

Komunikat FOR 41/2021:

Nadzwyczajne bezprawie stanów nadzwyczajnych

Synteza:

- Przewidując konieczność szybkiego i jak najskuteczniejszego reagowania władz na kryzysowe sytuacje, twórcy Konstytucji zdecydowali się na możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, swoistych planów awaryjnych dla państwa;
- W celu reagowania na zdarzenie kryzysowe mechanizm stanów nadzwyczajnych pozwala na ograniczenie niektórych praw obywatelskich, a z drugiej strony stanowi prawny kaganiec dla władzy, aby stan ten nie był nadużywany;
- Konstytucja jasno wskazuje, iż działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa;
- Każdy z przewidzianych w Konstytucji stanów wyjątkowych może zostać wprowadzony dopiero w sytuacji, w której spełnione zostaną warunki określone w Konstytucji i ustawach;
- To właśnie ten fakt doprowadził do wprowadzenia quasi-stanu klęski żywiołowej w trakcie trwania pandemii COVID-19 oraz do nadużycia stanu wyjątkowego na granicy z Białorusią celem wprowadzenia ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

Twórcy Konstytucji przewidzieli, że rzeczywistość może przynieść sytuacje, w których standardowe rozwiązania konstytucyjne nie wystarczą, aby zapewnić sprawne i skuteczne funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa. Stąd też doszło do powstania Rozdziału XI, który opisuje możliwości władzy publicznej z zakresu wprowadzenia tzw. stanów nadzwyczajnych. Stany nadzwyczajne w swoim założeniu stanowią zbiór planów awaryjnych na wypadek różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Wyróżniamy trzy możliwości: klęskę żywiołową (pod którym to pojęciem rozumiemy p.. epidemię choroby zakaźnej), zagrożenie ustroju konstytucyjnego państwa oraz pojawienie się zagrożenia zewnętrznego dla bezpieczeństwa naszych granic.

Każdy ze stanów nadzwyczajnych, poza tym, że znajduje się w Rozdziale XI Konstytucji, „dysponuje” ustawą zwykłą, określającą jego granice oraz sposób postępowania władz publicznych w trakcie jego

trwania. Ustawa określa mechanizm relacji pomiędzy władzami (np. samorządowymi a organami władz centralnych), sposób ich współdziałania, ale również dookreśla, jakiego rodzaju ograniczenia mogą zostać nałożone na prawa i wolności obywatelskie. Tym samym, ustawy o stanach nadzwyczajnych to swoisty kaganiec prawny dla władz publicznych, które mogłyby potencjalnie próbować wykorzystać stany nadzwyczajne jako furtkę do zbyt daleko idącej ingerencji w wolności obywatelskie.

Zarówno w Konstytucji, jak i ustawach zwykłych odnoszących się do uregulowań poszczególnych stanów nadzwyczajnych wskazane są przesłanki do ich wprowadzenia.

Skąd natomiast wiemy, że zaistniały? Każda ze wspomnianych wyżej ustaw dot. stanów nadzwyczajnych wskazuje przesłanki do wprowadzenia określonego stanu:

Stan klęski żywiołowej:

- klęska żywiołowa rozumiana jako katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem;
- katastrofa naturalna – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu;
- awaria techniczna – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Stan wyjątkowy:

- zaistnienie szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych.

Stan wojenny:

- zewnętrzne zagrożenie państwa, w tym spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Władze publiczne muszą także każdorazowo liczyć się z obowiązywaniem ustawy o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Oznacza ona stosowanie uproszczonej ścieżki administracyjnej zmierzającej do wypłaty odszkodowań za podniesione przez obywateli straty w wyniku nadzwyczajnych działań władz publicznych, a także obowiązek ich wypłaty. Stąd też, przynajmniej w przypadku pandemii COVID-19 przedstawiciele rządu powtarzali, iż nie wprowadzają stanu klęski żywiołowej także z powodu możliwych ogromnych kosztów dla budżetu państwa.

Pierwotne przeznaczenie stanów nadzwyczajnych

Zgodnie z art. 228 Konstytucji, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny. Istnieją trzy: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Taki stan może zostać wprowadzony tylko na podstawie ustawy oraz w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.

Konstytucja jasno wskazuje, iż działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zachodzi tu więc wskazanie konieczności zachowania zasady proporcjonalności w stosowaniu najdalej ingerujących w prawa i wolności ograniczeń. Należy jednak podkreślić, że kiedy władza decyduje się np. na ograniczenie wolności gromadzenia się, musi dokonać weryfikacji, czy jest gotowa na wprowadzenie stanu wyjątkowego, który jest pierwszą możliwością wprowadzenia takich ograniczeń. Decyzja ta musi być poparta zaistnieniem innych, obiektywnych przesłanek wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego, określonych w oddzielnych ustawach.

Ze względu na konieczność skupienia uwagi władz na jak najszybszym przywróceniu zwyczajnego trybu działania państwa zamiast na kampaniach wyborczych, a także możliwości przeprowadzenia w sposób niezakłócony i właściwy procesu wyborczego, w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być również skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są z kolei możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (stan nadzwyczajny może bowiem zostać wprowadzony jedynie na określonym obszarze).

Każdy z przewidzianych w Konstytucji stanów wyjątkowych może zostać wprowadzony dopiero w sytuacji, w której spełnione zostaną warunki określone konstytucyjnie oraz w ustawach dedykowanych. W przypadku stanu wojennego mówimy tu o zewnętrznym zagrożeniu państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli chodzi o stan wyjątkowy, może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Stan klęski żywiołowej został z kolei przewidziany na wypadek konieczności zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

Kaganiec prawny dla władzy

Mogłoby się wydawać, iż ponieważ stany nadzwyczajne przewidują możliwość znacznie większej ingerencji w prawa obywatelskie przez władzę publiczną, to mogłyby posłużyć do wprowadzenia władzy niemal absolutnej. Nic bardziej mylnego. Twórcy Konstytucji przewidzieli zamknięte katalogi praw i wolności obywatelskich, do ograniczenia których może lub nie może dojść w przypadku każdego z możliwych do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Stan wojenny oraz wyjątkowy – które wolności i prawa człowieka nie mogą zostać ograniczone?

- art. 30 (godność człowieka)
- art. 34 i art. 36 (obywatelstwo)

- art. 38 (ochrona życia)
- art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie)
- art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej)
- art. 45 (dostęp do sądu)
- art. 47 (dobra osobiste)
- art. 53 (sumienie i religia)
- art. 63 (petycje)
- art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)

Które prawa i wolności człowieka mogą zostać ograniczone w przypadku stanu klęski żywiołowej?

- art. 22 (wolność działalności gospodarczej)
- art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista)
- art. 50 (nienaruszalność mieszkania)
- art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej)
- art. 59 ust. 3 (prawo do strajku)
- art. 64 (prawo własności)
- art. 65 ust. 1 (wolność pracy)
- art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy)
- art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)

Podstawową zasadą wszelkich wprowadzanych ograniczeń jest również uznanie za niedopuszczalne ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Jasnym więc pozostaje to, że mechanizm stojący za stanami nadzwyczajnymi miał na celu przygotowanie planów na wypadek sytuacji zagrożenia, po które władza mogłaby sięgnąć w odpowiednim momencie. Nie był to jednak mechanizm stworzony celem wykorzystania sytuacji kryzysowych do prowadzenia działań o charakterze autorytarnym.

Każdy ze stanów nadzwyczajnych posiada również katalog ograniczeń możliwych do wprowadzenia. Nie oznacza to jednak, że władza ma obowiązek skorzystania z każdej z możliwych restrykcji. Dlatego też, mówiąc o np. konieczności wprowadzenia automatycznego zakazu wjazdów dla mediów podczas stanu wyjątkowego, władza mija się z prawdą.

Instrumentalne wykorzystywanie stanów nadzwyczajnych

Władza dosyć szybko zorientowała się, że może spróbować wprowadzić stan nadzwyczajny bez jego formalnego ogłoszenia. Zamiast skorzystania z konstytucyjnych mechanizmów zdecydowała się więc na duplikowanie rozwiązań przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych i przenieść je na grunt rozporządzeń oraz ustaw zwykłych. W ten sposób ograniczenia zbyt daleko ingerujące w prawa i wolności obywatelskie zostały wprowadzone siłą do polskiego systemu prawnego bez właściwych podstaw prawnych.

Ten prawny „unik” rządzących został uznany przez Sąd Najwyższy za niedopuszczalny w związku z wprowadzeniem daleko idących oraz ingerujących w istotę praw i wolności konstytucyjnych ograniczeń. W wyroku z dnia 24 marca 2021 roku Izba Karna wskazała bowiem wprost: „skoro pomimo zaistnienia przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie zdecydowano się na wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego, to ograniczenia ustanawiane aktami prawnymi regulującymi stan epidemii (stan zagrożenia epidemiologicznego) nie mogą ograniczać podstawowych praw i wolności wynikających z Konstytucji RP”¹.

Podobny problem powstał pod koniec 2021 roku, kiedy zdecydowano się na nowelizację ustawy o ochronie granicy w taki sposób, iż wprowadzono możliwość określenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej. W istocie chodziło o wprowadzenie możliwości pozakonstytucyjnego przedłużenia obowiązywania zakazu przebywania osób niepożądanych na określonych terenach, co zostało wprowadzone na podstawie stanu wyjątkowego – który jednak się zakończył. Tego rodzaju instrumentalne wykorzystywanie mechanizmów stojących za stanami nadzwyczajnymi stanowi patologiczne wypaczenie ich przeznaczenia.

Komunikat jest częścią autorskiego cyklu #PatoPrawo.

¹ Zob. wyrok SN z dn. 24.03.2021 II KK 48/21

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR) • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju