

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.18>

prof. dr hab. Małgorzata MASTERNAK-KUBIAK

<https://orcid.org/0000-0002-0395-3128>

Uniwersytet Wrocławski

malgorzata.masternak-kubiak@uwr.edu.pl

Znaczenie czasu w procedurze wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego

Streszczenie

Wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego opiera się na determinujących prawnie elementach konstrukcyjnych. Jednym z nich jest czas obowiązywania. Wyznacza on długość trwania stanu nadzwyczajnego, w tym możliwość jego przedłużenia (procedurę, organy, formę prawną). Zasada tymczasowości wymusza, aby stany nadzwyczajne nie obowiązywały ponad miarę konieczną do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Konstytucja RP nie ustala ani minimalnego, ani maksymalnego czasu trwania stanu wojennego. Nie przewiduje też możliwości jego przedłużenia. Prezydent zarządza stan wojenny zawsze na czas nieokreślony. Jest to uwarunkowane tym, że przesłanki wprowadzenia stanu wojennego mają źródła zewnętrzne i nie można przewidzieć, jak długo utrzyma się pochodzące od nich zagrożenie.

Stan wyjątkowy w przeciwieństwie do stanu wojennego jest stanem oznaczonym temporalnie. Wprowadza się go na czas wskazany w rozporządzeniu. Nie może on jednak przekraczać 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni. W przypadku konieczności przedłużenia tego stanu, czyni to Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o stanie wyjątkowym, jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni. Wyznaczenie ram czasowych obowiązywania stanu wyjątkowego stanowi zatem relewantną przesłankę jego wprowadzenia.

Zgodnie z art. 231 Konstytucji Prezydent przedstawia rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Instytucja parlamentarnej kontroli nad decyzją Prezydenta ma charakter gwarancyjny, gdyż ma zapobiec pochopnemu, czy niedostatecznie uzasadnionemu wprowadzeniu stanu wojennego, z czym wiąże się odstępianie od konstytucyjnych zasad funkcjonowania organów władzy państwowej, a także ograniczenie podstawowych wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Słowa kluczowe: Stan wojenny, stan wyjątkowy, konstytucja, rozporządzenie, Prezydent RP, Rada Ministrów, Sejm.

I. W dobie demokratycznego i racjonalnego konstytucjonalizmu, konstytucja powinna normować sytuacje, w których obrona państwa, zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom wymaga zmiany układu stosunków między władzami, czy ograniczenia określonych praw człowieka. W celu zapewnienia państwu skutecznego funkcjonowania i jak najszybszego powrotu do normalnego trybu działania konstytucyjna instytucjonalizacja stanów nadzwyczajnych musi przewidywać wszystkie hipotetyczne okoliczności i środki wyjątkowe. Przy czym w demokratycznym państwie prawnym uregulowania dotyczące stanów nadzwyczajnych muszą opierać się na legalnych „instrumentach adekwatnych do zwalczania szczególnych zagrożeń”¹.

Stan nadzwyczajny opiera się na określonych elementach konstrukcyjnych. Jednym z nich, oprócz trybu i celu wprowadzenia oraz zakresu terytorialnego, jest czas obowiązywania. Wyznacza on długość trwania stanu nadzwyczajnego, w tym możliwość jego przedłużenia (procedurę, organy, formę prawną)². Czas obowiązywania stanu nadzwyczajnego ma niewątpliwie znaczenie gwarancyjne; potwierdza jego subsydiarny – doraźny charakter. Zdaniem S. Gebethnera czas obowiązywania każdego stanu nadzwyczajnego powinien być z góry określony, najlepiej w regulacjach konstytucyjnych³.

Niezależnie od unormowania czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego trzeba zauważyć, że zasadniczo jest on prognozowany funkcjonalnie do potencjalnego zagrożenia i możliwości jego odsunięcia za pomocą konkretnych środków prawnoinstytucjonalnych.

Konstytucja RP⁴ przewiduje możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej pod warunkiem wystąpienia łącznie dwóch przesłanek: sytuacji szczególnych zagrożeń oraz jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1). Szczególne zagrożenia muszą być zatem tego rodzaju, że dostępne w Konstytucji środki nie wystarczają dla zażegnania powstałego niebezpieczeństwa. P. Tuleja zauważa, że wskazany przepis nie określa bliżej, czego mają dotyczyć zagrożenia, w związku z tym należy przyjąć, że chodzi przede wszystkim o duże prawdopodobieństwo zagrożenia wartości konstytucyjnie chronionych, które mogą zostać naruszone w szerokim zakresie⁵.

¹ P. Tuleja, *Tworzenie prawa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] R. Skarżyński, K. Kuźelewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, A. Bartnicki, K. Bezubik (red.), *Prawo konstytucyjne w systemie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, Temida, Białystok 2022, s. 202.

² Por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 21–22.

³ Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 18.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Zob. P. Tuleja, *Tworzenie prawa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Prawo konstytucyjne w systemie prawa*, op. cit., s. 203.

Konstytucyjny reżim normatywny dotyczący stanów nadzwyczajnych ma na celu przede wszystkim zagwarantowanie podjęcia legalnych, celowych i proporcjonalnych działań, odpowiadających stopniowi zagrożenia, jak i wymogom zaistniałej sytuacji. Na podkreślenie zasługuje szczególny charakter klauzul limitacyjnych zawartych w art. 228 ust. 3 (wyłączność ustawy) i ust. 5 (nakaz przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa), jak też zakazy zmiany Konstytucji i ustaw wyborczych oraz przeprowadzania wyborów (art. 228 ust. 6 i ust. 7) oraz epizodyczny charakter stanów nadzwyczajnych⁶. Zasada tymczasowości wymusza, aby stany nadzwyczajne nie obowiązywały ponad miarę konieczną do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

II. Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji.

Pierwszą z konstytucyjnych przesłanek wprowadzenia stanu wojennego jest zewnętrzne zagrożenie państwa. 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 (dalej: ustawa o stanie wojennym)⁷ precyzuje, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa rozumie się celowe działania godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty (art. 2 ust. 1a). Zewnętrzne zagrożenie państwa może być natomiast spowodowane działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni (art. 2 ust. 1)⁸. Wprowadzenie stanu wojennego możliwe będzie jedynie w przypadku zagrożenia terrorystycznego, którego źródło ulokowane jest poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (terroryzm międzynarodowy)⁹.

Drugą przesłanką wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest „zbrojna napaść”. Termin ten należy interpretować na tle prawa międzynarodowego, zwłaszcza art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych¹⁰. Przepis ten dopuszcza, że za-

⁶ Ibidem, s. 205.

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2091.

⁸ Przez cyberprzestrzeń rozumie się przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 307, z późn. zm.), wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami (art. 2 ust. 1b ustawy o stanie wojennym).

⁹ Zob. szerzej B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 68–70.

¹⁰ Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco 26 czerwca 1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

atakowane państwo ma prawo do zbrojnej odpowiedzi zgodnie z prawem do samoobrony. Prawo do obrony ma nie tylko państwo będące bezpośrednim celem ataku, ale również państwa pozostające w sojuszu z państwem zaatakowanym¹¹.

Trzecią z konstytucyjnych przesłanek decydującą o wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego jest zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej. W tym przepisie mamy z kolei do czynienia z konkretnym odesłaniem merytorycznym do umowy międzynarodowej. Ustrojodawca uznał, że podstawą wprowadzenia stanu wojennego może być każda umowa międzynarodowa (nie tylko ratyfikowana), z której wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Trzeba jednak to odesłanie odczytywać z uwzględnieniem postanowień art. 89 ust. 1 Konstytucji określających materie, które przed ratyfikacją, wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Wśród umów międzynarodowych wymagających ustawowej zgody są umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych (art. 89 ust. 1 pkt 1). Pojęcia układu politycznego czy układu wojskowego nie są zdefiniowane, jednak użycie przez ustrojodawcę terminu „układ” sugeruje, że chodzi o umowy o fundamentalnym znaczeniu politycznym¹². Oznacza to, że: „zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji”, ze względu na znaczenie polityczne, zasadniczo zawsze ma źródło w umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie¹³.

Trzeba zaznaczyć, że wprowadzenie stanu wojennego na podstawie przesłanek drugiej i trzeciej, jest uzasadnione tylko wtedy, gdy zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rzeczywiście nastąpi. Niewystarczająca jest natomiast potencjalna groźba napaści¹⁴.

Konstytucja nie ustala ani minimalnego, ani maksymalnego czasu trwania stanu wojennego. Nie przewiduje też możliwości jego przedłużenia. Podobnie jak w przypadku stanu wojny, o którym mowa w art. 116 Konstytucji, Prezydent zarządza stan wojenny zawsze na czas nieokreślony. Zdaniem B. Banaszaka: „Jest to logiczne, zważywszy na to, że przesłanki obu tych stanów mają źródła zewnętrzne i trudno byłoby przewidzieć, jak długo utrzyma się pochodzące od nich zagrożenie lub napaść na RP bądź na naszych sojuszników”¹⁵.

¹¹ Zob. B. Opaliński, *Stan wojenny*, op. cit., s. 70–71; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 55 i nn.

¹² Por. A. Wyrzumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 178; M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013, s. 118–119.

¹³ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Kontrola wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, [w:] A. Koźłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2022, s. 187–190.

¹⁴ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 229*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5.

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 581.

Konstytucja nie zawiera regulacji dotyczących trybu znoszenia stanu wojennego. Uczynił to ustawodawca w art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym przyjmując, że Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

Czas stanu wojennego stanowi przesłankę do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W sytuacji gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów, które podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu Sejmu (art. 234 ust. 1 Konstytucji RP). Rozporządzenia z mocą ustawy mogą jednak być wydawane wyłącznie „w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5”, co oznacza, że mogą one regulować jedynie: 1) zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego; 2) podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu wojennego wolności i praw człowieka i obywatela. Stanowiąc źródło powszechnie obowiązującego prawa, rozporządzenia z mocą ustawy są jednak aktem ograniczonym pod względem temporalnym i mają charakter zastępczy; mogą bowiem zostać wydane tylko w czasie obowiązywania stanu wojennego i tylko wtedy, gdy władza ustawodawcza nie może wykonywać swojej funkcji ustawodawczej¹⁶. Prezydent i rząd mogą rozporządzeniami z mocą ustawy regulować wyłącznie sprawy ściśle powiązane ze stanem wojennym, gdy istniejące ustawodawstwo wojenne okaże się niepełne¹⁷.

III. Drugi ze stanów nadzwyczajnych – stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1 Konstytucji). Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁸ precyzuje, że: „W sytuacji 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, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego” (art. 2 ust. 1). Przez cyberprzestrzeń, o której mowa w ust. 1, rozumie się przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

¹⁶ Zob. M. Brzeziński, op. cit., s. 195–196.

¹⁷ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, [w:], L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 3.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami (art. 2 ust. 1a). Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym we wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego „Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”. Zatem w odróżnieniu od stanu wojennego stan wyjątkowy jest odpowiedzią na zagrożenie wewnętrzne.

Analizując konstytucyjne przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego należy zauważyć, że ustrojodawca posługuje się zwrotami stanowiącymi klauzule generalne: „zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa”, „bezpieczeństwo obywateli”, „porządek publiczny”. Oznacza to, że organy władzy wykonawczej: Prezydent i Rada Ministrów mają dużą swobodę oceny zaistnienia tych przesłanek i wprowadzenia stanu wyjątkowego. W § 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego¹⁹ Prezydent zarządził wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego na okres 30 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia: „W związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi”.

Stan wyjątkowy w przeciwieństwie do stanu wojennego jest stanem oznaczonym temporalnie. Wprowadza się go na czas wskazany w rozporządzeniu. Nie może on jednak przekraczać 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2). W przypadku konieczności przedłużenia tego stanu czyni to Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni²⁰. Wyznaczenie ram czasowych obowiązywania

¹⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1612.

²⁰ W § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1788), w związku z utrzymującym się szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, Prezydent przedłużył z dniem 2 października 2021 r., na okres 60 dni, stan wyjątkowy wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego na obszarze, na którym stan ten został wprowadzony.

stanu wyjątkowego stanowi zatem relewantną przesłankę jest wprowadzenia. „Zawarte w czasie obowiązywania ograniczenia, rekompensując ogólny charakter zastosowania, wprowadzają dodatkowe obostrzenia, zwiększając przy tym rolę Sejmu”²¹.

Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

IV. Stan wojenny lub wyjątkowy może wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Do organów władzy wykonawczej, dysponującej szerokim marginesem uznania, należy zatem podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego należy analizować na tle konstytucyjnego podziału zadań i kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego pomiędzy organami władzy wykonawczej – Prezydentem i Radą Ministrów²².

Uprawnienie Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego wynika z jego funkcji ustrojowych i zadań określonych w art. 126 Konstytucji. Zgodnie z art. 126 ust. 2 Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3). W świetle brzmienia powołanych regulacji Prezydent ma prawo do szerokiego korzystania z uprawnień mieszczących się w ramach zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa. Mogą one być ograniczone jedynie w zakresie i na zasadach wynikających z Konstytucji i ustaw²³. Zaznaczyć przy tym trzeba, że przepis art. 126 wyraża zasadnicze funkcje ustrojowe Prezydenta, nie zaś konkretne uprawnienia. Nie posiada on normatywnego charakteru, z którego wynikałyby konstytucyjne kompetencje głowy państwa. Na pewno, w odniesieniu do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa państwa została wyrażona generalna rola polityczno-ustrojowa Prezydenta jako najwyższego autorytetu w państwie, stabilizującego ustrój i gwarantującego ciągłość państwa.

²¹ M. Brzeziński, op. cit., s. 208.

²² Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r. sygn. K 35/08 (OTK-A 2011, nr 2, poz. 10), badając konstytucyjność i legalność dekretu Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym zwrócił uwagę, że wprowadzenie stanu wojennego powinno być klasyfikowane jako akt stosowania prawa. „Akt wprowadzenia stanu wojennego nie ustanawiał nowych norm prawnych, ale był zdarzeniem przesądzającym o tym, że znajdują zastosowanie normy prawne przewidziane na wypadek takiego stanu.” W podobny sposób na temat rozporządzeń wprowadzających stany nadzwyczajne wypowiadają się przedstawiciele nauki prawa na gruncie obecnego stanu prawnego: Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 6.

²³ Zob. A. Trubalski, *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3, s. 113–114.

Kompetencja Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego aktualizuje się w przypadku złożenia wniosku – mającego formę uchwały – przez Radę Ministrów. Rada Ministrów jest organem, który sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, a także zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji). Przyjęta konstrukcja odpowiada konstytucyjnemu podziałowi funkcji i kompetencji w ramach władzy wykonawczej. Przy czym trzeba mieć na względzie polityczną odpowiedzialność rządu za realizację tych kompetencji.

Prezydent, akceptując wniosek Rady Ministrów, wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Ten akt urzędowy, dla swojej ważności, wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wskazane uprawnienie nie zostało bowiem określone w katalogu prerogatyw głowy państwa zawartym w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. Kontrasygnata obejmuje zatem wszystkie te działania Prezydenta (z wyjątkiem prerogatyw), które mogą wywołać określone skutki polityczne, niezależnie od tego, czy wywołują również skutki prawne²⁴. Wraz z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego Rada Ministrów przedkłada kontrasygnowany przez Prezesa Rady Ministrów projekt rozporządzenia. W konsekwencji oznacza to, że Prezes Rady Ministrów staje się współuczestnikiem decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

W świetle przepisów ustawy zasadniczej Prezydent odgrywa decydującą rolę w procedurze wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego. Wprowadza oba stany, jak również może odmówić jego wprowadzenia. Świadczy o tym zastosowany przez ustrojodawcę, w art. 229 i art. 230, zwrot normatywny: „może wprowadzić”. Także ustawodawca w art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym przewiduje możliwość odmowy w stosunku do wniosku rządu.

Przepisy art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym nakazują Prezydentowi niezwłocznie²⁵ rozpatrzyć wniosek Rady Ministrów, a następnie wydać rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego (wyjątkowego)

²⁴ Szerzej na temat charakteru prerogatyw głowy państwa zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 263; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 158–159. Por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 32.

²⁵ Termin niezwłocznie oznacza obowiązek spełnienia określonej czynności bez zbędnej zwłoki, a więc w jak najkrótszym czasie, w realnym terminie do dokonania określonej czynności, mającym na względzie okoliczności miejsca i czasu (por. wyroki SN: z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II CSK 293/06, LEX nr 453147; z dnia 22 marca 2001 r., sygn. akt V CKN 769/00 oraz z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt V CK 461/03).

albo postanowienie o odmowie wydania takiego rozporządzenia²⁶. Prezydent może też zasadniczo zgodzić się z Radą Ministrów co do konieczności wprowadzenia stanu wojennego bądź wyjątkowego, ale dokona modyfikacji we wniosku – wskazując np. odmienne przyczyny czy inny obszar terytorialny jego obowiązywania albo czas trwania²⁷.

Stan wojenny lub wyjątkowy obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw RP (art. 4 ust. 1 ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym). Równoległe z jego oficjalną publikacją w dzienniku urzędowym rozporządzenie to powinno być podane do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 3 ustawy o stanie wojennym i art. 4 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym). Upublicznienie rozporządzenia ma mieć miejsce w drodze rozplakatowania, komunikatów zamieszczonych w dziennikach czy poprzez media. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o stanie wyjątkowym rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

²⁶ Zdaniem M. Radajewskiego, przyjęcie takiego rozwiązania ocenić należy krytycznie. Postanowienie Prezydenta RP o odmowie wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub wyjątkowy zaliczyć należy bowiem do aktów urzędowych głowy państwa, które zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji dla swojej ważności wymagają kontrasygnaty. „Oznacza to, że dla skutecznego odrzucenia rządowego wniosku o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego konieczna jest zgoda premiera. Niewątpliwie konstrukcja taka pozbawiona jest sensu, należy bowiem oczekiwać, że rząd wystąpił z odpowiednim wnioskiem za aprobatą swojego szefa. Zauważyć również trzeba, iż kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów jest także potrzebna do wydania rozporządzenia o ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego. Ustawodawca wymaga zatem od Prezydenta RP, by ten uzyskał zgodę premiera na jakąkolwiek decyzję, którą zamierza podjąć w związku z wnioskiem Rady Ministrów, a więc zarówno dla działań, które będą zgodne z polityką rządu, jak i będą z nią sprzeczne. Rozwiązanie takie ocenić należy krytycznie nie tylko dlatego, że wymaga od głowy państwa zgody Prezesa Rady Ministrów na odrzucenie wniosku rządu, ale również dlatego, że nie przewiduje sytuacji, w której organy te nie osiągną porozumienia. Wówczas bowiem, gdy premier odmawia kontrasygnowania postanowienia o odmowie wydania rozporządzenia, z formalnego punktu widzenia dochodzi do sytuacji nierozpatrzenia wniosku Rady Ministrów, co stanowi naruszenie ustaw, które wymagają, by dokonano się to niezwłocznie. W ten sposób – by *nie* naruszyć tego przepisu – głowa państwa jest w zasadzie zobowiązana postąpić zgodnie z wolą premiera, a zatem wydać stosowne rozporządzenie. Regulacja taka, przymuszająca Prezydenta RP do wydania rozstrzygnięcia o określonej treści, jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie norm konstytucyjnych, które wyraźnie wskazują, że rządowy wniosek o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego *nie* jest dla głowy państwa wiążący. M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 112–114.

²⁷ K. Działocha, *Komentarz do art. 229 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 5.

V. Prezydent przedstawia rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania (art. 231 Konstytucji). Instytucja sejmowej kontroli nad decyzją Prezydenta ma charakter gwarancyjny, gdyż ma zapobiec pochopnemu czy niedostatecznie uzasadnionemu wprowadzeniu stanu wojennego, z czym wiąże się odstąpienie od konstytucyjnych zasad funkcjonowania organów władzy państwowej, a także ograniczenie podstawowych wolności oraz praw człowieka i obywatela²⁸.

Prowadzenie polityki w zakresie bezpieczeństwa państwa i w dziedzinie obronności jest domeną władzy wykonawczej, jednak niemałą rolę w procesie kształtowania i realizacji tej polityki odgrywa Sejm. Pozycja Sejmu w tym obszarze jest związana z faktem, że jest to organ urzeczywistniający suwerenne prawa Narodu i legitymowany jego poparciem udzielonym w formie powszechnych wyborów. Poprzez zasiadających w parlamencie przedstawicieli Naród sprawuje władzę zwierzchnią. W ten sposób tradycyjna pozycja parlamentu może być porównywana ze stanowiskiem Prezydenta – najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej. Eksponowanie roli parlamentu wiąże się z potrzebą zapewnienia legitymacji władzy także w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Sejmowa kontrola nad decyzją Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego stanowi *sensu largo* element kontroli władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą.

Konstytucja w art. 231 nakazuje, aby Prezydent przedstawił Sejmowi rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Na tle tego unormowania powstaje pytanie o charakter tego terminu i skutek prawny upływu czasu. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z normą imperatywną o charakterze ustrojowo-prawnym, co oznacza, że czynnik upływu czasu determinuje prekluzję formalną (termin prekluzyjny), którą można uznać za ustrojową prekluzję, należącą do kategorii tzw. terminów stanowczych. Zatem po upływie 48 godzinnego terminu od momentu podpisania rozporządzenia wygasa kompetencja Prezydenta do przedłożenia rozporządzenia Sejmowi i termin ten nie może być przywrócony²⁹. Natomiast uchybienie temu terminowi bądź nieprzedstawienie w ogóle Sejmowi rozporządzenia rodzi delikt stanowiący przesłankę odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta.

W świetle powyższych rozważań otwarta pozostaje kwestia zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia w sytuacji, w której Prezydent nie przedstawia Sejmowi rozporządzenia w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Zdaniem P. Tulei w takim przypadku: „Sejm mógłby przystąpić do rozpatrzenia takiego rozporządzenia z urzędu”³⁰.

²⁸ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 294.

²⁹ Por. P. Dobosz, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann, red. *Czas w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 42.

³⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 231*, [w:] P. Tuleja, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Warszawa 2019, s. 661.

Niewątpliwie w obliczu szczególnych wydarzeń towarzyszących wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego stanowiłoby to racjonalne rozwiązanie doniosłej kwestii ustrojowej. Rozporządzenie wchodzi w życie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, dlatego samo przedstawienie Sejmowi oraz rozpatrywanie przez Sejm nie wstrzymuje tego procesu. Obowiązkiem Sejmu jest natychmiastowe przystąpienie do rozpatrzenia rozporządzenia Prezydenta. Sejm ocenia zasadność i legalność wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego punktu widzenia materialnych przesłanek konstytucyjnych, zgodność z wymaganiami konstytucyjnymi dotyczącymi trybu podjęcia rozporządzenia oraz z treścią ustawy o stanie wojennym³¹. Zgodnie z przepisem art. 231 Konstytucji Sejm powinien rozpatrzyć rozporządzenie Prezydenta niezwłocznie, czyli podjąć debatę, a następnie przeprowadzić głosowanie nad jego uchyleniem bez zbędnej zwłoki, tj. bez nieuzasadnionego wstrzymywania się z podjęciem decyzji co do obowiązywania rozporządzenia. Umieszczenie zdania o możliwości uchylenia rozporządzenia w tym samym przepisie, bezpośrednio po stwierdzeniu o obowiązku niezwłocznego rozpatrzenia, dowodzi, że ustrojodawca zakładał możliwość uchylenia rozporządzenia w wyniku tego „niezwłocznego”, a nie ponownego czy kolejnego rozpatrzenia. Wątpliwości budzi także możliwość uchylenia rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego w wyniku jego „jednorazowego” rozpatrzenia, ale po „pewnym czasie obowiązywania reżimu stanu wojennego”, to znaczy, gdy nie odbędzie się to „niezwłocznie”, nawet gdy zwłoka nie jest zawiniona przez Sejm³².

Z woli ustrojodawcy Senat nie bierze udziału w podejmowaniu tej decyzji. Na pewno udział drugiej izby wydłużałby całe postępowanie kontrolne.

Ani Konstytucja, ani inne akty normatywne nie przewidują specjalnego trybu dla przyjęcia uchwały o uchyleniu rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny lub stan wyjątkowy. Ustawa zasadnicza wskazuje jedynie, że musi się to dokonać bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231). W pozostałym zakresie zastosowanie będą miały zatem ogólne regulacje dotyczące postępowania uchwałodawczego przewidziane w Regulaminie Sejmu³³. Projekt taki rozpatrywany jest w dwóch czytaniach. Pierwsze z nich może odbyć się zarówno w komisji, jak i na posiedzeniu plenarnym izby. Ze względu na materię analizowanego projektu i konieczność jego natychmiastowego rozpatrzenia Sejm po pierwszym czytaniu może niezwłocznie przystąpić do drugiego bez odsyłania projektu do komisji. Po drugim czytaniu następuje głosowanie. Co istotne Sejm nie zatwierdza rozporządzenia Prezydenta RP; może je jedynie uchylić. Jest zatem jedno głosowanie nad uchwałą w przedmiocie uchylenia

³¹ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 231 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 2.

³² Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 87.

³³ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP, tekst jedn. M.P. z 2021 r., poz. 483.

rozporządzenia. Nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów, koniecznej do uchylenia aktu, oznacza, że rozporządzenie obowiązuje³⁴.

W przypadku podjęcia negatywnej decyzji co do obowiązywania rozporządzenia podlega ono uchyleniu. Uchylenie takiego rozporządzenia powinno się opierać na solidnych przesłankach faktycznych i prawnych. Zdaniem P. Winczorka uchylenie nie musi oznaczać, że Sejm nie aprobuje wprowadzenia stanu wojennego, ale że kwestionuje merytoryczne uregulowania zawarte w rozporządzeniu Prezydenta (art. 228 ust. 5 Konstytucji). Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, mógłby ponownie wydać rozporządzenie uwzględniając w nim zastrzeżenia Sejmu. Trzeba jednak liczyć się w takim przypadku z czynnikiem czasu i ze skutkami zbyt późnej reakcji na zagrożenia, którym ma się przeciwstawiać wprowadzenie stanu wojennego³⁵.

Uchwała Sejmu o uchyleniu rozporządzenia dotyczącego wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP (art. 4 ust. 2 ustawy o stanie wojennym i ustawy o stanie wyjątkowym). Negatywna uchwała wywołuje skutek *ex nunc*, tzn. uchyla rozporządzenie z dniem jej ogłoszenia. Celem kontroli Sejmu nad rozporządzeniem wprowadzającym stan nadzwyczajny jest jego eliminacja w przypadku, gdy nie zgadza się z jego treścią lub nie podziela opinii egzekutywy, co do konieczności jego wydania. „W obu tych wypadkach brak zgody Sejmu dotyczy sytuacji aktualnej, a nie przyszłej, a zatem uchwała tego organu powinna wywoływać skutki derogujące niezwłocznie”³⁶.

Uchylenie przez Sejm rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego nie wstrzymuje jego stosowania już od momentu jego wejścia w życie. Powstaje przy tym pytanie o usunięcie następstw prawnych stosowania uchylonego rozporządzenia. W tym przypadku znalazłoby zastosowanie przepisy ustawy, o której mowa w art. 228 ust. 4 Konstytucji³⁷. Gdyby okazało się, że rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem Konstytucji lub ustawy o stanie wojennym lub ustawy o stanie wyjątkowym, w grę wchodzi także gwarancje wskazane w art. 77 Konstytucji (prawo do wynagrodzenia szkody)³⁸.

Z mocy Konstytucji na wydanie rozporządzenia o przedłużeniu stanu wyjątkowego Prezydent powinien uzyskać zgodę Sejmu. Brak wniosku albo brak zgody uniemożliwia przedłużenie stanu wyjątkowego. Przedłużenie stanu

³⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Kontrola wprowadzenia stanu...*, s. 191–194.

³⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 294.

³⁶ M. Radajewski, *Procedura wprowadzania...*, s. 116.

³⁷ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. z 2002 r., nr 233, poz. 1955 z późn. zm.

³⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 295.

wyjatkowego następuje tylko raz i na okres wskazany w rozporządzeniu, lecz nie dłuższy niż 60 dni. Łącznie zatem stan wyjątkowy może trwać 150 dni³⁹. Analizując dopuszczalność przedłużenia stanu wyjątkowego trzeba mieć na uwadze unormowania art. 10 ustawy o stanie wyjątkowym stanowiące, że Prezes Rady Ministrów jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz o rodzaju i rezultatach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zwrot „na bieżąco” oznacza wykonywanie określonych czynności „w miarę zdarzania się jakiś faktów, bez opóźnienia, terminowo”⁴⁰. Te bieżące informacje będą miały istotny wpływ na podjęcie decyzji o przedłużeniu stanu wyjątkowego.

Podsumowanie

Relevantnym uzasadnieniem dla wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest konieczność przezwyciężenia zagrożeń, których nie da się zwalczyć przy pomocy normalnych środków prawnych. Analizując wpływ i znaczenie czasu w procedurze wprowadzenia stanów nadzwyczajnych: wojennego lub wyjątkowego należy wskazać na determinującą rolę zasady tymczasowości. Wyznacza ona ramy czasowe funkcjonowania danego stanu nadzwyczajnego, jak również wymaga, aby w szczególności środki podjęte dla przezwyciężenia zagrożeń nie funkcjonowały dłużej niż sam stan nadzwyczajny. Podkreślić należy, że stan wojenny może zostać wprowadzony na czas nieoznaczony, co wynika z zewnętrznego charakteru

³⁹ W 2021 r., wprowadzono na 30 dni stan wyjątkowy w związku z tzw. kryzysem migracyjnym, tj. zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego przy granicy państwowej z Republiką Białorusi (rozporządzenie Prezydenta z 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego). Uchwałą Sejmu RP z dnia 30 września 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (Dz. U. 2021, poz. 1787) parlament wyraził zgodę na przedłużenie tego stanu na kolejne 60 dni. Zakończenie obowiązywania stanu wyjątkowego nie spowodowało przewrócenia normalnego funkcjonowania państwa w strefie przygranicznej. Ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2191) zostały wprowadzone regulacje pozwalające m.in. na stworzenie reżimu korzystania z prawa do przemieszczania się nieodlegającego znacznie od tego, który istniał w okresie stanu wyjątkowego. Nowelizacja została przyjęta w sytuacji, gdy wyczerpały się możliwości przedłużenia stanu wyjątkowego. Można przypuszczać, że doszło w tym wypadku do obejścia art. 230 i stworzenia zabronionego konstytucyjnie quasi-stanu nadzwyczajnego. Zob. szerzej K. Rydel, *Gdy „już nie dni, lecz godziny przybliżają katastrofę”. O wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red. nauk.) *Nasza konstytucja. Ustrój III RP lat 2015–2022*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 332–335.

⁴⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1998, s. 163.

sytuacji, której rozwiązaniu ma służyć. Zostaje on zniesiony dopiero po przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa. Stan wyjątkowy, w odróżnieniu od wojennego, musi być wprowadzony na czas oznaczony⁴¹. Uchybienie konstytucyjnym terminom w procedurze wprowadzenia stanu wyjątkowego stanowi delikt konstytucyjny.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Dobosz P., *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Działocha K., [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysław-Rzeszów 2012.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Masternak-Kubiak M., *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013.
- Masternak-Kubiak M., *Kontrola wprowadzenia stanu wojennego w Polsce*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2022.
- Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.

⁴¹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Wolter Kluwer Warszawa 2022 r., s. 458–464.

- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rydel K., *Gdy „już nie dni, lecz godziny przybliżają katastrofę”. O wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Nasza konstytucja. Ustrój III RP lat 2015–2022*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1998.
- Trubalski A., *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 231*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Tuleja P., *Tworzenie prawa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] R. Skarżyński, K. Kuźlewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, A. Bartnicki, K. Bezubik (red.), *Prawo konstytucyjne w systemie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej*, Temida, Białystok 2022.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 32.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. sygn. K 35/08 (OTK-A 2011, nr 2, poz. 10).
- Wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II CSK 293/06, LEX nr 453147.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928.
- 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, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2091.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 307 ze zm.
- Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco 26 czerwca 1945 r., Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1612.

Uchwała Sejmu RP z dnia 30 września 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego, Dz. U. z 2021 r., poz. 1787.

Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP, t.j. M.P. z 2021 r., poz. 483.

The importance of time in the procedure for introducing martial law or a state of emergency

Abstract

The introduction of martial law and a state of emergency is based on legally determinative structural elements. One of these is the duration. This determines the duration of the state of emergency, including the possibility of its extension (procedure, bodies, legal form). The principle of temporary nature requires that states of emergency not apply beyond what is necessary to restore the normal functioning of the state.

The Constitution of the Republic of Poland establishes neither a minimum nor a maximum duration of martial law. Nor does it provide for the possibility of its extension. The President always declares martial law for an indefinite period. This is conditioned by the fact that the grounds for imposing martial law stem from external sources, and it is impossible to predict how long the threat posed by them will persist.

A state of emergency, unlike martial law, is a temporary state. It is introduced for a period specified in a regulation. However, it cannot exceed 90 days. An extension of a state of emergency may occur only once, with the consent of the Sejm, and for a period no longer than 60 days. If it is necessary to extend this state, the President does so at the request of the Council of Ministers. Pursuant to Article 5, Sections 1 and 2 of the Act on the State of Emergency, if, despite the impending expiration of the period for which the state of emergency was introduced, the reasons for its introduction have not ceased and normal functioning of the state has not been restored, the President may, by regulation, extend the duration of the state of emergency for a period no longer than 60 days.

Establishing a timeframe for the duration of a state of emergency is therefore a relevant prerequisite for its introduction. Pursuant to Article 231 of the Constitution, the President shall submit a regulation introducing martial law or a state of emergency to the Sejm within 48 hours of its introduction. The institution of parliamentary oversight of the President's decision serves as a safeguard, as it is intended to prevent a hasty or insufficiently justified introduction of martial law, which would entail a departure from the constitutional principles of the functioning of state authorities and a restriction of fundamental freedoms and human and civil rights.

Keywords: Martial law, state of emergency, constitution, regulation, president, council of ministers, Sejm.