

Michał Brzeziński

## Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

### SŁOWA KLUCZOWE:

*konstytucja, stany nadzwyczajne, stan klęski żywiołowej,  
stan wyjątkowy, stan wojenny*

## Wprowadzenie

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> znacząco odróżnia się od wcześniejszych regulacji stanów nadzwyczajnych. Zawarty w niej rozdział XI odbiega zarówno od przedwojennych, jak i powojennych konstytucji Polski<sup>2</sup>. Zakres tematyczny oraz szczegółowość siedmiu rozbudowanych artykułów<sup>3</sup> wyrażają nową ustrojodawczą jakość w traktowaniu stanów nadzwyczajnych. Uwzględniają znaczenie ich konstytucjonalizacji dla państwa i jednostek, w szczególności wyrażają negatywne doświadczenia

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej powoływana jako konstytucja.

<sup>2</sup> Por. art. 123, 124 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267, ze zm.), art. 78, 79 konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227), art. 16 lit. d, art. 19 ust. 2 małej konstytucji z dnia 19 lutego 1947 r. (Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71, ze zm.), art. 28 ust. 2 [art. 33 w tekście jednolitym – aut.] konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232, ze zm.), art. 36, 37 małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. RP z 1992 r., Nr 84, poz. 426, ze zm.).

<sup>3</sup> Idzie o art. 228–234 konstytucji.

związane z wprowadzeniem stanu wojennego z dnia 13 grudnia 1981 r.<sup>4</sup>. Uwzględniają również konsekwencje obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą konstytucja nie powinna obowiązywać tylko w warunkach normalnych, pokojowych. Musi być także aktem zaprojektowanym na sytuacje ekstremalne<sup>5</sup>, aktem „niezawieszanym” w warunkach szczególnych zagrożeń<sup>6</sup>.

W rozdziale XI zwraca uwagę część ogólna, odnosząca się do wszystkich stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej. Na jej treść, określaną mianem zasad, składają się postanowienia dotyczące ostateczności, legalności, proporcjonalności, celowości, tymczasowości, ochrony podstaw systemu prawnego, ochrony organów przedstawicielskich oraz zakazu dyskryminacji<sup>7</sup>. W kontekście prowadzonych przeze mnie badań naukowych uważam, że warto pokrótce odnieść się do trzech kwestii: 1) do konsekwencji wynikających z relacji zachodzącej między rozdziałem XI a pozostałą treścią konstytucji w zakresie dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w warunkach zwykłych zagrożeń (zasada ostateczności, częściowo legalności oraz powiązane z nimi klauzule derogacyjne zawarte w postanowieniach odnoszących się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych)<sup>8</sup>, 2) do odpowiedniości przedłużania kadencji Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta (zasada ochrony organów przedstawicielskich)<sup>9</sup> oraz 3) do będącego częścią zasady legalności wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności do niezamierzonych przez ustrojodawcę skutków tego wyrównywania<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> M. Kruk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 35; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 10.

<sup>5</sup> L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997, s. 150.

<sup>6</sup> J. Karp, J. Szymanek, *Znaczenie ustawy w unormowaniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w kontekście stanu nadzwyczajnego i klęski żywiołowej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 82.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 424; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 15; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 168.

<sup>8</sup> Art. 228 ust. 1 i 3, art. 233 ust. 1 i 3 konstytucji.

<sup>9</sup> Art. 228 ust. 7 konstytucji.

<sup>10</sup> Art. 228 ust. 4 konstytucji.

## Dopuszczalne ograniczenia praw jednostki

Rezultatem konstytucjonalizacji stanów nadzwyczajnych w odrębnym rozdziale jest zwrócenie przez ustrojodawcę uwagi nie tylko na wyjątkowość okoliczności ich wprowadzania (przesłanki zastosowania), ale także na zmiany w dotychczasowym funkcjonowaniu państwa i obywateli (środki nadzwyczajne)<sup>11</sup>. Dla zmian tych fundamentalne znaczenie posiadają ustawy o stanach nadzwyczajnych, w których skonkretyzowane zostały zasady działania organów władzy publicznej oraz zakresy dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela<sup>12</sup>. Ich treść oddaje charakter warunków, w jakich dochodzi do zastosowania stanów nadzwyczajnych.

Zgodnie z zasadą ostateczności, warunki te mają postać zagrożeń szczególnych, powodujących niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych<sup>13</sup>. Zagrożenia szczególne, niezależnie od ich przyrodniczego, technicznego, politycznego czy militarne go charakteru, różnią się jakościowo od wszelkich innych zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia, środowiska, państwa, jego ustroju itd. Nie ma zagrożeń bardziej poważnych i niebezpiecznych. Zagrożenia szczególne wyczerpują skalę. W tym sensie są zagrożeniami progowymi (skrajnymi), wobec których państwo, z jego dotychczasowymi sposobami reagowania, staje się bezradne. Nie ma wyboru i musi skorzystać ze stanów nadzwyczajnych.

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych oddziałuje m.in. na wolności i prawa człowieka i obywatela w sposób radykalnie odbiegający od ograniczeń stosowanych w warunkach zagrożeń zwyczajnych, tj. codziennych oraz kryzysowych (sytuacji kryzysowych)<sup>14</sup>. Zagrożenia szczególne wymagają środków jakościowo odmiennych. Ich treść, w zestawieniu ze środkami o charakterze zwyczajnym, wyznacza dwa stany funkcjonowania państwa i traktowania praw jednostki – stan normalny oraz stan nad-

<sup>11</sup> Na ich temat jako elementów konstrukcyjnych stanu nadzwyczajnego zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 34–45, 48–55.

<sup>12</sup> Są to: ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 333, ze zm.), ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1191, 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. z 2014 r., poz. 1815, ze zm.).

<sup>13</sup> Art. 228 ust. 1 konstytucji.

<sup>14</sup> M. Brzeziński, *Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawnorganizacyjne*, „Studia Politologiczne” 2014, t. 34, s. 171–178.

zwyczajny<sup>15</sup>. Stanowi normalnemu odpowiadają środki zwykłe (zwykłe środki konstytucyjne<sup>16</sup>). Stanowi nadzwyczajnemu środki nadzwyczajne. Odwołując się do konstytucji, ich podstawami są odpowiednio art. 31 ust. 3 oraz art. 233 ust 1 i 3.

Problem, który jest tutaj ciekawy i ważny sprowadza się do praktycznego znaczenia obecnych ustaw o stanach nadzwyczajnych. Zawarte w nich ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, realizując konstytucyjne klauzule derogacyjne (negatywną – stan wyjątkowy i wojenny<sup>17</sup>; pozytywną – stan klęski żywiołowej<sup>18</sup>), określają listę działań zakazanych w warunkach zwyczajnych. W tym sensie wyznaczają państwu granicę, której nie może ono przekroczyć, chcąc zwalczać zagrożenia codzienne i kryzysowe. Kwestia ta jest ważniejsza od pytania o to, czy w stanach nadzwyczajnych można naruszać istotę konstytucyjnych wolności i praw<sup>19</sup>. Jej znaczenia nie podważa również dotychczasowy brak używania stanów nadzwyczajnych<sup>20</sup>. Ich niestosowanie, oby jak najdłuższe, jest obojętne. Wystarczy, że ustawy o stanach nadzwyczajnych wyraźnie wyliczają katalog ograniczeń wolności i praw. Więcej nie trzeba, aby stwierdzić, że z ograniczeń tych nie można skorzystać w stanie normalnym. Zostały one zastrzeżone dla stanów nadzwyczajnych i tylko wskutek ich wprowadzania mogą zacząć obowiązywać. Żadna „wojna” z terroryzmem lub kolejnym kryzysem gospodarczym nie powinny znaczenia tej granicy podważać lub zamazywać. „W imię bezpieczeństwa” należy udoskonalać zwykłe środki konstytucyjne lub w razie ich niewystarczalności sięgać po środki nadzwyczajne. Trzeciej drogi nie ma. Próba jej wytyczenia lub odrzucenie podziału na stan normalny i nadzwyczajny może doprowadzić do powstania nieformalnego stanu nadzwyczajnego.

<sup>15</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Sygn. Akt K 50/07), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 4/A/2009, poz. 51, s. 6 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. (Sygn. Akt K 22/09), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 7/A/2012, poz. 74, s. 9, 10.

<sup>16</sup> Art. 228 ust. 1 konstytucji.

<sup>17</sup> Art. 233 ust. 1 konstytucji.

<sup>18</sup> Art. 233 ust. 2 konstytucji.

<sup>19</sup> Por. np. opinie K. Wojtyczka, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 62 oraz P. Winczorka, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 430.

<sup>20</sup> Ostatnim stanem nadzwyczajnym wprowadzonym w Polsce był stan wojenny – uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. z 1981 r., Nr 29, poz. 155).

W stanie tym państwo ogranicza wolności i prawa tak, jakby znajdowało się w stanie nadzwyczajnym. Stanu tego jednak nie wprowadza, dzięki czemu może z ograniczeń korzystać w sposób ciągły. W nieformalnym stanie nadzwyczajnym dochodzi do przeniesienia tego, co wyjątkowe i zastrzeżone na szczególne okoliczności do zwykłego porządku prawnego. W rezultacie do zmiany jego charakteru lub wręcz destrukcji. Środki nadzwyczajne przestają być przejściowymi, chwilowymi i niezwykłymi. Stają się powszechne, typowe i trwałe. Oddziałując na relację państwo – obywatel, podważają podział na stan normalny i nadzwyczajny oraz godzą w fundamenty wolności i praw człowieka i obywatela. Nierozróżnialność tego, co nadzwyczajne od tego, co zwyczajne prowadzi do zakończenia działania mechanizmu samowyjaśniających się przeciwieństw, w którym nadzwyczajnym jest to, z czego nie można skorzystać na co dzień, a zwyczajnym to, co należy stosować zawsze poza okresami zagrożeń szczególnych. Nierozróżnialność definitywnie znosi ten podział<sup>21</sup>.

Warunkiem zachowania niedostępności środków nadzwyczajnych w warunkach zwyczajnych zagrożeń jest świadomość znaczenia treści ustaw o stanach nadzwyczajnych. Bez niej oraz wiedzy o środkach nadzwyczajnych nie można ustalić normy dnia codziennego, tj. dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela stosowanych w normalnym stanie funkcjonowania państwa. Nie ma pewności, że dane ograniczenie lub propozycja jego uregulowania są niedopuszczalne. Przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 konstytucji dotyczą „tylko” prawidłowego ustanawiania ograniczeń<sup>22</sup>. Ich granicę wyznaczają ustawy o stanach nadzwyczajnych.

## Odpowiedniość przedłużenia kadencji

W ochronie organów przedstawicielskich wątpliwości budzi odpowiedniość przedłużania kadencji Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta. Pozostała treść zasady, choć rozbudowana i nie najlepiej zredagowana<sup>23</sup>, jest jasna, tak pod względem celu,

<sup>21</sup> M. Brzeziński, *O zagrożeniach codziennych, nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych z perspektywy systemowej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Warszawa 2014, s. 196.

<sup>22</sup> Obszernie na ten temat M. Szydło, *Art. 31 ust. 3*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz – Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 772 i n.

<sup>23</sup> W zdaniu „kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu” zamiast „ulegają odpowiedniemu przedłużeniu” wystarczyłoby „odpowiednio przedłużają się”.

jak i generalnych skutków. Zasada ochrony organów przedstawicielskich uwzględnia ograniczenia wynikające ze stanów nadzwyczajnych, tj. trudności w prowadzeniu działalności politycznej i funkcjonowaniu mediów<sup>24</sup>. Przyznaje wymienionym organom legitymację do pełnienia funkcji mimo upływu „normalnego” okresu kadencji. Pozwala skoncentrować wysiłki na walce z zagrożeniami oraz chroni obywateli przed wykorzystywaniem stanów nadzwyczajnych przed manipulowaniem procedurą wyborczą<sup>25</sup>.

Pytanie o odpowiedniość dotyczy trudności w jednoznacznym i precyzyjnym wskazaniu okresu przedłużonych kadencji, w tym dat odroczonego wyborów. Jak wyliczyć przedłużenie, mając do dyspozycji tylko sformułowanie *odpowiednie przedłużenie*? Brak jest w doktrynie i orzecznictwie wyraźnego stanowiska<sup>26</sup>. Całkiem przekonującą propozycją wydaje się być ta, w której *odpowiednie przedłużenie* po prostu sprowadzane jest do rzeczywistego czasu trwania konkretnego stanu nadzwyczajnego zwiększonego o okres 90 dni. Biorąc za przykład Prezydenta, w czasie danego stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni następujących po jego zakończeniu kadencja Prezydenta z mocy prawa przedłuża się, czyli przestaje biec. Jej wpływ jest wstrzymany do 90 dnia. W 91 dniu bieg kadencji jest wznowiany.

Pytanie o odpowiedniość powinno doczekać się jednej, powszechnie uznanej odpowiedzi, być może w postaci konstytucyjnej korekty. W przeciwnym razie mogą powtórzyć się wątpliwości, które wystąpiły w związku

<sup>24</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 426; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 431, 432.

<sup>25</sup> Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1998, Nr 4, poz. 48, s. 12, dalej powoływany jako wyrok z dnia 26 maja 1998 r.

<sup>26</sup> Przykładowo dla P. Winczorka, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawnych*, Warszawa 2003, s. 337, „konstytucja nie określa granic czasowych tego przedłużenia”, które „może być znaczne”. W innej publikacji, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 431, powołany autor ogólnie stwierdza, że „czas trwania stanów nadzwyczajnych nie jest ściśle określony” oraz, że „przedłużenie [kadencji – aut.] powinno być odpowiednie do czasu” trwania stanów nadzwyczajnych. Z kolei K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 42, 43, zwraca uwagę na brak „mechanizmów, które chroniłby przed nadużyciami w tym względzie”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 26 maja 1998 r., s. 12) „art. 228 ust. 7 nie daje podstaw do wyciągania jakichkolwiek wniosków dotyczących ustalania dokładnego terminu wyborów po wygaśnięciu zakazu ich przeprowadzania. Należy przyjąć, że wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki. Organy zarządzające wybory posiadają jednak pewien margines swobody przy wyznaczaniu daty głosowania”. Zob. także K. Działocha, *Artykuł 228*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa, 2005, s. 19.

powodnią i wyborami prezydenckimi w 2010 r. Pokazały one, że niepewność sięgania po stany nadzwyczajne, wówczas stan klęski żywiołowej, nie dotyczy tylko przesłanek zastosowania i środków nadzwyczajnych. Elementy te stanowią klasyczny temat dyskusji, w tym protestów, dotyczących uznaniowości decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny oraz represyjności stosowanych środków nadzwyczajnych. Tego typu reakcje są normą w stanach nadzwyczajnych. Powódź i wybory z 2010 r. pokazały, że ewentualna decyzja wprowadzająca stan klęski żywiołowej mogła zderzyć się z problemem okresu wydłużenia kadencji i wyznaczenia daty przesuniętych wyborów. Rzecz o charakterze technicznym mogła stać się źródłem dodatkowych podejrzeń, zwiększających wysoki poziom emocji lub zniechęć do zastosowania stanu klęski żywiołowej, mimo jego przydatności i apeli o wprowadzenie kierowanych przez przedstawicieli władz lokalnych<sup>27</sup>.

## Skutki wyrównywania strat majątkowych

Wyrównywanie strat majątkowych jest skonkretyzowane w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>28</sup>. Zgodnie z jej treścią, roszczenie o odszkodowanie przysługuje każdemu obywatelowi, który poniósł stratę majątkową powstałą wskutek ograniczenia jego wolności lub praw. Przedmiot odszkodowania obejmuje wyłącznie wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa, pod warunkiem jednak, że strata nie powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub winy osoby trzeciej. W przypadku Tryb dochodzenia ma charakter administracyjno-sądowy. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Niezależnie od tego roszczenie zawsze przedawnia się z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu nadzwyczajnego. Roszczenie o odszkodowanie przechodzi na następców prawnych poszkodowanego<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> M. Brzeziński, *Wybory prezydenckie 2010 roku z perspektywy stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 19, s. 42, 43.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 233, poz. 1955, dalej powoływana jako ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych.

<sup>29</sup> Art. 2 ust. 1, 2, art. 3, 8, 9 ustawy.

Powołana ustawa realizuje polityczne (moralne) zobowiązanie, według którego odszkodowanie za straty majątkowe dotyczy strat powstałych wskutek działań zgodnych z prawem. Posiada ono charakter dodatkowy w tym znaczeniu, że wykracza poza „standard”, czyli odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej<sup>30</sup>. W odpowiedzialności tej każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody będącej rezultatem naruszenia prawa przez organy władzy publicznej<sup>31</sup>.

Jako coś dodatkowego, wyrównywanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela wymaga zadania pytania o przyczyny takiego „gestu” ze strony państwa. Jego źródłem są wątpliwości wobec zachowań obywateli w warunkach stanów nadzwyczajnych, w szczególności dotyczące pomocy z ich strony, w tym pomocy materialnej. Odwołując się przykładowo do stanu klęski żywiołowej, szczególne zagrożenia wyróżnia olbrzymia skala zniszczeń. Publiczne siły i środki, nie wyłączając Sił Zbrojnych RP, nie są w stanie im sprostać. Mogą to uczynić tylko obywatele, zwłaszcza prywatni przedsiębiorcy z ich sprzętem budowlanym lub środkami transportowymi. Bez ich zaangażowania państwo jest bezbronne w obliczu prawdziwych, pełnoskalowych i „bezdyskusyjnych” kataklizmów. Aby tak się nie stało, aby podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze) zadziałały<sup>32</sup>, niezbędne jest przekonanie obywateli do przyścia z pomocą i np. oddania do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami ratowniczymi lub prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju<sup>33</sup>. Cele te można oczywiście osiągnąć za pomocą działań represyjnych. Można też zakładać skuteczność apeli odwołujących się do patriotyzmu lub innych idei. Jednak realizm i obserwacja stosunku obywateli do państwa, w tym oceny jego władz, każą spojrzeć na sprawę praktycznie. Bez przekonania obywateli oraz ich życzliwego

---

<sup>30</sup> Art. 77 ust. 1 konstytucji.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 425; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 26; W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 79–81.

<sup>32</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13–15, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, (28.01.2017); *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 36, 38, [http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala\\_Ksiega\\_inter\\_mm.pdf](http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf), (28.01.2017).

<sup>33</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 4, art. 21 ust. 1 pkt 3 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej.



podejścia do poczynań władz publicznych wymienione działania lub apele będą tylko półśrodkami. Wystarczy przecież unieruchomić środki transportowe lub wykazać się podobnymi, bojkotującymi pomysłami, aby administracja przekonała się o sile społecznej niechęci i konsekwencjach braku zaufania. Stąd też pomysł wyrównywania strat majątkowych powstałych wskutek działań zgodnych z prawem. Jest to pomysł konkretny, wymierny, zrozumiały i zapewne minimalizujący ryzyko braku współpracy ze strony obywateli. Jego konsekwencją jest wyhamowujące oddziaływanie. Można w związku z tym dopuścić odszkodowanie pełne lub częściowe, jak również powiązać stopień zadośćuczynienia z możliwościami finansowymi państwa<sup>34</sup>. Mimo to, obecna treść ustawy oraz przesłanie samej zasady mogą wpływać, w sposób niezamierzony przez prawodawcę, na wstrzemięźliwe sięganie po stany nadzwyczajne oraz na postępowanie podmiotów stosujących ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Zwłaszcza w drugim przypadku, z zasady wyrównywania strat majątkowych może wynikać nadmierna ostrożność w korzystaniu z tych środków, które wpływają na sytuację majątkową obywateli. Przynosząc im straty, oddziałują one na koszty stanów nadzwyczajnych, finalnie wprowadzając do nich element finansowy, dość obcy, a przynajmniej nietypowy dla tej problematyki.

W warunkach szczególnych zagrożeń, bardzo często wyznaczanych koniecznością, oglądanie się na budżet i jego możliwości stanowi chyba ostatnią czynność, której należy się spodziewać po władzach publicznych. Tak samo ocenić należy sytuację, gdy po zakończonym stanie nadzwyczajnym, z powodu braku wystarczających zasobów, państwo zwleka, lub w inny sposób próbuje zminimalizować wysokość należnych obywatelom wypłat. Patrząc całościowo, stan nadzwyczajny, w tym jego środki, wyraźnie ustalają faktyczną relację między państwem i jednostką. Wskazując na państwo, nie pozostawiają w tym względzie niedomówień. Próba finansowego „osłodzenia” pozycji jednostki jest dość karkołomna i wbrew zamierzeniom ryzykowna. Pod warstwą wspaniałomyślnego „gestu” skrywa brak pewności wobec reakcji obywateli na nakładane na nich nowe obowiązki, wciągając w to budżet państwa.

<sup>34</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 430.

## STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy wybranych zasad stanów nadzwyczajnych zawartych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Jego treść obejmuje trzy zagadnienia: 1) konsekwencje relacji rozdział XI – pozostała treść konstytucji w zakresie dotyczącym dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela 2) odpowiedniość przedłużania kadencji Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta oraz 3) wyrównywanie strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Artykuł stanowi wkład do literatury przedmiotu przez to, że zadaje dotychczas niepostawione pytania, krytycznie ocenia istniejące opracowania i proponuje nowe kierunki badań, oparte na doświadczeniach innych krajów.

*Michał Brzeziński*

## REMARKS ON SELECTED PRINCIPLES OF STATES OF EMERGENCY IN THE POLISH CONSTITUTION RATIFIED 2<sup>ND</sup> APRIL 1997

The article discusses selected principles of the state of emergency rules in the Constitution of the Republic of Poland ratified on the 2<sup>nd</sup> of April 1997. It focuses on three matters: 1) limitations of freedoms and rights of persons and citizens; 2) rules regarding prolonging of the term of office of the Sejm, Senat, the local government institutions and the President's term and 3) compensating for the loss of property resulting from limitation of the freedoms and rights of persons and citizens during a state of emergency. The article makes an original contribution to knowledge by asking questions related to the matters above that have not been posed before, critically evaluates the existing literature and offers suggestions for new avenues for research in the future.

**KEY WORDS:** *constitution, states of emergency, state of natural disaster, state of exception, martial law*

## Bibliografia

M. Brzeziński, *Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne*, „Studia Politologiczne” 2014, t. 34.

- M. Brzeziński, *O zagrożeniach codziennych, nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych z perspektywy systemowej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Warszawa 2014.
- M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- M. Brzeziński, *Wybory prezydenckie 2010 roku z perspektywy stanów nadzwyczajnych*, „*Studia Politologiczne*” 2011, t. 19.
- K. Działocha, *Artykuł 228*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- J. Karp, J. Szymanek, *Znaczenie ustawy w unormowaniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w kontekście stanu nadzwyczajnego i klęski żywiołowej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- M. Kruk M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997.
- K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- M. Szydło, *Art. 31 ust. 3*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz – Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- P. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Warszawa 2003.
- L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] Jasudowicz T. (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997.
- K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.