

Krzysztof Eckhardt*

Skuteczność i ostrożność Jeszcze o trybie wprowadzania stanu nadzwyczajnego

W badaniach naukowych prowadzonych przez Dariusza Góreckiego znaczące miejsce zajęła problematyka pozycji ustrojowej Prezydenta i rządu¹. Jednym z ważnych elementów relacji pomiędzy tymi organami jest ukształtowanie kompetencji w zakresie wprowadzania stanu nadzwyczajnego. Jak słusznie zauważa M. Brzeziński, tryb wprowadzania stanu nadzwyczajnego jest pochodną tradycji konstytucyjnej, historycznego doświadczenia i przyzwyczajień nie znajdujących racjonalnych, doktrynalnych wyjaśnień. Czynnikiem przesądzającym o wyborze konkretnego rozwiązania jest jednak przyjęty w państwie system rządów, a w szczególności układ relacji pomiędzy Prezydentem a premierem².

107

I. Zdaniem Carla Schmitta, w gruncie rzeczy nie jest możliwe określenie warunków koniecznych do uznania danej sytuacji za wyjątkową w prostych i jasnych kategoriach. O stanie nadzwyczajnym (dla niego wyjątkowym) rozstrzyga suweren, który stoi ponad normalnym porządkiem prawnym. „Nie da się również dokładnie wyliczyć, jakie działania są dopuszczalne, w sytuacji naprawdę skrajnej, którą chcemy opanować. Warunki i treść kompetencji są skrajnie nieograniczone. Dlatego z punktu widzenia państwa i prawa taka kompetencja w ogóle nie istnieje”³. Jeżeli określimy kompetencje niezbędne do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,

* Dr hab., prof. WSPiA., Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu.

¹ W szczególności mam na myśli mającą dwa wydania monografię: *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, wyd. I, Łódź 1992; wyd. II, Łódź 1995.

² Zob. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 24–25.

³ *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M.A. Cichocki, Kraków 2000, s. 34.

wskazemy instytucje kontrolującą, wprowadzimy pewne czasowe ograniczenia, czy wyliczymy wyjątkowe kompetencje, zostanie ograniczona suwerenność rozumiana jako prawo decydowania o stanie wyjątkowym⁴. Dla C. Schmitta zdolność do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest graniczną miarą suwerenności⁵. Jego *Teologię polityczną* otwiera zdanie: „Ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym, jest suwerenny”⁶. W doktrynie C. Schmitta rozstrzygał o stanie nadzwyczajnym będzie zawsze ten, kto może dysponować siłą⁷. Prawo, posługując się konstytucyjną instytucją stanu nadzwyczajnego, zmierza do wyeliminowania tego typu suwerena⁸. Nie oznacza to, iż nie ma zależności pomiędzy realną możliwością dysponowania siłą w imieniu państwa a prawem do wprowadzania stanu nadzwyczajnego. Należy konstruować te uprawnienia, dbając jednocześnie o skuteczność wprowadzania stanu nadzwyczajnego, jak i maksymalne ograniczenie niebezpieczeństwa nadużywania nadzwyczajnych kompetencji. Zawsze będzie to musiał być kompromis pomiędzy skutecznością decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego a ostrożnością w jej podejmowaniu. Decyzja o zastosowaniu stanu nadzwyczajnego powinna być podjęta szybko⁹, czemu nie sprzyjają rozbudowane regulacje proceduralne związane z jego wprowadzeniem. Jeżeli ustrojodawca szerzej reguluje ten proces, to znaczy, że kierują nim inne względy. Jest to wówczas zabezpieczenie przed nadużywaniem kompetencji do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego¹⁰.

Istotą stanu nadzwyczajnego, jako instytucji konstytucyjnej, jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie, odejście od normalnego porządku prawnego w państwie, w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego¹¹.

Jerzy Stembrowicz wyodrębnił dwa modele regulacji stanu nadzwyczajnego: monarchiczny i republikański¹². Podział ten utrwalił Lech Mazewski, który przeprowadził badania zmierzające do ustalenia, jaki model

⁴ *Ibidem*, s. 38.

⁵ Zob. F. Ryszka, *Historia, polityka, państwo. Wybór studiów*, t. II, Toruń 2002, s. 267.

⁶ *Teologia polityczna...*, s. 33.

⁷ Zob. F. Ryszka, *Historia, polityka...*, s. 273.

⁸ Zauważa to sam Schmitt, zob. *Teologia polityczna...*, s. 34.

⁹ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 30.

¹⁰ Zob. R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 101.

¹¹ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 12–25.

¹² Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 41–42.

stanu nadzwyczajnego dominował w polskim prawie konstytucyjnym¹³. Krzysztof Prokop, akceptując tę klasyfikację, najpierw uzupełnił ją o model anglosaski w postaci tzw. prawa wojennego (*martial law*)¹⁴, a następnie wyróżnił także model dyktatury rzymskiej oraz model konstytucyjnej reglamentacji stanu nadzwyczajnego¹⁵. W modelu anglosaskim decyzję o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego podejmuje dowódca wojskowy wraz z wystąpieniem określonych okoliczności. W modelu monarchicznym uprawnienie to powierzane jest prezydentowi, w modelu republikańskim i modelu konstytucyjnej reglamentacji stanu nadzwyczajnego przyjmuje się rozwiązania wymagające współdziałania kilku organów¹⁶.

II. Skuteczność instytucji stanu nadzwyczajnego jest jej naczelną wartością¹⁷. Finistyczna (materialna)¹⁸ skuteczność stanu nadzwyczajnego¹⁹ zależy od zdolności państwa do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, stosowania rygorów stanu nadzwyczajnego oraz powrotu do normalnego porządku prawnego.

Państwo jest zdolne do skutecznego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jeżeli przewidziane prawem procedury gwarantują szybką, adekwatną do okoliczności reakcję jego organów. Z tego punktu widzenia wystarczyłoby jedynie wskazanie podmiotu, który ma taką kompetencję. Uregulowanie innych elementów trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego służy zabezpieczeniu przed jego nadużywaniem.

L. Mażewski, badając polskie prawo konstytucyjne, sformułował zasadę „jednego pana stanu nadzwyczajnego”. Jego zdaniem, obowiązywała ona począwszy od pierwszego prowizorium konstytucyjnego (w latach 1918–1922) aż po uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁰.

¹³ Zob. np. *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.

¹⁴ *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 11.

¹⁵ *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 22–23.

¹⁶ *Ibidem*, s. 335–357.

¹⁷ Zob. M. Brzeziński, *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40.

¹⁸ Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 494–495; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 203.

¹⁹ Polega ona na osiągnięciu celu stanu nadzwyczajnego, czyli przywróceniu naruszonego dobra będącego odpowiednikiem określonej wartości lub usunięciu zagrożenia dla tego dobra. Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako...*, s. 294–298.

²⁰ Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn.zm.

Zasada, o której mowa, sprowadza się do tego, iż w zakresie proklamacji i obowiązywania stanu nadzwyczajnego istnieje jeden ośrodek, podejmujący najważniejsze decyzje²¹.

Z formalnego punktu widzenia we wskazanym okresie tylko Konstytucja PRL z 1952 r.²² powierzała samodzielne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jednemu podmiotowi. Teza o obowiązywaniu zasady „jednego pana stanu nadzwyczajnego” w okresie międzywojennym i w pierwszych latach powojennych oparta jest na realiach politycznych, a nie na przepisach konstytucyjnych. Zdaniem L. Mażewskiego, pod rządami Konstytucji z 1921 r. decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego w sensie politycznym należała do Rady Ministrów, a pod rządami Konstytucji z 1935 r. do Prezydenta. W okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. stany nadzwyczajne była władna wprowadzać Rada Państwa z Prezydentem jako jej przewodniczącym²³.

Z formalnego punktu widzenia Konstytucja z 1935 r. dla wprowadzenia stanu wojennego wymagała udziału dwóch organów Prezydenta i rządu. Stan wojenny mógł zarządzić Prezydent²⁴, ale uprawnienie to nie znalazło się wśród jego prerogatyw²⁵, a więc do swej ważności wymagało podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (bądź nawet wszystkich członków rządu²⁶).

110 Konstytucja z 1921 r. oraz Mała konstytucja z 1947 r. w proces wprowadzania stanu nadzwyczajnego włączały trzeci podmiot – Sejm. Jego udział był obligatoryjny. Zatwierdzenia przez Sejm wymagało zarówno wprowadzenie stanu wyjątkowego przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta według Konstytucji marcowej, jak i wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego przez Radę Państwa na wniosek Rady Ministrów, według ustawy konstytucyjnej z 1947 r. Pierwsza z nich przewidywała szczegółową procedurę zatwierdzania, druga stanowiła jedynie o obowiązku przedłożenia Sejmowi do zatwierdzenia stosownego zarządzenia na najbliższym posiedzeniu. We wprowadzaniu stanu wyjątkowego na mocy konstytucji z 1935 r. parlament nie uczestniczył. Jego rola ograniczała się do fakultatywnej kontroli takiej decyzji w postaci prawa żądania jej uchylenia²⁷.

Zgodnie z Konstytucją PRL decyzja Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego nie musiała być poprzedzona wnioskiem jakiegokolwiek organu. Nie wymagano także jej zatwierdzenia przez parlament. Iden-

²¹ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, s. 293–295.

²² Dz.U., nr 33, poz. 232; tekst jednolity Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 z późn.zm.

²³ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 293–295.

²⁴ Art. 79.

²⁵ Art. 13.

²⁶ Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 75–76.

²⁷ Szerzej. zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 77–79.

tycznie po 1983 r. uregulowano tryb wprowadzania stanu wyjątkowego. Nowością było to, że „w wypadkach niecierpiących zwłoki” Radę Państwa mógł zastąpić jej Przewodniczący²⁸. Ustawa o stanie wyjątkowym z 5 grudnia 1983 r.²⁹ precyzowała, iż stosowne postanowienie mógł on wydać, na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju, ale także z własnej inicjatywy³⁰. Tak więc wniosek nadal nie był konieczny.

W skutek nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r.³¹ prawo wprowadzania stanu nadzwyczajnego uzyskał Prezydent. Mimo, że w doktrynie sformułowano pogląd, iż niezbędny był do tego uprzedni wniosek Rady Ministrów³², wprowadzenie stanu wojennego czy wyjątkowego nadal było uprawnieniem tylko jednego organu. Do czasu uchwalenia w 1992 r. Małej konstytucji nie ukazała się zapowiadana przez art. 32 f ust. 2 Konstytucji PRL ustawa wskazująca „akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”, więc nie ma pewności, czy wprowadzanie stanu nadzwyczajnego objęte byłoby kontrasygnatą. Należy jednak domniemywać, że tak by było.

Od uchwalenia Małej konstytucji z 1992 r. rozpoczął się proces odchodzenia od koncepcji jednego decydenta w sprawie wprowadzania stanu nadzwyczajnego³³. Podzielam pogląd L. Mażewskiego, iż nie jest to dobre rozwiązanie³⁴. Dla skuteczności wprowadzania stanu nadzwyczajnego należy zrezygnować z wymuszania współdziałania Prezydenta i rządu przy wprowadzaniu stanu wojennego i wyjątkowego. Wymogi ostrożności przy podejmowaniu tych decyzji winna zapewnić wzmocniona kontrola parlamentarna.

111

III. Mała konstytucja z 1992 r. wprowadziła konieczność kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, „którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”³⁵. Akty wprowadzające stan wojenny i wyjątkowy nie zostały wyłączone spod kontrasygnaty³⁶, tak więc współdziałanie Prezydenta i przedstawiciela rządu w przypadku podejmowania takich decyzji byłoby niezbędne.

²⁸ Art. 33 ust. 3 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. wprowadzony ustawą z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U., nr 39, poz. 175).

²⁹ Dz.U., nr 66, poz. 297.

³⁰ Art. 2 ust. 1.

³¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.

³² Zob. K. Prokop, *Stan wojny, stan wojenny i stan klęski żywiołowej w noweli kwietniowej z 1989 r.*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 2, s. 66.

³³ Zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 228.

³⁴ *Ibidem*, s. 295.

³⁵ Art. 46.

³⁶ Art. 47.

Konstytucja z 1997 r. w identyczny sposób reguluje tryb wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego³⁷. Wprowadza je Prezydent na wniosek Rady Ministrów, a jego rozporządzenie w tej sprawie jest dodatkowo kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów. Stan klęski żywiołowej jest wprowadzany przez Radę Ministrów³⁸.

Dualistyczny model władzy wykonawczej przyjęty w Konstytucji z 1997 r. oparty na równowadze pomiędzy obydwoma jej członkami powoduje, że decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego, także w sensie politycznym, a nie tylko formalnym, jest wspólnym dziełem rządu i Prezydenta wymagającym pełnej ich współpracy³⁹. Podzielam wyrażaną w doktrynie obawę, że może to znacznie utrudniać wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego, zwłaszcza w warunkach koabitacji⁴⁰. Zbieżność poglądów obu organów władzy wykonawczej ma pełnić rolę zabezpieczającą przed nadużywaniem instytucji stanu nadzwyczajnego, ale istnieje niebezpieczeństwo, że warunek ten może osłabić jej skuteczność. Należy zatem zastanowić się, czy w tym przypadku ustrojodawca nie powinien odstąpić od zasady współdziałania obciążonej „ładunkiem subiektywnego nastawienia na współpracę”⁴¹ i uczynić wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego samodzielną kompetencją jednego z organów władzy wykonawczej. Kluczowym problemem do rozstrzygnięcia będzie oczywiście odpowiedź na pytanie, który z nich ma otrzymać takie uprawnienia – Prezydent, Rada Ministrów czy Prezes Rady Ministrów? Można również rozważyć podmiotowe zróżnicowanie trybu wprowadzania stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

IV. We wcześniejszych opracowaniach prezentowałem stanowisko, iż kompetencja wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego powinna należeć do Prezesa Rady Ministrów⁴². W skutek uchwalenia ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obro-

³⁷ Art. 229, 230 i 231.

³⁸ Art. 232.

³⁹ Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 102.

⁴⁰ Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 300–301 i przytoczona tam literatura.

⁴¹ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 141.

⁴² Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 303–306. Podobnie B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 265–266.

ny Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁴³ bardzo wyraźnie zaznaczyła się tendencja do wzmocnienia pozycji Prezydenta jako podmiotu kierującego obroną państwa. Zakładając, iż ma ona charakter trwały, proponuję, aby uprawnienie do wprowadzania stanu wojennego jednak pozostawić w rękach głowy państwa⁴⁴. Każde inne rozwiązanie byłoby jednoznacznie sprzeczne z reformą modelu kierowania obroną państwa. Dzięki nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent uzyskał możliwość korzystania z pomocy „kompetentnego organu, który będzie mu doradzał w procesie kierowania obroną państwa”⁴⁵. Jest nim Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który z dniem wejścia w życie nowelizacji stał się „organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”⁴⁶. W ten sposób osłabiony został zarzut, iż Prezydent nie dysponuje środkami pozwalającymi mu dokonać oceny przyczyn i stopnia zagrożenia w celu podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego⁴⁷. Należy przy tym jednakże pamiętać, iż w czasie pokoju Szef Sztabu Generalnego jest organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej⁴⁸, a Prezydent ma kierować obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów „z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”⁴⁹.

W odniesieniu do kompetencji wprowadzania stanu wyjątkowego argumenty przemawiające za oddaniem jej w ręce Prezesa Rady Ministrów zachowują swoją aktualność. W szczególności ten mówiący, że zwalczanie wszystkich zagrożeń objętych przesłankami stanu wyjątkowego mieści się w zadaniach Rady Ministrów, a funkcje Prezydenta obejmują tylko jedną z nich (zagrożenie „konstytucyjnego ustroju państwa”), oraz ten mówiący, że Prezydent nie sprawuje zwierzchnictwa nad wyspecjalizowanymi organami służącymi ochronie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego⁵⁰.

⁴³ Dz.U. 2015, poz. 529.

⁴⁴ Na wniosek Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy, bez konieczności kontrasygnaty.

⁴⁵ Zob. uzasadnienie przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2609; sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=148521AC3DDE6BE4C1257D170026587C> (dostęp 11.11.2015).

⁴⁶ Art. 4a ust. 1b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷ Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 305.

⁴⁸ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2013, poz. 189 z późn.zm.).

⁴⁹ Art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁰ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 304–305.

Silna pozycja polityczna Prezesa Rady Ministrów w rządzie i parlamencie wydaje się niezagrażona bez względu na to, w jakim kierunku zmierzać będzie ewolucja ustrojowa systemu sprawowania władzy Polsce. Nawet jeżeli nie będzie ona prowadzić w kierunku wzmocnienia elementów kancleryzmu, a w kierunku wzmocnienia Prezydenta, Prezes Rady Ministrów, pozostanie podmiotem koordynującym i kontrolującym pracę członków Rady Ministrów. Niezależnie od tego, czy praktyka polityczna ostatnich lat (zwłaszcza z okresu sprawowania funkcji premiera przez Leszka Millera, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska), polegająca na kreowaniu niekwestionowanych liderów politycznych stojących na czele rządu będzie kontynuowana, formalna odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów, w tym także za wprowadzenie stanu wyjątkowego, spoczywać będzie na jej Prezesie. W obowiązującym stanie prawnym właściwie też tak jest, konieczność bowiem kontrasygnaty rozporządzeń o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego powoduje, iż to Prezes Rady Ministrów w ostateczności ponosi za nie odpowiedzialność.

Podsumowując, zgodnie z kryterium skuteczności samodzielnej kompetencję wprowadzania każdego stanu nadzwyczajnego powierzyć należy jednemu organowi: stanu wojennego – Prezydentowi, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej – Prezesowi Rady Ministrów.

114 Pozostaje do rozwiązania drugi, trudniejszy problem polegający na konieczności zapewnienia „ostrożności” w korzystaniu ze stanu nadzwyczajnego, czyli zabezpieczeniu państwa przed nieuzasadnionym użyciem stanu nadzwyczajnego, przed wykorzystaniem go „do realizacji tej czy innej koncepcji politycznej”⁵¹. Funkcję taką pełni procedura rozpatrywania przez Sejm rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego. Powinna być ona utrzymana i być może poszerzona o stan klęski żywiołowej ogłaszany na znacznym obszarze, np. więcej niż jednego województwa. Dodatkowo należy stworzyć nowy mechanizm, który mógłby zadziałać wówczas, gdyby Sejm nie był w stanie zebrać się na posiedzenie⁵².

Takim mechanizmem mogłoby być, znane już polskiemu konstytucjonalizmowi, upoważnienie parlamentu do działania w czasie stanu nadzwyczajnego w zmniejszonym składzie (tzw. parlament szkieletowy albo kadłubowy)⁵³. Wydaje się, iż idea ta zbyt łatwo została porzucona w czasie prac nad konstytucją⁵⁴.

⁵¹ C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948, s. 304.

⁵² Na temat warunków jakie powinien on spełniać szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 309.

⁵³ Szerzej zob. *ibidem*, s. 127–128.

⁵⁴ Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 42.

Koncepcja wyposażenia Prezydenta, Marszałka Sejmu i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w prawo wspólne, wiążące żądania uchylecia rozporządzeń o wprowadzeniu stanu wojennego bądź wyjątkowego⁵⁵ przy pozostawieniu głowie państwa kompetencji do wprowadzania stanu wojennego oczywiście może być zastosowana tylko w odniesieniu do tego drugiego⁵⁶. W przypadku stanu wojennego skierowane do Prezydenta żądanie uchylecia rozporządzenia, które ten stan wprowadziło, musiałoby być sformułowane przez inne podmioty. W gronie tym powinien pozostać Prezes Trybunału Konstytucyjnego oceniający rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego z punktu widzenia jego konstytucyjności i Marszałek Sejmu potwierdzający niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie. Proponuję, aby dodatkowo w jego skład wchodził Prezes Rady Ministrów jako reprezentant sił politycznych tworzących rząd oraz ministrowie obrony narodowej i spraw zagranicznych jako osoby, które z racji pełnienia swoich urzędów dysponują największą wiedzą w zakresie wystąpienia zagrożeń będących przesłankami wprowadzenia stanu wojennego.

V. Nie ulega wątpliwości, iż zmiany w układzie konstytucyjnych kompetencji związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać generalnym regułom wyznaczających wzajemną pozycję organów egzekutywy i powinny być osadzone w szerszym kontekście ustrojowym. Z drugiej jednak strony, poszukiwanie optymalnego rozwiązania dotyczącego dysponowania instytucją stanu nadzwyczajnego, rozwiązania spełniającego jednocześnie kryteria skuteczności i ostrożności może być ważnym elementem w dyskusji nad kierunkiem, w którym winna zmierzać ewolucja systemu sprawowania władzy w Polsce.

Wykaz literatury

- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXX, Warszawa 1996.
Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
Brzeziński M., *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

⁵⁵ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 307–308.

⁵⁶ Również stanu klęski żywiołowej, jeżeli Sejm zostanie wyposażony w prawo zatwierdzania decyzji o jego wprowadzeniu.

- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysław-Rzeszów 2012.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, wyd. I, Łódź 1992; wyd. II, Łódź 1995.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stan wojny, stan wojenny i stan klęski żywiołowej w noweli kwietniowej z 1989 r.*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 2.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Rossiter C. L., *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948.
- Ryszka F., *Historia, polityka, państwo. Wybór studiów*, t. II, Toruń 2002.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Szmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przekład i wstęp M. A. Cichocki, Kraków 2000.
- Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2609, sejm VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=148521AC3DDE-6BE4C1257D170026587C> (dostęp 11.11.2015).
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Łaskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.