

Karol Pachnik, Marta Majchrzyk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

orcid.org/0000-0003-2311-8522

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim

Streszczenie

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest najważniejszym zadaniem państwa. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. W okolicznościach stanu wyjątkowego, wprowadzanego, jeżeli zagrożone zostało bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, prymatem jest przywrócenie właściwego funkcjonowania instytucji państwa oraz zapobieżenie ustalonemu niebezpieczeństwu. Tylko rozważne korzystanie z uprawnień ustawowych może spowodować nieprzekraczanie uzasadnionego poziomu ograniczania praw i wolności, możliwego do zaakceptowania w związku z nadzwyczajną sytuacją spowodowaną okolicznościami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Słowa kluczowe: stan wyjątkowy, bezpieczeństwo państwa, administracja bezpieczeństwa wewnętrznego

Wprowadzenie

Najważniejszym zadaniem publicznym demokratycznego państwa prawa jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami¹. Państwo powinno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia oraz środowiska – w zakresie niezbędnym do przetrwania, w każdym czasie i w każdej sytuacji². Społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed skutkami szkodliwej (niebezpiecznej) działalności człowieka, katastrofalnymi zagrożeniami prze-

¹ J. Filaber, *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 2010, t. IV, s. 249.

² W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, s. 42.

mysłowi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych³. Obowiązkiem wszystkich organów administracji publicznej jest wypełnienie tych gwarancji, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a pomoc obywateli w realizacji tych zadań jest ich moralną i naturalną powinnością⁴. Dlatego też obowiązkiem administracji publicznej jest dysponowanie adekwatnymi do każdej sytuacji rozwiązaniami systemowymi, to jest odpowiednimi regulacjami prawnymi oraz siłami i środkami pozwalającymi na skuteczne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych⁵.

Ochrona ludności to jedna z zasadniczych misji przez organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także przez siły zbrojne, polegająca na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich⁶.

Natomiast ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego stanowi jedno z wielu zadań państwa. Zaznacza się, że jest to funkcja niepoddająca się (z niewielkimi wyjątkami) prywatyzacji, realizowana przez wszystkie segmenty władzy publicznej, w tym przez organy administracji⁷.

Ochronę bezpieczeństwa państwa można rozumieć jako zażegnywanie zagrożeniom bezpieczeństwa⁸.

Z kolei porządek publiczny jako przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego, jest eksponowana w konstytucji w różnych miejscach, a mianowicie w art. 31 ust. 3 (ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela), art. 45 ust. 2 (wyłączenie jawności rozprawy sądowej), art. 53 ust. 5 (ograniczenie wolności uzewnętrzania religii), art. 61 ust. 3 (ograniczenie prawa do informacji), art. 146 ust. 4 pkt 7 (zapewnienie porządku publicznego przez Radę Ministrów). Porządek publiczny występuje więc w trojakim znaczeniu. Po pierwsze, jako ogólna klauzula limitacyjna wolności i praw człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3); po drugie, jako szczegółowa klauzula limitacyjna (art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3); po trzecie, jako element polityki państwa prowadzonej przez rząd (art. 1

³ Ibidem, s. 42.

⁴ K. Waldemar, A. Skrobacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 60.

⁵ J. Filaber, op. cit., s. 249.

⁶ K. Waldemar, A. Skrobacz, op. cit., s. 67–68.

⁷ Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 49.

⁸ K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, t. 38, s. 74.

46 ust. 4 pkt 7). Na tle tego ostatniego przepisu zwraca uwagę fakt, że pojęcie „bezpieczeństwa wewnętrznego” nie mieści w sobie pojęcia „porządku publicznego”, co jest ewidentnym błędem ustrojodawcy⁹.

Dla zagwarantowania efektywnego, a także przykładowego funkcjonowania państwa oraz jego struktur konieczne jest powstanie warunków, które pozwalają zachować *status quo*, ale i warunki pozwalające na rozwój zarówno społeczeństwa, jak i określonych jego grup. Warunki te jest w stanie zagwarantować działający bez zarzutów aparat administracyjny, adekwatnie wyposażony i zorganizowany. Działania polegające na ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego mieszczą się w sferze ingerencji administracji, przy czym „ingerencja administracji w życie społeczne sprowadza się nie tylko do funkcji reglamentacyjnych, lecz przede wszystkim polega na organizowaniu tego życia”¹⁰. Organem odpowiedzialnym za zagwarantowanie i utrzymanie bezpieczeństwa zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego, a także porządku publicznego, jest Rada Ministrów. W związku z tym to na administracji rządowej ciąży naczelnny ciężar związany z bezpieczeństwem oraz porządkiem publicznym.

Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ma dwa znaczenia: podmiotowe i przedmiotowe. Przedmiotowe kryterium ukazuje zasięg zadań publicznych skoncentrowanych na strzeżeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kryterium to obejmuje wszelkie czynności w dziedzinie bezpieczeństwa ludności, środowiska, mienia czy też obszernie pojmowanego porządku publicznego. Jeżeli chodzi o przedmiotowo-rodzajowy układ, do zadań będziemy zaliczać np. bezpieczeństwo militarne, powodziowe, pożarowe czy techniczne. Za kryterium podmiotowe przyjmuje się wszelkie podmioty realizujące zadania obszaru ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Administracja bezpieczeństwa oraz porządku publicznego to część administracji publicznej. Często jest i tak, że podmioty wykonujące zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonywać będą również inne zadania z zakresu administracji publicznej, nie zawsze związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹. Odnosi się to np. do organów jednostek samorządu terytorialnego, które wśród wielu przyznanych im zadań własnych i zleconych wykonują też zadania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym¹².

Podmioty, które realizują zadania z obszaru ochrony bezpieczeństwa, a także porządku publicznego, określa się terminem policji administracyjnej (policji sanitarnej, policji ekologicznej, policji budowlanej czy policji skarbowej).

⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 87.

¹⁰ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 19.

¹¹ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 23.

¹² Ibidem.

Poszczególne podmioty, zaliczające się do administracji bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, nazywane są: inspekcjami, służbami, strażami. Pojęcie to użyte jest w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr. 80, poz. 872 ze zm.)¹³. Ustawodawca nazwał tak podmioty administrujące zaliczające się do sieci rządowej administracji zespolonej na obszarze województwa. Niektóre z tych organów realizują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Z całą pewnością zadania te wykonują: Państwowa Straż Pożarna, Policja, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Transportu Drogowego, lub też organy nadzoru budowlanego. Służby, inspekcje i straże w rozumieniu ustawy o administracji rządowej w województwie stanowią tylko część administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego rozumianej podmiotowo i nie są w pełni synonimem tej administracji¹⁴.

Istota stanów nadzwyczajnych

Nieuniknione zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa determinują konieczność wprowadzenia regulacji instytucji gwarantujących ochronę i obronę kraju¹⁵. Wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności skutkujących wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego niewątpliwie uzasadnia tymczasową zmianę sposobu funkcjonowania państwa oraz głębszą ingerencję w funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego. Ograniczenia samodzielności i niezależności zdecentralizowanego samorządu terytorialnego podyktowane są koniecznością ochrony wartości najwyższych, takich jak obrona państwa, jego demokratycznego porządku konstytucyjnego, ochrona życia i zdrowia jego obywateli, a także mienia, porządku i bezpieczeństwa publicznego¹⁶.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest szczególnym wydarzeniem w demokratycznym państwie prawnym. Zwłaszcza jeśli są to państwa unitarne o ustroju zdecentralizowanym. Wynika to z faktu, że wprowadzenie stanów nadzwyczajnych modyfikuje działania władz i administracji publicznej w kierunku ich centralizacji oraz skutkuje ograniczeniem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela¹⁷.

¹³ Ibidem, s. 24.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ I. Niczyporuk-Chudecka, *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, [w:] K. Sówka, D. Jarnicki (red.), *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, Siedlce 2018, s. 182.

¹⁶ M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, nr 4, s. 140.

¹⁷ L. Jańczuk, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, nr 5, s. 364.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. wyróżnia następujące stany nadzwyczajne: stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej oraz stan wojenny¹⁸. Najogólniej można przyjąć, że stanem nadzwyczajnym określa się stan prawny wprowadzony czasowo przez uprawnione organy państwa dla zapobieżenia lub odparcia szczególnego zagrożenia zewnętrznego lub wewnętrznego albo klęski żywiołowej w skali całego państwa lub na znacznej części jego terytorium, przy czym zastosowanie zwykłych instrumentów prawnych dla odparcia tych zagrożeń nie jest wystarczające, a ze względu na charakter i źródło zagrożenia konieczne jest użycie środków o wyjątkowym charakterze (nadzwyczajnych)¹⁹. Stwierdzić zatem można, że stan nadzwyczajny to pojęcie z zakresu prawa konstytucyjnego, oznaczające pewne szczególne sytuacje w państwie²⁰. Można wyprowadzić wniosek, że stany nadzwyczajne stanowią pewien podsystem ograniczania prawa²¹.

Ważnym aspektem jest fakt, że wprowadzenie stanów nadzwyczajnych jest jednoznaczne z ograniczeniem praw, a także wolności człowieka i obywatela. Można zatem stany nadzwyczajne uważać jako narzędzie pomagające przywrócić prawidłowe funkcjonowanie kraju. Należy podkreślić, że instytucja stanów nadzwyczajnych służy przede wszystkim organom państwa, które mogą je wykorzystywać w celu wykonywania swoich zadań, w sposób, który w „zwyckiej” rzeczywistości prawnej jest niedopuszczalny, jako że wkracza w sferę swobód obywatelskich²². W związku z tym sposobność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest konstytucyjnie określona poprzez szereg ograniczeń oraz zastrzeżeń. Na konstrukcję stanu nadzwyczajnego ogólnie składają się następujące elementy: tryb wprowadzenia, cel wprowadzenia, przesłanki zastosowania, zakres terytorialny, czas obowiązywania, użyte środki nadzwyczajne oraz tryb zniesienia²³. Nie każde zagrożenie determinuje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a tylko zagrożenie „szczególne”, zatem o znacznym stopniu intensywności oraz ingerencyjności, z którym organy administracji publicznej nie są w stanie sobie poradzić za pośrednictwem standardowych narzędzi i procedur²⁴.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 228–234 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁹ T. Płoski, *Ochrona i ograniczenia praw i wolności człowieka w warunkach konfliktów zbrojnych i stanach nadzwyczajnych państwa*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawno-historyczny” 1996, nr 1–2, s. 194.

²⁰ E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 58.

²¹ J. Witkowski, *Możliwość ograniczenia akcji protestacyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, t. 13, s. 355.

²² Z. Ścibiorek et al., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 315.

²³ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne, stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 26.

²⁴ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 98.

W stanie nadzwyczajnym organy władzy publicznej powinny przede wszystkim stosować zwykle środki działania. Dopiero w sytuacji, gdy te okażą się niewystarczające, można korzystać ze środków wynikających z regulacji o stanach nadzwyczajnych. Następują wówczas modyfikacje o charakterze przedmiotowym. Mogą wtedy zostać wprowadzone ograniczenia, które niedopuszczalne byłyby bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Jednak nawet w trakcie funkcjonowania stanu nadzwyczajnego działania władzy publicznej powinny być podejmowane przez organy administracji funkcjonujące w zwyczajnym reżimie prawnym²⁵.

W polskim prawodawstwie temat stanów nadzwyczajnych normowany jest oprócz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez akty prawne o stopniu ustawowym. Są to:

- ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym²⁶;
- ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁷;
- ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

Wprowadzenie, jak i zachowanie stanów nadzwyczajnych winno odzwierciedlać się w art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Biorąc pod uwagę treść poszczególnych przepisów rozdziału XI Konstytucji, wydaje się, że do katalogu zasad stanów nadzwyczajnych zaliczyć należy zasady: ostateczności, legalności, wyrównywania strat majątkowych, proporcjonalności, celowości, tymczasowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich, wyborów i referendum, a także ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela³⁰. Bezwzględnym wymogiem legalności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest jego ogłoszenie. W przypadku wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego konieczne jest też zawiadomienie Sekretarza Generalnego ONZ oraz Sekretarza Generalnego Rady Europy o tym fakcie (również o zniesieniu tych stanów). Obowiązek ten wykonuje minister spraw zagranicznych³¹.

²⁵ L. Jańczuk, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, nr 5, s. 368.

²⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

²⁸ 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. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

²⁹ Art. 228, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³⁰ M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki — prace uczniów i współpracowników dedykowane Prof. B. Banaszakowi*, Wrocław 2014, s. 338.

³¹ M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 185.

Zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanie wyjątkowym

W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego w sytuacji szczególnego zagrożenia wymienionych wyżej dóbr, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie mogą być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych³².

We wniosku Rada Ministrów ustala: powód wprowadzenia stanu wyjątkowego, jego czas trwania i obszar, na którym występuje, zastosowanie odpowiednich działań do zagrożenia, a także rodzaje ograniczeń obywatelskich.

Prezydent w trybie natychmiastowym rozpatruje wniosek, po czym wprowadza rozporządzeniem stan wyjątkowy na określony czas, który nie może być dłuższy niż 90 dni. Takie rozporządzenie prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przekazuje Sejmowi do 48 godzin od momentu jego desygnowania. Rozpatrzenie wniosku może również zakończyć się odrzuceniem propozycji wprowadzenia stanu wyjątkowego. Stan wyjątkowy może znieść przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, jeżeli ustaną przyczyny wprowadzania tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa³³.

Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa³⁴.

Ograniczenia obywatelskie dotyczą wszystkich osób fizycznych, które przebywają tymczasowo bądź stale zamieszkują obszar, na którym owe ograniczenie zostało wprowadzone. Dotyczy także osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, a ich siedziba tudzież kierowana działalność ma miejsce na terenie objętym stanem wyjątkowym.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane³⁵. Wykorzystanie Sił

³² K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, t. 38, s. 72, art. 2 ust. 1. Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

³³ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 47.

³⁴ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media elektroniczne w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Themis Polska Nova” 2015, nr 2, s. 127.

³⁵ A. Szymonik, op. cit., s. 47.

Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie może wpływać na ich zdolność do realizacji czynności wywiązywania się z umów międzynarodowych oraz zadań wynikających z ustawy zasadniczej.

W czasie trwania stanu wyjątkowego instytucje władzy publicznej funkcjonują w dotychczasowym układzie organizacyjnym kraju oraz należącym do nich kompetencji.

Istnieje także prawna możliwość zawieszenia jednostek samorządu terytorialnego, i powołania na ich miejsce zarządu komisarycznego.

W czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszona prawa do: organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń; organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi; strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach; strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników; akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje oraz zrzeszania się w określony sposób³⁶.

Osoba, która ukończyła lat 18, na terenie objętym stanem wyjątkowym ma obowiązek posiadać w miejscu publicznym dowód osobisty lub inny dokument pozwalający na potwierdzenie tożsamości. Osoby poniżej 18. roku życia zobowiązane są mieć przy sobie legitymację szkolną.

W czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy, dotyczy to m.in.: przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów, uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego, zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości, utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów³⁷.

W trakcie trwania stanu wyjątkowego możliwe jest również wprowadzenie cenzury, kontroli otrzymywanych i wysyłanych paczek lub innych przesyłek czy listów. Niewykluczona jest także kontrola rozmów telefonicznych oraz nadawanie sygnałów zakłócających jakość połączenia.

W czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela m.in. w zakresie: dostępu do towarów konsumpcyjnych, wolności działalności gospodarczej, działalności edukacyjnej, transportu drogowego, kolejowego lub lotniczego, funkcjonowaniu łączności oraz działalności telekomunikacyjnej, prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych czy też dostępu do informacji publicznej³⁸.

³⁶ Art. 16 ust. 1. Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

³⁷ Ibidem, art. 21.

³⁸ A. Szymonik, op. cit., s. 48–49.

Kto nie stosuje się do specjalnych poleceń, zakazów lub nakazów w trakcie trwania stanu wyjątkowego, podlega karze aresztu bądź grzywny. Istotne staje się zatem postępowanie ludzi zgodne z normami zapewniającymi porządek publiczny, gdyż owe zachowania przyczyniają się do umacniania i powszechnej akceptacji stosunków społecznych należących do porządku publicznego oraz do tworzenia pożądanych stanów faktycznych³⁹.

W aktualnym stanie prawnym możliwości pozbawienia wolności na podstawie decyzji administracyjnej przewiduje Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r.⁴⁰ W jej art. 17 zawarto szczegółową regulację zarządzania odosobnienia osoby na podstawie decyzji administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem w czasie stanu wyjątkowego może być odosobniona osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Nie narusza to immunitetów wynikających z odrębnych przepisów. Istnieje także możliwość odosobnienia osoby, która ukończyła 17 lat, jeżeli przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości.

Decyzję o internowaniu doręcza się odosobnionemu niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania, a co istotne – uchyla się ją niezwłocznie po ustaniu przyczyn uzasadniających odosobnienie. Decyzje te są zaskarżane bezpośrednio do sądu administracyjnego, który wyznacza rozprawę w terminie 7 dni od daty otrzymania skargi. Oznacza to, że osoba odosobniona może na podstawie decyzji administracyjnej, bez jakiegokolwiek kontroli sądowej, zostać zatrzymana na co najmniej 9 dni⁴¹. Polska ustawa o stanie wyjątkowym przyznała osobom zatrzymanym prawo do zaskarżenia decyzji wojewody o internowaniu, ale nie o jego przedłużeniu. Nawet gdyby sąd administracyjny uchylił decyzję o odosobnieniu, wojewoda może ją utrzymać. Na to rozstrzygnięcie nie przysługuje żaden środek odwoławczy⁴².

³⁹ K. Dojwa, *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 26.

⁴⁰ T.j. z dnia 28 września 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

⁴¹ T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 230.

⁴² K. Complak, *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 229.

Są to rozwiązania analogiczne z wprowadzonymi przez ustawę z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym⁴³. Internowanie jest też instytucją znaną ustawodawstwu II RP. Dopuszczono wtedy możliwość zastosowania różnych środków, w tym m.in. internowania i konfinowania. Podstawą pozbawienia wolności było nie tylko działanie, ale i przygotowanie do podjęcia takiej działalności⁴⁴. W okresie stanu wyjątkowego i wojennego władze administracji ogólnej mogły także przytrzymać, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, osoby zagrażające bezpieczeństwu narodowemu w miejscach nieprzeznaczonych dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw. Internowanie można było zarządzić tylko wtedy, gdy celu zabezpieczenia nie dało się osiągnąć przez konfinowanie albo wówczas, jeżeli konfinowany naruszał obowiązki wynikające z konfinowania.

Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa oraz dbanie o porządek publiczny to szczególne obowiązki organów władzy publicznej realizowane w stanie wyjątkowym. W tym celu rozszerzono uprawnienia administracji niespolonej kosztem gwarancji praw i swobód obywatelskich. W okolicznościach stanu wyjątkowego, wprowadzanego, jeżeli zagrożone zostało bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, prymatem jest przywrócenie właściwego funkcjonowania instytucji państwa oraz zapobieżenie ustalonemu niebezpieczeństwu. Ustawodawca dokonał więc ważenia wartości interesu indywidualnego (albo interesu części społeczności) i interesu publicznego, który w tym przypadku utożsamiany jest z koniecznością przetrwania struktur państwowych i detronizacji niebezpieczeństwa. W tych okolicznościach stworzono uproszczone mechanizmy ograniczania praw i wolności (swobód) obywatelskich, wartościując tym samym dobro ogółu i dobro jednostki.

Administracje zespoloną wyposażono natomiast w prawa właściwe władzy sądowniczej, w tym pozwalające na faktyczne pozbawienie wolności na podstawie decyzji administracyjnej. Takie uprawnienie usprawiedliwiane jest celami ustawy oraz okolicznościami wprowadzenia stanu wyjątkowego. Z tego względu dostrzec trzeba pewną iluzoryczność kontroli sądowej w stanie wyjątkowym, wynikającą ze specyfiki czasu stanu wyjątkowego, tj. ujawnionego niebezpieczeństwa oraz pewnej dysfunkcjonalności struktur państwa, związanej z koniecznością przeciwdziałania niebezpieczeństwu jako celowi nadrzędnemu. W takich okolicznościach nie będzie najważniejszym zadaniem organów państwa zapew-

⁴³ Dz.U. Nr 66, poz. 297.

⁴⁴ P.K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, nr 2, s. 197.

nienie ciągłości kontroli sądownictwa administracyjnego. Tylko rozważne korzystanie z uprawnień ustawowych może spowodować nieprzekraczanie uzasadnionego poziomu ograniczania praw i wolności, możliwego do zaakceptowania w związku z nadzwyczajną sytuacją spowodowaną okolicznościami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Bibliografia

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media elektroniczne w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Themis Polska Nova” 2015, nr 2.
- Complak K., *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Dojwa K., *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Filaber J., *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 2010, t. IV.
- Jabłoński M., *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106.
- Jańczuk L., *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych. Ujęcie ustrojowe*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, nr 5.
- Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
- Machowicz K., *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, t. 38.
- Marszałek P.K., *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, nr 2.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne, stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.

- Niczyporuk-Chudecka I., *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, [w:] K. Sówka, D. Jarnicki (red.), *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, Siedlce 2018.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- Płoski T., *Ochrona i ograniczenia praw i wolności człowieka w warunkach konfliktów zbrojnych i stanach nadzwyczajnych państwa*, „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny” 1996, nr 1–2.
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” 2013, nr 4.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki – prace uczniów i współpracowników dedykowane Prof. B. Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.
- Waldemar K., Skrobacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- Witkowski J., *Możliwość ograniczenia akcji protestacyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, t. 13.

Safety and public order during the state of emergency in the Polish view

Summary

Securing public safety and order is the most important task of the state. In the event of a threat to the constitutional system of the state, the security of citizens or the public order, the President, at the motion of the Council of Ministers, may introduce a state of emergency for a definite period of time in a part or in the entire territory of the state. In the case of a state of emergency, which is introduced when the security of the state, the safety of citizens or the public order is threatened, the priority is to restore the proper functioning of state institutions and to prevent the specified danger. Only a reasonable use of statutory powers may result in not exceeding the justified level of restrictions of rights and freedoms, that will be acceptable in connection with the extraordinary situation caused by the circumstances that justified the imposition of a state of emergency.

Key words: state of emergency, national security, homeland security administration