiocie był uprawniony Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych. Zarządzenie stanu wojennego mogło nastąpić na całym terytorium państwa lub tylko na jego części. Powodowało ono w zasadzie takie same skutki, jak ogłoszenie stanu wyjątkowego, a występujące różnice sprowadzały się głównie do zmiany właściwości organów państwowych. Ponadto na czas obowiązywania stanu wojennego ulegały rozszerzeniu kompetencje organów wojskowych określonych przez Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych nie tylko o prawo zgłaszania wiążących postulatów do organów administracji państwowej, ale również o prawo przejmowania czynności należących do zakresu działania tych organów. Wprowadzenie stanu wojennego rozszerzało

również prerogatywy Prezydenta RP, który uzyskiwał na ten czas prawo wydawania dekretów w zakresie całego ustawodawstwa państwowego (z wyjątkiem zmiany Konstytucji), przedłużania kadencji oraz odraczania i zamykania sesji Sejmu i Senatu, a także powoływania do rozstrzygania określonych przez siebie spraw należących do właściwości parlamentu, Sejmu i Senatu w zmniejszonych składach wyłonionych przez te izby.

Wyszczególnione powyżej akta prawne, choć posiadały charakter zasadniczy dla spraw związanych ze stanami wyższej konieczności państwa, to jednak nie zawierały wyczerpującego uregulowania tych spraw. Odrębnie były bowiem traktowane sprawy dotyczące obowiązku wojskowego, świadczeń osobistych i rzeczowych, ewakuacji, komunikacji i łączności, używania wojska w sytuacjach wyjątkowych oraz używania broni w takich wypadkach, internowania i postępowania doraźnego, ochrony granic państwowych oraz ochrony interesów państwa w stosunkach międzynarodowych.

Również zagadnienie **stanu wojny** było przedmiotem regulacji polskich konstytucji okresu międzywojennego. W myśl Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. wypowiadanie wojny i zawieranie pokoju należało do właściwości Prezydenta RP, który mógł to uczynić tylko za uprzednią zgodą Sejmu. Natomiast w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Przezydentowi RP, z tym że dla swej ważności wymagała kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w związku z napaścią Rzeszy Niemieckiej na Polskę w dniu 1 września 1939 r., Prezydent Rzeczypospolitej zarządził z tym dniem stan wojenny na obszarze całego państwa (Dz.U.Nr 86, poz. 544). Stan ten został uchylony z dniem 17 grudnia 1945 r. zarządzeniem Prezydium Krajowej Rady Narodowej (Dz.U.Nr 57, poz. 320). Natomiast stan

wojny nie był formalnie ustanowiony, ale za to jego zakończenie zostało formalnie proklamowane uchwałą Rady Państwa z dnia 18 lutego 1955 r. (Dz.U.Nr 17, poz. 172);

2) w okresie powojennym

W okresie bezpośrednio po wyzwoleniu spod okupacji hitlerowskiej, a przed uchwaleniem nowej Konstytucji PRL w dniu 22 lipca 1952 r. zagadnienie stanów wyższej konieczności państwa ponownie stało się przedmiotem regulacji zasadniczych aktów prawnych, związanych z tworzeniem podstaw ówczesnej państwowości polskiej. I tak ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22 z późniejszymi zmianami) przyznała Krajowej Radzie Narodowej kompetencje do wprowadzania w drodze ustawy **stanu wyjątkowego i stanu wojennego, a także wypowiadania wojny** i zawierania pokoju. Natomiast ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.Nr 18, poz. 71 z późn. zmianami) ustaliła, że wprowadzanie **stanu wyjątkowego i stanu wojennego** należało do zakresu działania Rady Państwa, która mogła to czynić na wniosek Rady Ministrów, a uchwałę podjętą w tym przedmiocie musiała przedłożyć Sejmowi Ustawodawczemu na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia. Z kolei wypowiadanie wojny i zawieranie pokoju należało do właściwości Prezydenta Rzeczypospolitej (będącego zarazem Przewodniczącym Rady Państwa), który mógł tego dokonać za uprzednią zgodą Sejmu Ustawodawczego. Mając na uwadze, że obie wymienione ustawy oparły się na podstawowych założeniach konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., przyjmując je jako obowiązujące do czasu uchwalenia nowej konstytucji, do omawianych stanów wyższej konieczności państwa w zakresie ich skutków znajdowały w owym czasie zastosowanie scharakteryzowane

uprzednio rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r., obowiązujące pod rządami tej konstytucji.

Skrótowo przedstawiony powyżej zarys historycznego rozwoju prawnych regulacji stanów wyższej konieczności państwa znalazł swe sfinalizowanie w postanowieniach Konstytucji RP z dnia 22 lipca 1952 r. Ustanowiła ona instytucje **stanu wojennego i stanu wojny,** określając zarazem jedynie warunki ich ogłoszenia oraz organy państwowe uprawnione do jego wprowadzenia. Konstytucja z 22 lipca 1952 r. dopuszczała powzięcie postanowienia o **stanie wojny** jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynikać będzie konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Do powzięcia takiego postanowienia upoważniała Sejm PRL, a w okresach między jego posiedzeniami - Radę Państwa. Natomiast w odniesieniu do **stanu wojennego** stwierdzała, że może być on wprowadzony, jeżeli wymagać tego będzie wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa.

Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu wojennego była Rada Państwa, która mogła to uczynić w stosunku do całego lub tylko części terytorium państwa.

Lakoniczne sformułowania konstytucyjne ustanawiały zatem jedynie dopuszczalność wprowadzenia stanu wojennego, określały organ państwowy upoważniony do jego ogłoszenia, wskazywały terytorialny zasięg tego stanu oraz formułowały ogólne przesłanki jego wprowadzenia. Nie wypowiadały się natomiast na temat skutków obowiązywania stanu wojennego, a więc nie określały rygorów prewencyjnych i represyjnych, jakie mogą być zastosowane w tym okresie.

Nowe konstytucyjne uregulowanie stanów wyższej konieczności państwa spowodowało, że z chwilą jego wejścia w życie w dniu 22 lipca 1952 r. przestały obowiązywać wszystkie dotychczasowe regulacje prawne tego

zagadnienia. Jednocześnie sprawy te nie były wyczerpująco ujmowane w obowiązującym w państwie porządku prawnym. Oznaczało to, że w chwili, gdy w grudniu 1981 r. zamierzono sięgnąć po nadzwyczajne środki ochrony interesów ówczesnego państwa brak było precyzyjnego aktu prawnego rangi ustawowej, który kompleksowo określałby szczegółowe warunki wprowadzenia stanu wojennego oraz tryb postępowania właściwych w tym zakresie organów państwowych, a przede wszystkim, który ustanawiałby skutki prawne obowiązywania stanu wojennego w sferze podstawowych praw i obowiązków obywateli oraz organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego i gospodarki narodowej, a także odpowiedzialności za nieprzestrzeganie ustalonych rygorów.

Fragmentaryczne uregulowanie prawnych następstw obowiązywania stanu wojennego obejmowało jedynie kompleks powinności związanych z powszechnym obowiązkiem obrony państwa (służbą wojskową, służbą w obronie cywilnej, służbą w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wykonywaniem świadczeń na rzecz obrony), a także możliwość ustanawiania generalnych zakazów i nakazów w niektórych sferach aktywności społecznej o drugorzędnym jednak znaczeniu dla interesów obronności i bezpieczeństwa. Przepisy stwarzające takie możliwości rozrzucone były w różnych aktach prawnych, w których wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa był traktowany jako przesłanka ustanowienia tego rodzaju restrykcji generalnych. Wskutek tego przepisy te mogły być wykorzystywane pośrednio również dla określenia nielicznych rygorów stanu wojennego, zarówno w przypadku wprowadzenia stanu wojennego podyktowano względami obronności państwa, jak też w razie ustanowienia tego stanu z uwagi na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Z racji jednak znacznej ograniczoności i drugorzędności tych przepisów, obowiązujące na początku grudnia 1981 r. regulacje prawne nie były wystarczająco

dostosowane do panującej wówczas sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej, ani też nie odpowiadały żywotnym potrzebom obostrzonej ochrony interesów obronności i bezpieczeństwa państwa.

Sprawy związane z określeniem następstw obowiązywania stanu wojennego, w części dotyczącej obronności państwa, były również przedmiotem opracowywanych - w ramach utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa - projektów aktów prawnych przewidywanych do wydania w razie wybuchu wojny. Akta te - zatwierdzone przez Komitet Obrony Kraju i były Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w latach 1961-1966 - częściowo rozwijały problematykę skutków obowiązywania stanu wojennego, w jego części związanej z obronnością państwa, określając niektóre elementy funkcjonowania państwa i społeczeństwa w warunkach prowadzonych działań wojennych. Rozwiązania przyjęte w tych aktach, z uwagi na liczne przemiany zaistniałe w organizacji i działalności aparatu państwowego i gospodarki narodowej, uległy jednak znacznej dezaktualizacji, a także nie odpowiadały potrzebom sytuacji kryzysowej powstałej w końcu lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych.

Z tego też względu w 1976 r. zostały ponownie podjęte prace nad wypracowaniem kompleksowych projektów niezbędnych zmian w systemie prawa na czas wojny, stosownie do zakładanych zadań oraz przewidywanych warunków funkcjonowania państwa i społeczeństwa w tym okresie. Prace te koncentrowały się wokół spraw ustroju naczelnych organów państwa, ochrony bezpieczeństwa państwa, systemu finansowego, gospodarki żywnościowej i zaopatrzenia ludności, stosunku pracy, wykorzystywania lokali i budynków oraz wymiaru sprawiedliwości. Z końcem 1980 r. i w I półroczu 1981 r. wypracowane dokumenty zostały odpowiednio przeredagowane w aspekcie szerszego uwzględnienia w nich zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W efekcie tych prac przygotowane zostały ostateczne projekty aktów

prawnych regulujących kompleksowo problematykę stanu wojennego - zarówno ze względu na obronność państwa, jak i ze względu na jego bezpieczeństwo wewnętrzne. Ujmowały one zasady i tryb wprowadzania stanu wojennego, ogół rygorów tego stanu w sferze praw i obowiązków obywateli oraz funkcjonowanie administracji państwowej i gospodarki narodowej, zasady postępowania w przypadkach zbiorowych naruszeń porządku publicznego, a także zasady odpowiedzialności karnej za uchybianie rygorom stanu wojennego oraz ustrój organów ochrony prawnej.

Wypracowane projekty aktów prawnych, zostały z dniem 12 grudnia 1981 r. wydane przez Radę Państwa w postaci dekretu o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154); dekretu o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U.Nr 29, poz. 156) oraz dekretu o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U.Nr 29, poz. 157). Ponadto właściwe organy administracji państwowej wydały szereg aktów wykonawczych, uszczegółowiających poszczególne rygory związane z obowiązywaniem stanu wojennego, wprowadzonego z dniem 13 grudnia 1981 r. Wydane przez Radę Państwa dekrety zostały zatwierdzone przez Sejm PRL ustawą z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U.Nr 3, poz. 18). W ten sposób zakończony został skrótowo zaprezentowany proces ustanawiania prawnych podstaw szczególnej reglamentacji życia społecznego w czasie obowiązywania stanu wojennego.

Okres obowiązywania stanu wojennego (od dnia 13 grudnia 1981 r. do dnia 22 lipca 1983 r.), w którym nastąpiło praktyczne zastosowanie regulacji prawnych dotyczących tego stanu, przyniósł szereg doświadczeń i umożliwił

sformułowanie licznych wniosków doskonalących przyjęte rozwiązania prawne i organizacyjno-funkcjonalne. Uogólnienie tych doświadczeń i wniosków znalazło swoje odzwierciedlenie w nowelizacji postanowień Konstytucji PRL traktujących o stanach wyższej konieczności państwa, dokonanej przez Sejm PRL ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U.Nr 39, poz. 175). Istota wprowadzonych zmian sprowadzała się głównie do wyodrębnienia dwóch różnych stanów nadzwyczajnych - **stanu wojennego** powiązanego z zewnętrznym zagrożeniem obronności państwa oraz stanu **wyjątkowego** związanego z wewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa lub klęską żywiołową. Kontynuacją dzieła uogólnienia zgromadzonych doświadczeń było również wydanie przez Sejm PRL ustawy z dnia 15 grudnia 1983 r. o **stanie wyjątkowym** (Dz.U.Nr 66, poz. 297), która rozwinęła konstytucyjne uregulowania dotyczące stanu wyjątkowego.

W ten sposób zakończony został proces ustanawiania aktualności obowiązujących podstaw prawnych wprowadzenia i obowiązywania stanów wyższej konieczności państwa.

Dokonując analizy prawnych aspektów wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. należy stwierdzić, że art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późniejszymi zmianami) stanowiący: "Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polski Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga to wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo Państwa", upoważniał Radę Państwa do wprowadzenia tego stanu. Jednak przepis ten nie znalazł rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, które regulowałoby tryb wprowadzenia i zasady funkcjonowania tego stanu. W czasie sesji Sejmu - a trwała ona w grudniu 1981 r. - aktem to regulującym mogła być jedynie ustawa. Rada Państwa natomiast, zgodnie z art. 31 konstytucji, posiadała prawo wydawania dekretów tylko między

sesjami Sejmu, które miała obowiązek przedstawić do zatwierdzenia na najbliższej sesji parlamentu.

Art.33 ust.2 konstytucji umożliwiający wprowadzenie stanu wojennego nie upoważniał Rady Państwa do wydania dekretów. Dlatego też wszystkie dekrety wydane przez Radę Państwa z datą 12 grudnia 1981 r. ogłoszone w Dz.U. Nr 29 pod pozycjami 154, 156, 157, 158, a tym samym i dekret o stanie wojennym, należy uznać za wydane niezgodnie z postanowieniami konstytucji. Istotnym uchybieniem prawnym jest także zapis art. 61 dekretu o stanie wojennym w brzmieniu "dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia".

Podkreślić należy także, że tryb zatwierdzania dekretów wydanych 12 grudnia 1981 r. był niezgodny z postanowieniami art. 31 konstytucji[x]. Zatwierdzenie to dokonane zostało ustawą z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. Nr 3, poz. 18), a nie konstytucyjnie wymaganą uchwałą Sejmu. Zgodnie z tą ustawą zatwierdzenie ma moc wsteczną, tj. 12 grudnia 1981 r., natomiast sama ustawa wchodzi w życie z dniem uchwalenia, czyli 25 stycznia 1982 r.

Reasumując należy stwierdzić - mając na uwadze obowiązujący w grudniu 1981 r. system prawny - że przyjęte rozwiązania prawne wprowadzające stan wojenny oraz określające jego funkcjonowanie naruszyły w sposób istotny ówczesne postanowienia konstytucji w tym zakresie.

---

[x] - Art.31.1. W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy. Rada Państwa przedstawia dekrety Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia.

IV. AKTUALNE PODSTAWY PRAWNE STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI PAŃSTWA, ICH OCENA ORAZ PROPOZYCJA KONCEPCJI REGULACJI KONSTYTUCYJNYCH

1) stan aktualny

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. określa trzy stany wyższej konieczności Państwa tj.:

1. stan wojny - w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską, albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony, przeciw agresji Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny, a gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent. Warunki i skutki prawne oraz tryb wprowadzenia tego stanu określa ustawa;

2. stan wojenny - w razie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa Państwa Prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Organizację władz Państwa na ten czas oraz inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa ustawa;

3. stan wyjątkowy - jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo Państwa lub w razie klęski żywiołowej Prezydent może wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż trzy miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż trzy miesiące za zgodą Sejmu. Szczegółowe warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego określa ustawa.

Zgodnie z przepisami Ustawy Konstytucyjnej międzyresortowy zespół, w skład którego weszli przedstawiciele Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Rady Ministrów oraz

specjaliści od prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, opracował projekty:

1) "Ustawa o stanie wyjątkowym" (projekt z maja 1993 r.),

2) "Ustawa o stanie wojennym i o stanie wojny" (projekt z czerwca 1994 r.).

Powyższe projekty ustaw regulują: warunki wprowadzenia omawianych stanów, tryb ich wprowadzenia, zasięg terytorialny, czas obowiązywania, przewidywane rygory oraz organizację organów państwowych.

Ustawy te, zgodnie z postanowieniami art. 24 ust. 2, art. 36 ust.2 oraz art.37 ust.4 konstytucji, mają zastąpić dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym oraz ustawę o stanie wyjątkowym z dnia 10 grudnia 1983 r. i znajdują się obecnie w drodze legislacyjnej - w przygotowaniu do rozpatrzenia przez Sejm.

2) ocena

Aktualnie obowiązujące podstawy prawne stanów wyższej konieczności nie spełniają wymagań nowoczesnego w pełni demokratycznego Państwa. W obecnej chwili brakuje bowiem zastrzeżonych w Ustawie Konstytucyjnej ww. ustaw zwykłych, a ponadto zastrzeżenia nasuwają następujące problemy:

1. Regulacje konstytucyjne nie wyczerpują katalogu spraw istotnych, związanych z bezpieczeństwem narodowym i wymagających normy konstytucyjnej. Dotyczy to zwłaszcza problematyki obowiązków obywateli w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz świadczeń gospodarki narodowej na rzecz tego bezpieczeństwa.

2. Kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa Państwa Prezydenta RP i Rady Ministrów nie są względem siebie w pełni komplementarne. Wątpliwości nasuwają również sformułowania "ogólne kierownictwo

w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa" i "zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego Państwa". Dotychczas w regulacjach konstytucyjnych występowało pojęcie "bezpieczeństwo narodowe", które obejmowało łącznie sprawy obronności (w tym sił zbrojnych) i bezpieczeństwa wewnętrznego, co miało wyraz przy redagowaniu poszczególnych zapisów konstytucji, a następnie innych aktów prawnych. Na tym tle zastąpienie pojęcia "obronność" sformułowaniem "zewnętrzne bezpieczeństwo Państwa" powoduje określone trudności w interpretacji i formułowaniu projektów przepisów szczegółowych.

3. Skutki prawne wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (wyjątkowego, wojennego i wojny) przewidziane są do uregulowania w całości przez ustawy zwykłe. Skutki te między innymi mogą polegać na zawieszeniu bądź ograniczaniu praw i wolności obywateli, które są gwarantowane konstytucyjnie. Konstytucja powinna więc zawierać przepis określający jakie prawa i wolności obywateli mogą być zawieszane bądź ograniczane w przepisach ustawowych.

4. Nie jest najlepszym rozwiązaniem wprowadzenie pojęcia "stanu wojny" i polecenie określenia warunków i skutków prawnych tego stanu przez ustawę zwykłą. Należałoby raczej zrezygnować z pojęcia stanu wojny, zastępując je wtórnym do zaistniałej sytuacji faktycznej stwierdzeniem wybuchu wojny, jako bardziej adekwatnym do prawnego znaczenia tej czynności. Istota omawianego zapisu sprowadza się bowiem do wskazania organu "postanawiającego o wojnie i pokoju", a w konsekwencji decydującego o stosowaniu przepisów szczególnych prawa wewnętrznego, które są przewidziane na czas wojny (stan wojenny). Normy międzynarodowego prawa wojennego podlegają bowiem stosowaniu z mocy samego prawa z chwilą rozpoczęcia wojny.

5. Regulacje w omawianym zakresie występują w dwóch dokumentach i ustawie konstytucyjnej i nie uchylonych rozdziałach konstytucji z 1952 r. W perspektywie należałoby rozważyć poświęcenie sprawom bezpieczeństwa narodowego w konstytucji odrębnego rozdziału.

3) propozycja koncepcji regulacji konstytucyjnych

Działalność organów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz organów funkcjonujących w systemie władzy wykonawczej powinna być względem siebie komplementarna - nie może iść w rozbieżnych kierunkach. Istotnym jest więc wzajemne powiązanie między tymi organami, oparte na ich harmonijnym współdziałaniu, wykluczającym antagonizm i konfliktowość.

Osiągnięcie takiego układu przy regulacjach dotyczących obronności i stanów nadzwyczajnych przewiduje się uzyskać w drodze wprowadzenia między poszczególnymi organami niezbędnych łączników i zależności. Powinny one warunkować decyzje jednego organu od woli drugiego (zgoda, na wniosek, w porozumieniu ...).

Kierując się powyższymi zasadami ogólnymi oraz na podstawie analizy stosownych zapisów występujących w obowiązujących od 1918 r. konstytucjach i ustawach konstytucyjnych oraz opracowanych już projektach nowej Konstytucji RP (Senatu RP, Prezydenta RP, grupy posłów i senatorów, SLD, UD, PSL i UP, KPN oraz PC) proponuje się następujące zapisy na temat obronności Państwa w przyszłej Konstytucji RP w części dotyczącej stanów nadzwyczajnych państwa:

1) Sejm, a gdy Sejm nie obraduje Prezydent RP, postanawia o wojnie i pokoju. Postanowienie o wojnie może być powzięte jedynie w razie agresji na Rzeczpospolitą Polską, albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przed agresją.

2) 1. W razie agresji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej albo jeżeli przygotowanie do obrony przed agresją tego wymaga Prezydent wprowadza stan wojenny, a także może ogłosić powszechną lub częściową mobilizację.

2. W razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego lub wystąpienia klęski żywiołowej Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy na części lub na całym terytorium Państwa na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące. Prezydent może przedłużyć stan wyjątkowy tylko raz za zgodą Sejmu, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące;

3) 1. W razie wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego następujące prawa i wolności ujęte w konstytucji mogą zostać ograniczone lub zawieszone: nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji, wolność zrzeszania się, wolność uzewnętrzniania myśli, poglądów lub przekonań i wolność informacji oraz wolność zgromadzeń i prawo do udziału w sprawach publicznych.

2. Szczegółowe warunki i skutki wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego określają ustawy;

4) 1. W czasie trwania stanu wojennego i stanu wyjątkowego Sejm i Senat nie mogą być rozwiązane, a w przypadku upływu ich kadencji ulega ona przedłużeniu na czas 90 dni po zakończeniu tych stanów.

2. W przypadku upływu kadencji Prezydenta w czasie trwania stanu wojennego i stanu wyjątkowego jego kadencja ulega przedłużeniu na czas 90 dni po zakończeniu tych stanów. Przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby zastępującej Prezydenta.

3. W czasie trwania stanu wojennego i stanu wyjątkowego nie mogą być zmienione konstytucja i ordynacje wyborcze;

5) 1. W razie niemożności wykonywania funkcji ustawodawczych przez Sejm i Senat w czasie trwania stanu wojennego Prezydent upoważniony jest do

wydania dekretów z mocą ustawy w zakresie niezbędnym do funkcjonowania Państwa.

2. Prezydent przedstawia dekrety z mocą ustawy do zatwierdzenia Sejmowi niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonywania jego funkcji ustawodawczych. Nie zatwierdzenie dekretu z mocą ustawy powoduje utratę jego mocy obowiązującej.

V. WARUNKI I TRYB WPROWADZENIA STANU WYJĄTKOWEGO, STANU WOJENNEGO I STANU WOJNY ORAZ KOMPETENCJE I ZADANIA ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Ustanawianie stanu wyjątkowego i stanu wojennego jest atrybutem suwerennej władzy państwowej, przysługującej jej w ramach realizacji przez właściwe organy państwowe funkcji kierowania państwem. Tym samym podejmowanie odpowiednich decyzji w tym względzie jest pozostawione swobodnemu uznaniu kompetentnego organu, związanego jedynie z prawnymi przesłankami dopuszczalności podjęcia tego rodzaju decyzji. To swobodne uznanie obejmuje całą sferę oceny stopnia niebezpieczeństwa tkwiącego w zaistniałej sytuacji faktycznej oraz zakwalifikowanie wyników tej oceny pod odpowiedni przepis prawny, określający warunki wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Kryteriami dokonywania wspomnianej oceny są ogólne pryncypia polityczne oraz żywotne interesy państwa i społeczności. W ten sposób decyzja o wprowadzeniu omawianych stanów wyższej konieczności państwa zawsze posiada charakter fakultatywny, co oznacza, że wprowadzenie takiego stanu jest uprawnieniem, ale nie obowiązkiem, kompetentnego organu państwa oraz, że w razie stwierdzenia zaistnienia sytuacji uzasadniającej wprowadzenie takiego stanu organ ten może, ale nie musi, podjąć decyzję o jego wprowadzeniu.

Zasadnicze sprawy dotyczące **stanu wyjątkowego** ujęte są w art.37 Ustawy Konstytucyjnej oraz w projekcie ustawy o stanie wyjątkowym. Obowiązujące w tym względzie przepisy prawne ustanawiają dwie postacie stanu wyjątkowego, różniące się miedzy sobą przyczynami wprowadzenia tego stanu i wywoływanymi przez niego skutkami. Postaciami tymi są **stan wyjątkowy spowodowany klęską żywiołową** oraz **stan wyjątkowy wprowadzany ze względu na zagrożenie wewnętrzne.**

Pierwsza spośród wymienionych postaci stanu wyjątkowego wprowadzona będzie w razie wystąpienia zdarzeń wywołanych przyczynami naturalnymi i cywilizacyjnymi zagrażającymi życiu lub zdrowiu znacznej liczby osób albo mienia w znacznych rozmiarach mogących wywołać poważne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki państwa, które wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków ochrony podstawowych interesów państwa i obywateli. Zdarzeniami uzasadniającymi zastosowanie tej postaci stanu wyjątkowego mogą być zatem takie nagłe zdarzęnia o znacznych rozmiarach, jak powódź, opady śniegu lub deszczu, wichura, pożar, epidemia choroby zakaźnej, skażenie środkowiska, katastrofa komunikacyjna lub budowlana albo awaria instalacji komunalnej. Nie jest przy tym wymagane, aby wymienione zdarzenia w normalnym związku przyczynowo-skutkowym spowodowały już szkodę. Wystarczy bowiem jeżeli w świetle dostępnej wiedzy i posiadanego doświadczenia nastąpi stwierdzenie prawdopodobieństwa wynikającego z tych zdarzeń niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia większej liczby osób lub mienia znacznych rozmiarów albo prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej w postaci wyrządzenia tym dobrom poważnej szkody. Koniecznym jest również stwierdzenie w tej ocenie, że stosowane zwykle środki i metody ochrony przed szkodliwymi skutkami tych zdarzeń nie są wystarczające dla osiągnięcia pożądanych efektów.

Natomiast wprowadzenie **stanu wyjątkowego ze względu na zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa** wprowadza się w razie poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i jego konstytucyjnego porządku lub bezpieczeństwa obywateli albo naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takie sformułowanie ustawowych przesłanek wprowadzenia tej postaci stanu wyjątkowego oznacza, że koniecznym warunkiem dopuszczalności podjęcia tej decyzji jest masowe wystąpienie zamachów stwarzających realne i poważne niebezpieczeństwo albo wręcz wyrządzających szkodę interesom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa poprzez zakłócenie lub zniwelowanie takich dóbr społecznych, jak stabilność ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego, powszechne przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego i poszanowanie zasad współżycia społecznego, skuteczność instytucjonalnej i fizycznej ochrony bezpieczeństwa publicznego i zdyscyplinowanie ogółu społeczeństwa oraz równowaga psychiczna indywidualnych współuczestników życia publicznego w toku ich aktywności społecznej. Tak więc wprowadzenie stanu wyjątkowego będzie mogło zatem nastąpić dopiero wówczas, gdy będzie to konieczne w celu zapewnienia należytej ochrony panującego ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego państwa, nienaruszalności mienia ogólnonarodowego oraz życia, zdrowia i mienia obywateli, na skutek występujących licznych przypadków poważnych naruszeń, a co najmniej stwarzających prawdopodobne niebezpieczeństwo naruszenia obowiązującego porządku prawnego, zakłócenia normalnego funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej oraz gospodarki narodowej, a także nieposzanowania dyscypliny społecznej i zasad współżycia społecznego.

W każdym przypadku, ustalenie faktycznego zaistnienia prawnych przesłanek dopuszczalności wprowadzenia stanu wyjątkowego będzie

wymagać przeprowadzenia uprzedniej oceny wartościująco-celowościowej aktualnie występującego stanu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i realnych perspektyw jego dalszego rozwoju. Przedmiotem tej oceny będą przy tym z jednej strony poczynania podejmowane przez destrukcyjne siły społeczne zagrażające swą działalnością żywotnym interesom państwa i społeczeństwa, a z drugiej - efekty dotychczasowej działalności właściwych ogniw aparatu państwowego w tych warunkach wraz z współwystępującymi uwarunkowaniami międzynarodowymi.

Organem państwowym wyłącznie właściwym do wprowadzenia stanu wyjątkowego (ze względu na zagrożenie wewnętrzne bezpieczeństwa państwa oraz ze względu na klęskę żywiołową) jest Prezydent RP. Wydanie decyzji o wprowadzeniu stanu wyjatkowego następuje na wniosek Rady Ministrów, albo z własnej inicjatywy. Sformalizowanie to nie wyklucza podejmowania inicjatyw przez właściwych w tym względzie Ministrów (np. Spraw Wewnętrznych, Transportu i Gospodarki Morskiej, Zdrowia i Opieki Społecznej, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, itp). W zarządzeniu Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego muszą być zawarte takie elementy składowe, jak określenie względu (przyczyn i motywów) wprowadzenia stanu wyjątkowego, termin jego wprowadzenia i czas obowiązywania oraz terytorium, na którym on obowiązuje. Podlega on ogłoszeniu w urzędowym organie promulgacyjnym - Dzienniku Ustaw RP oraz opublikowaniu w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja).

Zarządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent RP niezwłocznie przesyła Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów. Ponadto Minister Spraw Zagranicznych informuje Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych o fakcie wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o zastosowanych w związku z tym restrykcjach w sferze podstawowych praw obywatelskich.

Natomiast wojewodowie - działając jako przedstawiciele Rządu na terenie swojej właściwości - na których obszarze działania zostanie wprowadzony stan wyjątkowy są obowiązani do wydania obwieszczeń, w których podadzą do publicznej wiadomości informację o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz o skutkach prawnych wynikających z tego faktu w sferze obowiązków i praw obywateli. Obwieszczenia te będą podlegać rozplakatowaniu w miejscach powszechnie dostępnych, a ich treść będzie podana ponadto do publicznej wiadomości poprzez regionalne środki masowego przekazu, publiczne i zakładowe radiowęzły, urządzenia megafonowe zainstalowane w miejscach publicznych oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Stan wyjątkowy wprowadza się na czas z góry określony, jednak nie dłuższy niż trzy miesiące. Jednakże pomyślny rozwój sytuacji może umożliwiać skrócenie tego czasu, a rozwój negatywny może wymagać jego przedłużenia. Dlatego też Prezydent RP w drodze zarządzenia jest uprawniony do zniesienia stanu wyjątkowego przed upływem czasu na który został on pierwotnie ustanowiony, jeżeli ustaną względy jego wprowadzenia, jak również może on przedłużyć obowiązywanie stanu wyjątkowego tylko raz na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Zawsze jednak stan wyjątkowy przestanie obowiązywać z mocy samego prawa z upływem czasu, na który został wprowadzony.

Stan wyjątkowy może być wprowadzony na całym terytorium państwa lub tylko na określonej części tego terytorium. W takim przypadku będzie on mógł być ustanowiony na obszarze kilku lub jednego województwa, a nawet na obszarze kilku lub jednej gminy.

W czasie obowiązywania stany wyjątkowego funkcję administratora tego stanu pełni Rada Ministrów, która:

1) podejmuje niezbędne przedsięwzięcia zmierzające do realizacji celów, dla których został wprowadzony stan wyjątkowy,

2) koordynuje i kontroluje działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań stanu wyjątkowego,

3) może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla realizacji zadań stanu wyjątkowego, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań - na zasadach i w trybie określonych w przepisach o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do poszczególnych jednostek podziału terytorialnego państwa, na obszarze których wprowadzono stan wyjątkowy - funkcję pełnomocników administratora stanu wyjątkowego pełnią właściwi wojewodowie, którym Rada Ministrów określa stosowne zadania.

Ogólny nadzór nad wykonywaniem zadań zmierzających do realizacji celów, dla których został wprowadzony stan wyjątkowy sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego organy władzy wykonawczej, sądy, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego funkcjonują w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa, w ramach przysługujących im kompetencji, ze zmianami wynikającymi z ustawy i przepisów wydanych na jej podstawie.

Jeżeli kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz organów samorządu terytorialnego kończy się w czasie trwania stanu wyjątkowego, ulega ona przedłużeniu na okres 3 miesiecy po zakończeniu stanu wyjątkowego.

1) skutki stanu wyjątkowego wprowadzonego ze względu na klęskę żywiołową

W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzonego ze względu na klęskę żywiołową, osoby, instytucje, jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze, są obowiązane do spełniania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz określonego zachowania się, polegających w szczególności na:

1) udziale w akcji ratunkowej,

2) udzielaniu pierwszej pomocy poszkodowanym i przechowywaniu ich mienia oraz inwentarza żywego,

3) pełnieniu wart, służb porządkowo-ochronnych, udostępnianiu pomieszczeń, wykonywaniu robót oraz dostarczaniu narzędzi i środków przewozowych niezbędnych do przeprowadzenia zorganizowanej akcji ratunkowej,

4) pełnieniu dyżurów i prowadzeniu akcji przeciwpożarowej, usuwaniu skutków awarii i katastrof przy udostępnianiu własnych środków i przedmiotów niezbędnych do prowadzenia tych akcji,

5) określonym sposobie zagospodarowywania gruntów oraz stosowaniu ograniczeń w ich użytkowaniu, niezbędnych do ochrony przed powodzią a także uczestniczeniu w bezpośredniej ochronie przed powodzią przy wykorzystaniu posiadanych materiałów i narzędzi,

6) poddaniu się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu oraz wykonywaniu zabiegów higieniczno-sanitarnych w celu zwalczania chorób zakaźnych, a także powstrzymywaniu się od wykonywania określonych czynności i korzystania z określonych urządzeń oraz miejsc w celu zwalczania epidemii.

Zakres i zasady udziału formacji obrony cywilnej, policji, straży pożarnych oraz innych wyspecjalizowanych służb w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz uczestniczenia w akcjach ratunkowych określają odrębne ustawy i przepisy wydane na ich podstawie.

Zakres i zasady udziału jednostek i formacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz uczestniczenia w akcjach ratunkowych określają przepisy wydane przez Ministra Obrony Narodowej .

Rada Ministrów może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, zmiany w zakresie prawa pracy dotyczące:

1) wymiaru czasu pracy,

2) nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy,

3) wprowadzania obowiązkowego pośrednictwa pracy i obowiązku zatrudniania osób kierowanych do pracy w trybie pośrednictwa pracy,

4) powierzania pracownikowi innego rodzaju pracy bez potrzeby wypowiedzenia warunków pracy, z tym, że wynagrodzenie pracownika w okresie wykonywania innego rodzaju pracy nie może być niższe od dotychczasowego.

Rada Ministrów może wprowadzić, w drodze rozporządzenia:

1) całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe i nieżywnościowe,

2) nakazy opuszczenia przez osoby i ewakuowania mienia w ustalonym czasie z wyznaczonych obszarów oraz zakazy przebywania osób na określonych obszarach, określając jednocześnie czas ich obowiązywania oraz kategorie osób wyłączonych spod tych nakazów i zakazów.

Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa albo na określonej jego części, reglamentację oraz nakazy i zakazy, o których mowa wyżej może wprowadzić wojewoda.

Rada Ministrów może przyznać, w drodze rozporządzenia, określonym organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego uprawnienia do nakładania na podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne zadań produkcyjnych lub usługowych, określając zarazem zasady i tryb finansowania tych zadań.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, ograniczenia w transpocie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu obiektów pływających na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, a także na wodach śródlądowych.

Minister Łączności w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych może określić, w drodze rozporządzenia, zakres i tryb wprowadzenia ograniczeń w pracy urządzeń łączności oraz wykonywania usług łączności telekomunikacyjnej i pocztowej,

2) skutki stanu wyjątkowego wprowadzonego ze względu na zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa

W czasie trwania stanu wyjątkowego zawiesza się prawo do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju strajków i akcji protestacyjnych.

Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych tworzy i znosi ośrodki odosobnienia oraz określa, w drodze rozporządzenia, regulamin pobytu internowanych w tych ośrodkach oraz warunki dopuszczalności stosowania szczególnych środków bezpieczeństwa. Ośrodki odosobnienia podlegają Ministrowi Sprawiedliwości.

Do pobytu internowanych w ośrodkach odosobnienia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące nadzoru penitencjarnego i wykonania tymczasowego aresztowania. Zadania w zakresie wykonywania internowania w ośrodkach odosobnienia wykonuje służba więzienna.

Zakłady:

1) poligraficzne,

2) wytwarzające pieczątki i stemple,

3) wytwarzające, przy pomocy urządzeń i aparatów, zapisy obrazu, słowa i dźwięku w celu publicznego ich rozpowszechnienia,

4) rozpowszechniające lub rozprowadzające albo w inny sposób udostępniające programy telewizyjne i radiowe

- mogą prowadzić działalność na podstawie posiadanych zezwoleń lub koncesji, jeżeli nie będzie ona zagrażała interesom bezpieczeństwa państwa.

W razie stwierdzenia działania zakładów, o których mowa wyżej, bez wymaganego zezwolenia lub koncesji albo wbrew ich warunkom Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, właściwy minister lub wojewoda może odebrać i zatrzymać użytkowane urządzenie lub aparat, zamknąć zakład albo w inny sposób zabezpieczyć przed dalszym działaniem, na zasadach i w trybie przewidzianym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wojewodowie na terenie swojej właściwości, w drodze rozporządzenia porządkowego, mogą wprowadzać:

1) ograniczenia swobody poruszania się osób, polegające na nakazie lub zakazie przebywania albo opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów ("godzina policyjna"), określając równocześnie miejsca, obiekty lub obszary objęte zakazem lub nakazem, czas ich

obowiązywania oraz kategorie osób wyłączonych spod tych nakazów i zakazów,

2) obowiązek uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i pobytu czasowego, polegającą na przeniesieniu się do innej miejscowości, oraz obowiązek zameldowania się przed upływem 12 godzin od chwili przybycia do określonej miejscowości, określając równocześnie kategorię osób podlegającym tym obowiązkom, a także zasady i tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach,

3) zakaz zwoływania i odbywania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, a także organizowania i przeprowadzania publicznych imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych oraz zbiórek publicznych, z wyjątkiem nabożeństw i obrzędów religijnych kościołów i związków wyznaniowych oraz zbiórek na cele religijne, odbywających się na terenie kościołów, kaplic i przeznaczonych wyłącznie do tych celów domów modlitw,

4) zawieszenie działalności stowarzyszeń, związków i organizacji społecznych i zawodowych albo ich zarządów - z wyjątkiem kościołów i związków wyznaniowych - działających na obszarze województwa, których działalność zagraża interesom bezpieczeństwa państwa lub naraża bezpieczeństwo i porządek publiczny na danym obszarze, określając równocześnie sposób zabezpieczenia ich majątku i dokumentów oraz sposób postępowania w sprawach związanych ze stosunkiem pracy osób w nich zatrudnionych, a także zasady działalności ich zarządów,

5) zakaz dokonywania zdjęć fotograficznych i filmowych oraz obrazów telewizyjnych określonych miejsc i obiektów albo na oznaczonych obszarach.

W razie wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, rygory wymienione wyżej może wprowadzić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Rada Ministrów może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, cenzurę przesyłek pocztowych i korespondencji telekomunikacyjnej oraz kontrolę rozmów telefonicznych i połączeń teleksowych i telefaksowych, określając równocześnie organy cenzury właściwe w tych sprawach oraz zasady i tryb ich działania.

Organy cenzury są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części przesyłek pocztowych i korespondencji telekomunikacyjnej oraz do przerywania rozmów telefonicznych, połączeń teleksowych i telefaksowych, jeżeli ich treść może zagrozić interesom bezpieczeństwa państwa. Decyzje organów cenzury w tych sprawach, nie podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatrzymane przesyłki pocztowe i korespondencja telekomunikacyjna podlegają zwrotowi adresatom po zakończeniu stanu wyjątkowego, a jeżeli ich treść jest wysoce szkodliwa dla interesu bezpieczeństwa państwa podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania.

Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, ograniczyć działalność samorządów pracowniczych, określając równocześnie zasady i tryb postępowania oraz organy właściwe w sprawach należących do kompetencji i organów samorządu pracowniczego.

Ministrowie i wojewodowie sprawujący nadzór nad działalnością szkół wyższych i ponadpodstawowych mogą, w razie zagrożenia interesu bezpieczeństwa państwa lub naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w uczelni (szkole), zawieszać na czas określony zajęcia dydaktyczne.

Minister Spraw Wewnętrznych może wprowadzić, w drodze rozporządzenia:

1) obowiązek złożenia do depozytu wszelkiego rodzaju broni palnej oraz amunicji i materiałów wybuchowych, określając równocześnie zasady i tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach,

2) zakaz noszenia wszelkiego rodzaju broni oraz innych niebezpiecznych przedmiotów, narzędzi i środków, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

Rada Ministrów może wprowadzić, w drodze rozporządzenia nadawanie sygnałów zakłócających pracę niektórych radiowych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych, określając równocześnie zasady i tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach.

Minister Finansów w porozumieniu z Prezesem Narodowego Banku Polskiego, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, niezbędne ograniczenia w zakresie obrotu środkami pieniężnymi i dewizowymi.

3) skutki stanu wojennego i stanu wojny

Zasadnicze regulacje i skutki prawne **stanu wojennego i stanu wojny** są zawarte w art. 24 i 36 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz w projekcie ustawy o stanie wojennym i o stanie wojny. Konstytucyjnym warunkiem dopuszczalności wprowadzenia stanu wojennego i stanu wojny jest wzgląd na zewnętrzne zagrożenie państwa: Przesłanka ta została rozwinięta w przepisie art. 2 i 3 projektu ustawy o stanie wojennym i o stanie wojny, który przyjmuje, że ogłoszenie stanu wojny będzie mogło nastąpić w przypadku dokonania agresji przez obce państwo lub innego zewnętrznego przeciwnika wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa, z którym jest ona związana umową o wspólnej obronie, jeżeli w następstwie tego dojdzie do konfliktu zbrojnego.

Stan wojenny natomiast wprowadza się w razie zewnętrznego zagrożenia Państwa w celu umożliwienia zmobilizowania sił i środków koniecznych dla

obrony jego niepodległości i integralności terytorialnej oraz zapewnienia warunków dla skutecznego prowadzenia działań wojennych.

Wprowadzenie stanu wojennego będzie możliwe wyłącznie w razie zaistnienia pochodzącego z zewnątrz, czyli spoza granic państwa, poważnego i realnego niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, które osiągnie na tyle wysoki stopień prawdopodobieństwa nastąpienia, że przeciwdziałanie temu niebezpieczeństwu będzie koniecznie wymagać zastosowania radykalnych restrykcji w sferze praw i obowiązków obywateli oraz organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego i gospodarki narodowej. W ten sposób instytucja stanu wojennego jest ściśle powiązana z zagrożeniem wojennym i samą wojną, a więc z taką sytuacją międzynarodową, której dalszy negatywny rozwój może prawdopodobnie doprowadzić do wybuchu wojny, albo w której doszło już do napaści zbrojnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją tego jest przyjęcie założenia, że stan wojenny byłby wprowadzony w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybuch wojny (jako istotny element podwyższania gotowości obronnej państwa), a najpóźniej - równocześnie z wybuchem wojny, a więc z nastąpieniem pierwszego aktu agresji na terytorium RP. Natomiast zniesienie tego stanu nastąpi po zakończeniu działań wojennych, przy czym czas dzielący te momenty nie jest możliwy z góry do przewidzenia.

Obok przesłanek dopuszczalności wprowadzenia stanu wojennego, obowiązujące w tym względzie regulacje prawne formułują również zasady i tryb postępowania właściwych w tych sprawach organów państwa. Stan wojny może być wprowadzony (odwołany) uchwałą Sejmu lub postanowieniem Prezydenta RP. Samo formalne wprowadzenie stanu wojennego będzie następować w drodze ogłoszenia przez Prezydenta RP

odpowiedniego zarządzenia w tym przedmiocie, zawierającego koniecznie takie elementy składowe, jak ogólne określenie przyczyn wprowadzenia stanu wojennego oraz wskazanie daty, od której następuje wprowadzenie tego stanu i terytorium, na którym on obowiązuje. Zarządzenie to będzie podlegać ogłoszeniu w urzędowym organie promulgacyjnym - Dzienniku Ustaw RP, a także opublikowaniu we wszystkich środkach masowego przekazu,tj. prasie, radiu i telewizji.

W razie ogłoszenia przez Prezydenta RP zarządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego jest on zobowiązany do podania do publicznej wiadomości faktu wprowadzenia tego stanu i wynikających z niego skutków w sferze obowiązków i praw obywateli, podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek organizacyjnych, w drodze wydania stosownego obwieszczenia.

Będzie ono rozpowszechnione w sposób zapewniający należyte poinformowanie ludności poprzez rozplakatowanie w miejscach powszechnie dostępnych oraz podanie jego treści przez regionalne środki masowego przekazu, radiowęzły publiczne i zakładowe, urządzenia megafonowe oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Czynności te są przypisane terenowym organom rządowej administracji ogólnej.

Nadmienić w tym miejscu należy, że podanie do publicznej wiadomości treści szczególnych regulacji prawnych ustanowionych na czas obowiązywania stanu wojennego, w drodze wspomnianego wyżej obwieszczenia oraz należytego ogłoszenia aktów prawnych w odpowiednich organach promulgacyjnych, jest warunkiem niezbędnym dla przyjęcia domniemania powszechnej znajomości porządku prawnego stanu wojennego, które z kolei stanowi podstawę egzekwowania wszystkich rygorów tego stanu i ponoszenia odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie.

Formalności wymagane dla wprowadzenia stanu wojennego obejmują także notyfikowanie przedstawicielom dyplomatycznym państw obcych,

akredytowanym w RP, faktu wprowadzenia stanu wojennego oraz ustanowionych w związku z tym rygorów tego stanu odnoszących się do cudzoziemców. Ponadto formalności te obejmują złożenie stosownej informacji Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy, zawierającej dane o prawach obywatelskich zawieszonych lub ograniczonych w związku z wprowadzeniem stanu wojennego.

Zgodnie z projektem ustawy o stanie wojennym i o stanie wojny w czasie stanu wojennego Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być rozwiązane, a w przypadku upływu ich kadencji ulega ona przedłużeniu do momentu upływu sześciu miesięcy od zakończenia obowiązywania tego stanu.

Również w przypadku upływu kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie obowiązywania stanu wojennego ulega ona przedłużeniu do momentu upływu sześciu miesięcy od zakończenia obowiązywania tego stanu.

W razie niemożności wykonywania funkcji ustawodawczych przez Sejm lub Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w czasie stanu wojennego, Prezydent RP upoważniony jest do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania i obrony Państwa, z wyłączeniem ustaw konstytucyjnych i ordynacji wyborczych. Rozporządzenia dla swojej ważności nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra. Prezydent RP przedstawia rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia Sejmowi niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonywania jego funkcji ustawodawczych. Nie zatwierdzenie rozporządzenia z mocą ustawy powoduje utratę jego mocy obowiązującej.

Obroną państwa w stanie wojennym kieruje Prezydent RP, a w razie niemożności wykonywania tej funkcji przez Prezydenta obroną kieruje Prezes Rady Ministrów.

Prezydent RP wprowadzając stan wojenny:

1) mianuje na okres wojny Naczelnego Wodza i powierza mu dowodzenie całością Sił Zbrojnych,

2) określa dodatkowe siły i środki, które mogą być podporządkowane Naczelnemu Wodzowi,

3) zarządza wykonywanie przedsięwzięć podnoszących gotowość obronną Państwa, a także wprowadza określone stany gotowości bojowej Sił Zbrojnych.

Prezydent RP kieruje obroną Państwa za pośrednictwem Gabinetu Wojennego, w którego skład wchodzą: Prezes Rady Ministrów, Naczelny Wódz oraz ministrowie: Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych, Finansów i Minister - Szef Urzędu Rady Ministrów.

Naczelny Wódz ze swoim organem wykonawczym - Sztabem Generalnym WP:

1) dowodzi Siłami Zbrojnymi,

2) przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zamierzenia dotyczące prowadzenia działań strategicznych i operacyjnych,

3) występuje do naczelnych organów państwowych w sprawach zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Obrony Narodowej natomiast:

1) przedstawia właściwym organom propozycje świadczeń organów państwowych i samorządowych oraz podmiotów gospodarczych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i obrony Państwa,

2) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji państwowej i samorządowej,

3) organizuje uzupełnianie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich wszechstronne wyposażenie.

Wojewodowie wraz z organami doradczymi - Wojewódzkimi Komitetami Obrony:

1) wprowadzają rygory stanu wojennego na administrowanym obszarze, w zakresie nie należącym do właściwości innych organów, na zasadach wynikajacych z ustawy oraz innych przepisów dotyczących stanu wojennego, jak również łagodzą i uchylają te rygory,

2) zgłaszają do właściwych organów wnioski o wprowadzenie rygorów stanu wojennego należących do właściwości innych organów, jak również występują o łagodzenie lub uchylanie tych rygorów,

3) podejmują inne przedsięwzięcia zmierzające do osiągnięcia celów, dla których został wprowadzony stan wojenny,

4) ustalają szczególne zadania, wynikające ze stanu wojennego, w tym gospodarcze, niezbędne dla obrony Państwa oraz ogólne zasady i tryb realizacji tych zadań,

5) koordynują i kontrolują działalność terenowych organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i zawodowych, a także podmiotów gospodarczych funkcjonujących na administrowanym obszarze w zakresie przestrzegania i wykonywania rygorów oraz przedsięwzięć i zadań, o których mowa w pkt 3 i 4,

6) nadzorują działalność samorządu terytorialnego, w szczególności jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony

mienia i zapewnienia porządku publicznego, w tym zakresie wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe,

7) kontrolują realizację przepisów prawnych dotyczących stanu wojennego oraz innych przepisów związanych z osiąganiem celów, dla których stan ten został wprowadzony,

8) organizują zaspakajanie potrzeb jednostek obrony terytorialnej.

Programy radiowe i telewizyjne rozpowszechniane, w czasie stanu wojennego, powinny uwzględniać informacje oraz twórczość artystyczną, literacką i naukową, służące osiągnięciu celów, dla których ten stan został wprowadzony. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi w drodze rozporządzenia zasady rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może:

1) zawieszać działalność samorządów w państwowych jednostkach organizacyjnych oraz podmiotach gospodarczych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% udziałów, a także w jednostkach organizacyjnych (podmiotach gospodarczych), które wykonują zadania szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności Państwa,

2) przyznawać organom założycielskim, a także organom administracji państwowej uprawnienia do nakładania zadań gospodarczych, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa i obronności Państwa,

3) wprowadzić całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności,

4) nałożyć na osoby fizyczne i osoby prawne posiadające gospodarstwa rolne świadczenia szczególne na rzecz gospodarki żywnościowej, polegające na dostawach na rzecz Państwa produktów rolno-spożywczych oraz uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt,

5) wprowadzić najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a w przypadkach uzasadnionych także dokwaterowywanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku. Nieruchomości niezbędne dla Sił Zbrojnych lub obrony Państwa podlegają zajęciu,

6) dokonywać zmian w zakresie i zasadach dotyczących: powstawania, wykonywania i wygasania zobowiązań podatkowych oraz egzekucji podatkowych, gromadzenia środków pieniężnych, obrotu pieniężnego i obsługi finansowej, a także obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń majątkowych.

- określając zasady i tryb postępowania w tych sprawach.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić:

1) całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenia przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym i wodnym,

2) całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenia ruchu polskich i obcych obiektów pływających na wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym,

3) całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych.

Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić całkowity lub częściowy zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych na terytorium lądowym i wodami morza terytorialnego RP.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Spraw Wewnętrznych, w drodze

rozporządzenia, określa zasady i tryb zajęcia lub zarekwirowania środków transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego.

Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, może:

1) całkowicie lub częściowo zamykać i ograniczać ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne,

2) określać zasady wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich do przekraczania granicy państwowej,

3) określać zasady wydawania dokumentów uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej oraz przebywania na terytorium państwa polskiego, a także zasady postępowania z przedstawicielami dyplomatycznymi państw obcych akredytowanymi w RP.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 17 lat, a nie przekroczyły 65 lat i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne. W stosunku do pracowników obowiązek dotyczy rodzaju i warunków pracy, określony przez nawiązany stosunek pracy i przepisy prawa pracy, a w stosunku do osób, które nie są zatrudnione, polega na zgłoszeniu się w wyznaczonym terminie i miejscu, w celu uzyskania skierowania do pracy.

Minister Spraw Wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić obowiązek:

1) posiadania przez osobę przebywającą w miejscu publicznym dokumentu stwierdzającego tożsamość, a osobę nieletnią mającą ukończone lat 13 legitymacji szkolnej lub innego dokumentu potwierdzającego jej tożsamość,

2) uprzedniego uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i pobytu czasowego, polegającą na przeniesieniu się do innej miejscowości,

3) zameldowania się przed upływem 24 godzin od chwili przybycia do innej miejscowości.

Posiadacze broni palnej i gazowej, a także posiadacze amunicji i materiałów wybuchowych, jeżeli wymagać tego będzie bezpieczeństwo państwa, mogą być zobowiązani do złożenia tej broni, amunicji i materiałów wybuchowych do depozytu.

Omówiony wyżej projekt ustawy o stanie wojennym i stanie wojny uszczegóławia zasady i tryb wprowadzania stanu wojennego i stanu wojny, określa ogół rygorów tych stanów w sferze praw i obowiązków obywateli oraz kompetencji organów administracji państwowej, a także wskazuje zasady postępowania w przypadkach zbiorowych naruszeń bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ustanawia podstawy prawne odpowiedzialności karnej obywateli za naruszanie rygorów stanu wojennego.

*

* *

W niniejszym opracowaniu na temat stanów wyższej konieczności państwa przedstawiono przede wszystkim problematykę dotyczącą ogólnej istoty tych stanów, historycznego kształtowania się praktycznych rozstrzygnięć w tym względzie w polskim ustawodawstwie oraz aktualnego stanu prawnego i projektowanych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych.

Należy podkreślić, że obecne regulacje prawne w omawianym zakresie występują w dwóch dokumentach: Ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. i nie uchylonych rozdziałach Konstytucji z 1952 r. Ponadto, ponieważ przedstawione w opracowaniu ustawy o stanie wyjątkowym oraz o stanie wojennym i stanie wojny mają jedynie charakter

projektów (nie są przyjęte przez Sejm), praktycznie obowiązują nadal: dekret o stanie wojennym z 12 grudnia 1981 r. oraz ustawa o stanie wyjątkowym z 5 grudnia 1983 r., które nie odpowiadają już wymaganiom nowoczesnego, w w pełni demokratycznego państwa. Wynika z tego jednoznacznie pilna potrzeba jak najszybszego sfinanalizowania prac legislacyjnych w tej dziedzinie, bez czego nie jest możliwe racjonalne przygotowanie państwa do działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

SPIS TREŚCI

Druk AON nr 62/WW