Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

Krystian Complak

Stany nadzwyczajne *á la française* oraz *á la polonaise*

States of emergencies in the French and Polish constitutions

Stany nadzwyczajne są regulowane w obowiązujących konstytucjach, francuskiej z 1958 r. oraz polskiej z 1997 r. Polska ustawa zasadnicza poświęca temu zagadnieniu odrębny rozdział XI, podczas gdy francuska normuje je w dwóch oddzielnych artykułach, zamieszczonych w różnych rozdziałach. W Konstytucji Polski istnieją, obok wymienionych w rozdziale XI stanów, inne instytucje, takie jak jak stan wojny, mobilizacja, czas wojny, podczas gdy w Konstytucji Francji, jeśli pominiemy specjalne regulacje konstytucyjne związane z procesem ustawodawczym, inne stany szczególnego zagrożenia mają jedynie podstawę ustawową.

KONSTYTUCJA REPUBLIKI FRANCUSKIEJ Z 4 PAŹDZIERNIKA 1958 R.[1] ART. 16: DYKTATURA KONSTYTUCYJNA CZY UPRAWNIENIA WYJĄTKOWE ?

Dopuszczalny zakres środków z art. 16

Istotą tego przepisu jest określenie działań, które może przedsięwziąć Prezydent Republiki Francuskiej dla zachowania dotychczasowego funkcjonowania

[1] W Polsce istnieje wiele tłumaczeń Konstytucji Francji. Każdy z tych przekładów ma zalety i wady. Z wyjątkiem dodania jednego (szóstego) ustępu do art. 16, francuska regulacja stanów nadzwyczajnych przetrwała w niezmienionym brzmieniu od wejścia w życie omawianego aktu z 4 października 1958 r. Jeśli chodzi o art. 16, to korzystałem z przekładu: J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej* (Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011) oraz zamieszczonego w zbiorze *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011). Posługiwałem się także włączonym do tego zbioru tłumaczeniem francuskiej Konstytucji, dokonanym przez W. Skrzydłę.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

państwa po spełnieniu przesłanek w nim określonych. Według art. 16 Konstytucji mogą to być tylko te, „których wymagają okoliczności". Innymi słowy, głowa państwa nie może stosować wszelkich możliwych środków, zwłaszcza pozbawionych jakichkolwiek granic, zwanych niekiedy dyktatorskimi (autorytarnymi), lecz jedynie takie, które dostosowane są do okoliczności. Inaczej mówiąc, Prezydent powinien mieć na uwadze warunek o zasadzie proporcjonalności. W najogólniejszym wymiarze oznacza ona wstrzemięźliwość co do podejmowanych działań czy przedsięwzięć, zakaz nadmiernej ingerencji, maksymalną rezygnację ze stosowania przemocy, z tzw. rozwiązań siłowych.

Jeśli niebezpieczeństwo pochodzi z zewnątrz kraju, środki mogą polegać na działaniach wojennych, zbrojnych czy mobilizacji wojskowej. Jeśli dojdzie do gwałtownych wystąpień ulicznych, zamieszek, rozruchów wewnętrznych, dostateczne mogą być działania policyjne, brygad antyterrorystycznych albo specjalnych oddziałów utrzymania porządku typu CERES. Jeżeli będziemy mieli-ło czynienia z nadmierną aktywnością tzw. wichrzycieli czy podżegaczy, może wystarczyć jedynie ich uwięzienie do chwili ustania prowokowanych przez nich rebelii czy powstań.

W przypadku użycia broni nie powinno ono polegać na przysłowiowym strzelaniu do „wszystkiego co się rusza", tylko na stosowaniu pełnej gamy czynności poprzedzających jej wykorzystanie, jak strzały ostrzegawcze, użycie kul gumowych czy w ogóle pocisków o mniejszej sile rażenia (niepowodujących śmierci). Mogą też wystarczyć gazy łzawiące, strumienie wody, pałki gumowe albo po prostu fizyczne wyparcie demonstrantów z nielegalnie zajmowanych przez nich przestrzeni publicznych. Innymi słowy, zranienie człowieka, czy tym bardziej zabicie osoby wyrażającej sprzeciw, powinno być *ultima ratio* w pełnym słowa tego znaczeniu. Na przeciwników przekraczających zwykłe środki działania opozycji nie powinien spadać od razu miecz katowski. Wobec przemocy nie powinna być stosowana przemoc, lecz środki łagodniejsze, zawsze jeśli są one tylko możliwe i wskazane.

O tym, że środki na podstawie art. 16 powinny być stosowane w zgodzie z zasadą proporcjonalności, a nie samowoli czy dowolności, świadczy dodatkowo jego trzeci ustęp. Czytamy w nim, że środki, jakich wymagają okoliczności nadzwyczajne, „powinny być podyktowane wolą zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w jak najkrótszym czasie, możliwości wykonywania ich zadań". Innymi słowy, omawiane posunięcia nie mogą wywoływać w społeczeństwie ran trudnych do naprawienia, powodować powstawania trwałych urazów czy przyczyniać się do odwleczenia możliwości wznowienia przez konstytucyjne władze publiczne swych zadań.

Jedyny do tej pory przypadek stosowania art. 16 Konstytucji przeciwko zbuntowanym generałom w Algierii pokazał, że nie trzeba było podejmować żadnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

szczególnych działań wobec nich. Rebelia proklamowana w nocy z 21 na 22 kwietnia 1961 r. skończyła się już o świcie 26 kwietnia 1961 r. Po aresztowaniu przywódców odbył się ich proces przed tzw. Wysokim Sądem Wojskowym. Został on w maju 1962 r. rozwiązany, po tym jak nie skazał na śmierć gen. R. Salana.[2]

PRZESŁANKI WPROWADZENIA W ŻYCIE ART. 16

Okoliczności, od których spełnienia uzależnia francuska Konstytucja możliwość zarządzenia stosowania art. 16, są zgodne z przesłankami wymaganymi przez dokumenty międzynarodowe dla sytuacji nadzwyczajnych. Według Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych z 1966 r. powinno to być „wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu narodu", a według Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. „wojna lub inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu". Należy podkreślić, że te przesłanki są mniej surowe niż powołane w ustawie zasadniczej Republiki Francuskiej. We Francji zagrożenie musi być „poważne i bezpośrednie".

Według Paktu ONZ z 1966 r. zagrożone jest istnienie narodu, a według Konwencji rzymskiej z 1950 r. życie narodu. Według art. 16 chroni się cztery konkretniejsze dobra, „instytucje Republiki", „niepodległość Narodu", „integralność terytorium" czy „wykonywanie zobowiązań międzynarodowych". Jakby te uszczegółowienia były niewystarczające, art. 16 dodaje dodatkowy, piąty, warunek – nierozłącznie związany z wymienionymi czterema alternatywnymi okolicznościami – przerwanie prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnych władz publicznych. Innymi słowy, nie można skorzystać z art. 16, gdy mamy do czynienia z przyszłym, hipotetycznym czy nie „w realnym czasie", zagrożeniem dla wymienionych wartości. Oenzetowski Pakt z 1966 r. dopuszcza możliwość proklamowania stanu nadzwyczajnego z wyprzedzeniem, a Konwencja Europejska z 1950 r. za pośrednictwem tzw. marginesu swobody stwarza państwom jeszcze większe możliwości w omawianym zakresie.

Poważną zmianę w uwarunkowaniach użycia art. 16 wprowadziła rewizja Konstytucji francuskiej z 23 lipca 2008 r. Jeszcze bardziej ograniczono uznaniowy charakter kompetencji Prezydenta Francji. Ustęp 6 art. 16 – dodany podczas tej największej reformy ustawy zasadniczej Republiki – wprowadził ściślejszą kontrolę warunków wprowadzania w życie przepisu. Dokonuje go parlament działający w szczególności za pośrednictwem Rady Konstytucyjnej. Nie jest to

[2] W październiku 1962 r., utworzono w to miesjce Wojskowy Sąd Sprawiedliwości, który przetrwał zaledwie do połowy stycznia 1963 r. Wówczas powołany został tzw. Sąd Bezpieczeństwa Państwa. Został on zniesiony dopiero ustawą z 4 kwietnia 1981 r. Widzimy że tzw.przepisy wyjątkowe oraz tworzone przez nie przejściowe instytucje mogą długo zachować moc.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

jeszcze w pełni wykształcona kontrola zewnętrzna decyzji władzy wykonawczej przez organy niezależne. Mimo to świadczy o jej znacznym wzmocnieniu.

Zgodnie z nową regulacją Rada Konstytucyjna bada – po upływie 60 dni obowiązywania uprawnień wyjątkowych – z mocy prawa oraz ogłasza publicznie swoją opinię o wykonywaniu art. 16. Co więcej, od tego momentu może to czynić wielokrotnie, w każdej chwili. Rada Konstytucyjna może dokonać takich badań również wcześniej – po miesiącu obowiązywania uprawnień wyjątkowych. Podstawą tej weryfikacji jest jednak spełnienie warunków określonych w ust. 1 art. 16 Konstytucji, tj. wniesienie wniosku do niej przez Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, Przewodniczącego Senatu, sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów.

Wprawdzie unormowanie to nie wprowadza nadzoru nad wykonywaniem art. 16, czyli nie daje Radzie Konstytucyjnej prawa do zakończenia wykonywania uprawnień nadzwyczajnych, ale od 23 lipca 2008 r. sytuacja się nieco zmieniła, ponieważ omawiany organ może publicznie ogłaszać, że nie ma warunków do dalszego obowiązywania uprawnień nadzwyczajnych. Jeśli Rada Konstytucyjna będzie miała znaczący autorytet, to może wpłynąć na uchylenie obowiązywania art. 16. Jeżeli nie, to nadal będziemy mieli do czynienia z dwuznaczną sytuacją co do możliwości parlamentarnej kontroli wykonywania uprawnień wyjątkowych.

Według ust. 4 art. 16 po podjęciu przez głowę państwa „środków, jakich wymagają okoliczności", parlament zbiera się z mocy prawa. Jednocześnie kolejny ustęp stanowi, że Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane w okresie korzystania z uprawnień wyjątkowych. Następuje odróżnienie między zebraniem się izb z mocy prawa a sesją zwyczajną. Innymi słowy, parlament w okresie zebrania się z mocy prawa może omawiać różne problemy, ale nie może uchwalać ustaw, a zwłaszcza składać wniosku o wotum nieufności. Wówczas wykonywanie kompetencji prawotwórczo-kontrolnych mogłoby pociągnąć za sobą obalenie rządu. Władza wykonawcza w odpowiedzi na taki akt może rozwiązać parlament. Nie może jednak tego uczynić, bo w okresie obowiązywania art. 16 parlament musi być zebrany z mocy prawa.[3]

STAN OBLĘŻENIA

Z perspektywy regulacji konstytucyjnej ta odmiana stanu nadzwyczajnego jest bardziej dowolna i nieokreślona niż opisana w art. 16. Artykuł 36 Konstytucji

[3] Komentując przedstawiony sposób rozwiązania tej sprzeczności, J. Chatelain zauważył, że Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego zastosował całkowicie mechaniczną koncepcje równowagi między władzami. Por. Fr. Luchaire i G. Cognac (red.), *La constitution de la republique française*, Economica, Paryż 1987, s. 550.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

głosi – w dwóch krótkich zadaniach, bez jakiegokolwiek odesłania do ustawy (ewentualnie, organicznej) – że postanowienie o stanie oblężenia jest podejmowane na posiedzeniu Rady Ministrów oraz że jego przedłużenie powyżej dwunastu dni wymaga zgody parlamentu. Wspomniane normy nie określają, w jakich okolicznościach można zarządzić ten stan oraz jakie środki przysługują podczas jego obowiązywania. Reguluje to tzw. Kodeks Obrony z 2004 r.[4] Warunkiem wprowadzenia stanu oblężenia jest bezpośrednie zagrożenie wojną lub powstaniem zbrojnym. W zarządzeniu w sprawie tego stanu rząd określa, że będzie obowiązywał w całym kraju lub w jego części.

Kompetencje władz wojskowych nie są znaczne. Ograniczone są do prawa przeszukania mieszkania (o każdej porze), nakazania zmiany miejsca zamieszkania byłym skazanym lub osobom niemającym stałego miejsca pobytu, rekwirowania broni palnej, uniemożliwienia zgromadzeń, a także zakazu wydawania publikacji zagrażających porządkowi publicznemu. Właściwość sądów wojskowych jest wyłączona w stanie oblężenia, ogłoszonym ze względu na powstanie zbrojne. W stanie oblężenia ogłoszonym z powodu wybuchu wojny działalność tych organów jurysdykcyjnych jest dopuszczalna, choć nieco zawężona.

Utrudnione są możliwości kontroli stanu oblężenia. Z uwagi na krótki termin obowiązywania stanu oblężenia – mniej niż dwa tygodnie – mogą się pojawić trudności z uchwaleniem ustawy przez parlament o przedłużeniu stanu oblężenia. Jak zauważono w literaturze, oprócz parlamentu również Rada Konstytucyjna musi mieć czas na rozpatrzenie uchwalonej przez izby ustawy. Organy te będą miały prawdopodobnie trudności ze zmieszczeniem się w ciągu 12 dni. Oznacza to, że przepis o przedłużeniu stanu oblężenia może okazać się martwym przepisem.[5]

STAN OBLĘŻENIA: POWSTANIE, STOSOWANIE, ZANIK

Jak pisze K. Prokop, geneza stanu oblężenia wiąże się z „potrzebą zarzucenia instytucji *loi martiale*, a jednocześnie zachowania możliwości rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych na ludność cywilną".[6] Pojawił się on trzy miesiące po wybuchu rewolucji francuskiej w ustawie z 21 października 1789 r. Służył do zwalczania niepokojów i zamieszek w Paryżu. Pociągał za sobą zawieszenie

[4] Por. rozporządzenie z mocą ustawy nr 2004–1374 z 20 grudnia 2004 r. Tekst tego aktu wraz z późniejszymi zmianami można zobaczyć na stronie internetowej legifrance.gouv.fr.

[5] Por. M.-T. Viel, *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta, prezydenta Republiki i premiera (Francja)*, „Przegląd Sejmowy", 1995, nr 1, s. 65.

[6] K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 154. Szkoda, że w najnowszym przekładzie francuskiej Konstytucji z 1958 r. tłumacz, który przesadnie pedantycznie podkreśla każde rzekome odstępstwo od oryginału nie zauważył, że w jej art. 36 figuruje *etat de siege*, a nie np. *etat d'exception*. Por. Szymanek, *op. cit*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

niektórych praw obywatelskich, w szczególności prawa do sądu, swobody słowa i wolności zgromadzeń oraz ustanowienie postępowania doraźnego. Oznaką wprowadzenia stanu oblężenia był czerwony sztandar na ratuszu miejskim.

Już w 1897 r. nastąpiło przekształcenie ściśle militarnego stanu oblężenia w instytucję, której nie musiały towarzyszyć zdarzenia o wojskowym charakterze (np. faktyczne otoczenie niektórych punktów kraju przez wroga), względnie inne, niebezpieczne dla rządzących czy spokoju publicznego. Wystarczyła obawa wystąpienia takich zjawisk nie tylko w określonych miejscach, ale w całym państwie. Prawdziwie polityczny wymiar stanowi oblężenia nadał Napoleon I Bonaparte. Mimo że w dalszym ciągu jego dekret z 24 grudnia 1811 r. wymieniał wśród przesłanek wprowadzenia omawianego stanu wojnę oraz powstanie, dodano do nich stosowanie otwartej przemocy albo przeprowadzenie zgromadzenia publicznego bez zgody władz.

Mimo że doszło do konstytucjonalizacji stanu oblężenia w 1815 r. oraz w 1848 r., prawdziwą jego podstawą, aż do II wojny światowej były dwie ustawy. Pierwsze trwałe zręby prawne stanu oblężenia ustaliła ustawa z 9 sierpnia 1849 r. Gdy ustawy konstytucyjne z 1875 r. pominęły stan oblężenia, zaczęto kwestionować jej podstawę prawną z 1849 r. Nowa ustawa, uchwalona 4 kwietnia 1878 r., nie tylko potwierdziła obowiązywanie poprzedniej, ale rozwinęła ją o nowe aspekty. Odtąd oba akty były podstawą prawną tej instytucji aż do 2004 r. Począwszy od II wojny światowej zaczął się jednak zmierzch omawianego narzędzia.

W latach 40. i 50. ubiegłego wieku na pierwszy plan w regulowaniu sytuacji nadzwyczajnych wysunęło się ustawodawstwo rządowe. Jego pierwszym normatywnym przejawem było uchwalenie 11 lipca 1938 r. przez parlament francuski ustawy o ogólnej organizacji narodu na czas wojny. Akt ten regulował kompleksowo sposób organizacji administracji publicznej, kompetencje w kierowaniu działaniami obronnymi, kwestię mobilizacji, a także zarządzania gospodarką narodową. Jak zauważył J. Stembrowicz, ustawa ta wraz z towarzyszącymi jej aktami prawnymi skonsumowała normy o stanie oblężenia.[7] W 1952 r. nakazano stosować w postępowaniu przed sądami wojskowymi powszechne przepisy procesowe oraz wprowadzono obowiązkowe sprawowanie przewodnictwa przez sędziego zawodowego.

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA USTAW Z 1849 I Z 1878 R.

Według tych regulacji tylko wojna lub zbrojne powstanie mogło być podstawą wprowadzenia stanu oblężenia. O jego wprowadzeniu decydował parlament. Prezydent Republiki mógł – na posiedzeniu Rady Ministrów – zarządzić stan ob-

[7] J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych" 1983, nr 3, s. 34.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

lężenia jedynie w czasie przerwy międzysesyjnej parlamentu albo po zamknięciu sesji. W takim przypadku izby ustawodawcze powinny zebrać się w ciągu dwóch dni. Stan oblężenia mógł być wprowadzony jedynie na części terytorium Francji oraz mógł być ustanowiony na ściśle określony czas, podany w miesiącach lub tygodniach.

Wprowadzenie stanu oblężenia dawało władzom wojskowym prawo przeszukiwania mieszkań, deportowania byłych skazanych i bezdomnych na obszarze poddanym jego przepisom; rekwirowania broni i amunicji; zakazania publikacji i zebrań mogących przyczynić się do wzniecania niepokojów społecznych. Sądy wojskowe posiadały – zwłaszcza podczas wojny – jurysdykcję wobec osób cywilnych oraz możliwość stosowania postępowań doraźnych. W czasie stosowania stanu oblężenia organy państwa nie były uszczuplone w swych zakresach działania. W szczególności parlament sprawował nadzór nad uprawnieniami nadzwyczajnymi. W związku z tym w każdej chwili mógł znieść stan oblężenia. Sądy powszechne prowadziły normalną działalność orzeczniczą oraz sprawowały kontrolę nad środkami nadzwyczajnymi podejmowanymi podczas obowiązywania stanu oblężenia.

W praktyce większość decyzji podjętych przez władze wykonawcze czy wojskowe była zatwierdzana przez parlament. Często sam parlament udzielał delegacje dla wydawania przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy. Były to delegacje szczegółowe, zawierające upoważnienia dla gabinetu w określonych dziedzinach lub w konkretnych sprawach. Część tych aktów została zamieniona na ustawy. Sądy, a zwłaszcza najwyższy organ sądownictwa administracyjnego kraju (Rada Stanu), rozwinęły teorię okoliczności wyjątkowych. Jej istotą było nie tyle zawieszenie obowiązujących przepisów – gdy stały one w sprzeczności z potrzebami chwili (wymogami interesu państwa) – co uzupełnienie przepisów o stanie oblężenia. W chwili obecnej orzecznictwo o okolicznościach wyjątkowych weszło w skład regulacji stanu nadzwyczajnego we Francji.

STAN OBLĘŻENIA I INSTYTUCJE POKREWNE

Po II wojnie światowej, obok stanu oblężenia powstawały, na podstawie ustawowej, różne rodzaje zbliżonych do niego urządzeń. Zapytana o dopuszczalność tego rodzaju reżimów nadzwyczajnych Rada Konstytucyjna zauważyła w wyroku z 25 stycznia 1985 r., że art. 36 nie ma na celu dyskwalifikowania innych stanów wyjątkowych, uchwalonych na podstawie art. 34 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ustawa reguluje sprawy dotyczące praw obywatelskich i podstawowych gwarancji przyznanym obywatelom w celu realizacji wolności publicznych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

W związku z tym potwierdziła obowiązywanie stanu pilności (*l'etat d'urgence*)[8] w Nowej Kaledonii. Stan ten jest cywilną wersją stanu oblężenia. Podczas jego obowiązywania można przenieść uprawnienia władz publicznych na wojskowe. Inne warunki dotyczące jego proklamowania (zarządzeniem Rady Ministrów na 12 dni, z możliwością jego przedłużenia przez parlament) są identyczne jak w stanie oblężenia.

Obok stanu pilności istnieją we Francji inne urządzenia, w szczególności stan ostrzeżenia oraz Operacyjna Obrona Terytorium (DOT). Pierwszy z nich, ustanowiony rozporządzeniem z mocą ustawy z 7 stycznia 1959 r., jest obecnie regulowany przez Kodeks Obrony z 2004 r. Połączony jest on z mobilizacją (powszechną lub częściową). Istota obu instytucji sprowadza się do możliwości dokonywania rekwizycji oraz kontroli, zwłaszcza rozprowadzania surowców, artykułów przemysłowych i zasobów energetycznych. Mobilizację oraz stan ostrzeżenia zarządza Rada Ministrów. DOT – normowany zarządzeniem Rady Ministrów z 1 marca 1973 r. – jest formą obrony wojskowej. W ramach Operacyjnej Obrony Terytorium można, na określonych obszarach, przekazać wojsku jedynie zwykłe uprawnienia policyjne.

Obecnie – jak się podkreśla w nauce francuskiego prawa konstytucyjnego – węzłowym problemem w omawianej dziedzinie jest stworzenie różnych urządzeń stanu wyjątkowego dostosowanych do zróżnicowanych form zagrożeń, na przykład opracowanie specjalnych regulacji do walki z terroryzmem, awariami technicznymi na wielką skalę, klęskami żywiołowymi itp. Mimo że art. 36 jest swego rodzaju punktem wyjścia wszelkich ustawowych reżimów nadzwyczajnych, jest on nieco sztywny, niedostosowany do szybkich środków bezpieczeństwa. Jedną z propozycji zmiany tej instytucji byłoby ustanowienie zwykłego stanu wyjątkowego, obok wzmocnionego stanu wyjątkowego, albo wprowadzenie do Konstytucji nowej redakcji art. 36 głoszącej:

> Postanowienia o stanie oblężenia i o stanie pilności podejmowane są na posiedzeniu Rady Ministrów. Ich przedłużenie powyżej dwunastu dni wymaga zgody Parlamentu.[9]

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R.

Trzy stany nadzwyczajne w Konstytucji RP

Artykuł 228 ust. 1 przewiduje, że w Polsce można wprowadzić stan wojenny, wyjątkowy lub klęski żywiołowej. Jeśli dwa pierwsze rodzaje stanów nie są

[8] Co do tego stanu pozwoliłem sobie na odstępstwo od terminologii przyjętej przez K. Prokopa (*op. cit.*, s. 185 n.). Autor ten nazywa go stanem zagrożenia.

[9] F. Luchaire zaproponował inną podstawę dla ustawodawcy, przypisujące pojęciu „stan oblężenia" (*etat de siege*) ogólne znaczenie, obejmujące różne stany nadzwyczajne, zwłaszcza stan pilności, uważany za złagodzoną, cywilną wersję stanu oblężenia. Por. F. Luchaire i G. Cognac (red.), *op. cit.*, s. 784 (przypis 3).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

szczególną nowością w prawie państwowym, to trzeci zapewnia naszej ustawie zasadniczej dość oryginalną pozycję w konstytucjonalizmie światowym.[10] Stan wojenny może zarządzić – na wniosek Rady Ministrów – Prezydent RP w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium naszego kraju lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Takie sformułowanie budzi zastrzeżenie co do pierwszej przesłanki wprowadzenia tego stanu. Jeśli można wprowadzić ten stan już ze względu na zewnętrzne zagrożenie naszego państwa, to wydaje się logiczne, że w razie napaści zbrojnej taka proklamacja powinna być obowiązkowa. Również trudno sobie wyobrazić odmowę przez Prezydenta RP wprowadzenia stanu, gdy taki obowiązek wynika z umowy międzynarodowej.

Ze stanem wojennym konstytucja łączy jedyny przypadek możliwości wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Według art. 234 Konstytucji, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, to Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu tego organu przedstawicielskiego. Ich regulacja konstytucyjna jest jednak wadliwa, jeśli nie całkowicie dysfunkcjonalna. Według ust. 3 i 4 art. 228 Konstytucji zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Będą to głównie, jeśli nie wyłącznie, ustawy o stanie wojennym (z 29 sierpnia 2002 r.) i wyjątkowym (z 21 czerwca 2002 r.) czy o wyrównywaniu strat wyjątkowych (z 22 listopada 2002 r.). Według art. 228 ust. 6 Konstytucji nie mogą one być zmienione w czasie stanu nadzwyczajnego.

Stan wyjątkowy można wprowadzić w naszym kraju z trzech powodów: zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Jeśli o stanie wojennym pierwsza przesłanka ma charakter oceny, to odnośnie do stanu wyjątkowego wszystkie są tego rodzaju. Identycznie jak stan wojenny, także wyjątkowy wprowadzany jest – na wniosek rządu – wyłącznie przez głowę państwa. W przeciwieństwie do stanu wojennego omawiany stan nie może przekroczyć określonego przedziału czasowego. Może on maksymalnie trwać 5 miesięcy.

Wszelkie pozostałe elementy składowe są takie same w obu stanach. Rozporządzenie o stanie wojennym lub wyjątkowym zatwierdza Sejm niezwłocznie po jego przedstawieniu przez Prezydenta RP. Głowa państwa ma na to zaledwie 48

[10] Por. moje wykłady w Międzynarodowej Akademii Prawa Konstytucyjnego w Tunisie, podczas jej XXVIII Sesji między 6 a 18 lipca 2012 r., pod ogólnym tytułem *Droit constitutionnel d'exception et normes de droit international general*. Pisemna wersja wykładów ukaże się wkrótce w roczniku tej prestiżowej instytucji francuskojęzycznej wspólnoty narodów.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

godzin. Sejm może uchylić rozporządzenie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Największe zastrzeżenie może budzić ustalenie dla obu stanów takiego samego zakresu ograniczeń wolności i praw jednostki. Specyfika każdej instytucji powinna przewidywać inny zestaw chronionych swobód. Na przykład trudno sobie wyobrazić gwarantowanie obywatelom państwa, z którym nasz kraj prowadzi wojnę, prawa petycji.[11]

Poważnym dysonansem w omawianej regulacji konstytucyjnej jest zawarcie w niej, obok klasycznych instytucji stanu nadzwyczajnego, stanu klęski żywiołowej. Jest on sprzeczny z podawaną niekiedy w nauce definicją stanu nadzwyczajnego, mianowicie że pojęciem tym „obejmuje się instytucje prawa wewnętrznego, polegające na odstąpieniu od konstytucyjnego systemu sprawowania władzy".[12] W przypadku omawianego stanu jest dokładnie na odwrót. Jak stanowi art. 7 ustawy o stanie klęski żywiołowej, organy władzy publicznej „działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji".

INNE RODZAJE STANÓW WYJĄTKOWYCH POZA ROZDZIAŁEM XI KONSTYTUCJI

Poza rozdziałem XI Konstytucji uregulowano takie urządzenia wiążące się z jego problematyką, jak stan wojny (art. 116), powszechna lub częściowa mobilizacja (art. 136), obowiązki Rady Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (art. 149 ust. 4 pkt. 7). Na drodze ustawodawczej unormowano pojęcie tzw. sytuacji kryzysowej. Mimo że ustawa o stanie wyjątkowym dodaje do przesłanek jego ustanowienia również działania terrorystyczne, nie możemy zapominać o obowiązkach naszego kraju wynikających z prawa międzynarodowego w zwalczaniu tych zjawisk w skali światowej.[13]

Jeśli przychylić się do powszechnie przyjętego określenia stanu wojny jako ukształtowania szczególnej relacji między dwoma (lub więcej) państwami, to jest on równoznaczny, by użyć niepoprawnego politycznie słownictwa, z wypowiedzeniem wojny. Takie wypowiedzenie wojny miało niegdyś jakiś sens. W chwili

[11] Tym bardziej jeśli zbieranie podpisów miałoby na celu przeciwdziałanie działaniom zbrojnym wobec ojczyzny ich sygnatariuszy.

[12] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 967.

[13] Nasza doktryna konstytucyjna zachowuje dużą powściągliwość wobec terroryzmu międzynarodowego. Brak jest w polskim porządku prawnym aktów specjalnie poświęconych temu zagadnieniu. Powoływanie się w tej dziedzinie na Kartę ONZ oraz ustalenia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) są niewystarczające. W wielu krajach wobec zakazania przez prawo międzynarodowe prowadzenia wojny, walka z terroryzmem staje się nową przesłanką wojny sprawiedliwej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

obecnej odbycie rytuału wypowiedzenia wojny przez Sejm może oznaczać spóźnioną reakcję na agresję albo wtórne proklamowanie rozpoczęcia działań zbrojnych, w przypadku gdy wynika to z umów międzynarodowych. Współczesna praktyka stosunków międzynarodowych dowodzi, że państwa prowadzą zwykle wojny bez ich wypowiadania.[14]

Nasza doktryna podkreśla z uporem godnym lepszej sprawy, że stan wojny nie pociąga za sobą żadnych większych, wewnętrznych konsekwencji prawnych. Jest to pogląd z wielu względów wątpliwy. Po pierwsze, trudno sobie wyobrazić w dzisiejszym globalnym świecie prowadzenie wojny *tout court* bez następstw wewnątrz kraju. Po drugie, powstanie na pewno problem obywateli państw, z którymi prowadzona jest wojna, nie mówiąc o innych mieszkańcach kraju różnorodnie związanych z krajem pozostającym w konflikcie zbrojnym. Ich wolności i prawa będą naruszone, na przykład swoboda poruszania się, komunikacji, wolności słowa itp. Po trzecie, wprowadzenie przez naszą konstytucję rozróżnienia między stanem wojny a czasem wojny stworzyło dodatkowe niejasności w badanym zakresie.[15]

Inne zastrzeżenia wywołuje utożsamienie przesłanek ogłoszenia stanu wojny oraz stanu wojennego. Stan wojny można wprowadzić z dwóch powodów: zbrojnej napaści na terytorium RP albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W przypadku ogłoszenia stanu wojennego art. 229 Konstytucji dodaje trzecią przesłankę: zewnętrzne zagrożenie państwa, co wynika z tego, że zarządzenie stanu wojennego może poprzedzić proklamowanie stanu wojny, ale nigdy na odwrót. Innymi słowy, możliwe jest rozpoczęcie przez Polskę wojny prewencyjnej, mimo zakazu jej prowadzenia przez prawo międzynarodowe, dzięki konstrukcji stanu wojny.

Jeszcze trudniejszym zagadnieniem omawianej problematyki jest tzw. powszechna lub częściowa mobilizacja. Jeśliby trzymać się słownikowego znaczenia omawianego słowa, to oznacza ono powołanie rezerwistów do czynnej służby

[14] Celują w tej dziedzinie zwłaszcza USA. W chwili obecnej Stany Zjednoczone – będąc militarnie zaangażowane w kilku krajach świata – żadnemu z nich oficjalnie nie wypowiedziały wojny. Podobna praktyka stosowana jest we Francji. Izby ustawodawcze tego kraju przegłosowały w 1939 r. jedynie wydatki wojskowe na cele wojenne. Wyciągając wnioski z tego precedensu, ustrojodawca francuski dodał w 2008 r. do krótkiego jednozdaniowego art. 35 Konstytucji trzy ustępy „o podjęciu interwencji poza granicami Francji". Nie trzeba podkreślać, że one także nie przewidują żadnej uprzedniej deklaracji parlamentu w tej sprawie. Por. pesymistyczną ocenę tej nowości konstytucyjnej w: S.-L. Formery, *La Constitution commentee. Article par article*, Hachette Livre 2010, s. 80.

[15] Zgodnie z Konstytucją RP na czas wojny mianuje się Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych oraz można ustanowić sądy wyjątkowe i tryb doraźny. Według L. Garlickiego skutkiem podstawowym stanu wojny, „choć formalnie rzecz biorąc – nie automatycznym", będzie wprowadzenie stanu wojennego. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2012, s. 415 *passim*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

wojskowej w wypadku zagrożenia państwa. Zlikwidowanie powszechnego poboru do wojska oraz postępująca, jeśli już całkowicie niezakończona profesjonalizacja naszej armii stawia pod znakiem zapytania dalszą rację bytu powoływania byłych żołnierzy do czynnej służby wojskowej w Polsce *Anno Domini* 2013. Jeśli natomiast rozumiemy przez mobilizację przejście sił zbrojnych ze stanu pokojowego w stan wojenny, to trudno nie zapytać, czy takie działanie nie jest sprzeczne z wymogiem stanu stałej gotowości bojowej, charakteryzującym armię zawodową.

Duży rozdźwięk w badanej dziedzinie istnieje między art. 146 ust. 4 pkt. 7 a postanowieniami rozdziału XI. Przepis ten ustanawia Radę Ministrów głównym organem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Rozdział XI wyznacza natomiast centralną rolę parlamentowi oraz Prezydentowi Republiki. Władza wykonawcza – z wyjątkiem stanu klęski żywiołowej – jest zaledwie organem wnioskującym w omawianej sferze.[16] Wszelkie inne czynności podejmowane w ramach badanych stanów określa bądź zatwierdza Sejm. Głowa państwa jest natomiast organem, który przesądza o ich wprowadzeniu. Co więcej, wprowadzenie stanu wojny – regulowane też poza omawianym rozdziałem – nie wymaga współpodpisu premiera.

Polskie regulacje nie uwzględniają nowych zjawisk związanych z walką z terroryzmem. Ciężar gatunkowy międzynarodowych regulacji w tej dziedzinie pokazuje nieadekwatność polskiej regulacji stanów nadzwyczajnych. Skandal związany ze stosowaniem tortur na terenie Polski wobec późniejszych więźniów amerykańskiej bazy w Guantanamo kładzie się cieniem nad dziewiętnastowieczną koncepcją, która legła u podstaw omawianej regulacji. Jednomyślny sprzeciw polskiej klasy politycznej wobec zarzutów o współudział naszego kraju w tej sesji tortur pokazuje jedynie drogę, jaką należy przebyć, aby stworzyć nowoczesną, spójną regulację stanów nadzwyczajnych.

WNIOSKI

Polskie przepisy o stanach nadzwyczajnych są młodsze od francuskich postanowień w tym zakresie o blisko czterdzieści lat. Można by oczekiwać, że nasze unormowanie z 1997 r. będzie błyszczeć na tle francuskiej regulacji z 1958 r. Stało się na odwrót. Obie regulacje są niewolnikami swych przeszłości konstytucyjnych. Powoduje to, że obecnie zarówno art. 16, jak i 36 Konstytucji francuskiej mają niewielkie znaczenie. Pierwszy wymieniony przepis stał się nawet przedmiotem modyfikacji podczas największej rewizji tego aktu w 2008 r. Artykuł 36

[16] Mimo że Rada Ministrów może samodzielnie wprowadzić wspomniany stan. Jednak o jego ewentualnym przedłużeniu rozstrzyga Sejm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

o stanie oblężenia jest stałym składnikiem projektów reform francuskiej ustawy zasadniczej.

Polska, do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., nie ma doświadczeń w stosowaniu stanów nadzwyczajnych. Gdy się pojawiły przesłanki ich wprowadzenia – w związku z klęskami żywiołowymi, które nawiedziły nasz kraj po 1997 r. – nie zostały one przywołane. Z uwagi na wskazane wady rodzimej regulacji stanów nadzwyczajnych spowodują one więcej kłopotów niż pożytku. Ich unormowanie wymaga reformy. Rozporządzenia z mocą ustawy, przewidziane na okres stanu wojny, z uwagi na pokrętną regulację konstytucyjną nie zostaną nigdy wydane, chyba że z jej naruszeniem. Dostrzeżone przez doktrynę wady naszych instytucji nadzwyczajnych są nie do przecenienia. Wystarczy tutaj wspomnieć o niejasnym odróżnieniu między stanem wojny a wojennym. W dużym stopniu zatarte są odmienności, zwłaszcza co do skutków prawnych, między stanem wojennym a wyjątkowym. Niejasny jest stosunek między stanem wyjątkowym a sytuacją kryzysową. Przy zachowaniu w Konstytucji RP trzeciego stanu nadzwyczajnego można się zastanawiać, czy nie lepsze byłoby zastąpienie jego przez instrument bardziej pasujący do dwóch pozostałych, jak stan załamania gospodarczego (finansowego) państwa.

Zdemonizowanie we francuskiej i w obcej doktrynie art. 16 Konstytucji Francji nie znalazło potwierdzenia w praktyce. Poza jednym przypadkiem zastosowania tego artykułu żaden Prezydent Francji nie zdecydował się na posłużenie się tym przepisem w ciągu niemal jego ponadpółwiecznego obowiązywania. Zresztą jego niewiele ponadpięciomiesięczne stosowanie we Francji w 1961 r. nie przypominało krwawych dyktatur rzymskich ze starożytności czy korzystania z nieograniczonych pełnomocnictw władczych. Artykuł 36 o stanie oblężenia nie był nigdy użyty w okresie V Republiki. Zamiast niego stosowano ustawową instytucję stanu pilności. W praktyce zastąpiła ona stan oblężenia oraz art. 16.

Biorąc pod uwagę podkreślone w opracowaniu niedoskonałości naszej regulacji konstytucyjnej, już teraz możemy przewidzieć kłopoty, jakie wyłonią się przy jej wdrażaniu w życie. Wystarczy zauważyć daleko posuniętą formalizację konstytucyjną omawianych stanów. Kontrole, zatwierdzenia parlamentarne oraz szeroko zakreślona ingerencja władzy sądowniczej doprowadzi do utraty przez stany nadzwyczajne skuteczności albo do wyjścia – przez organy je stosujące – poza ramy tak subtelnie skrojonej praworządności.

Celem tego opracowania nie jest przedstawianie propozycji de *constitutione ferenda* dla Polski czy tym bardziej dla Francji. Obserwując jednak współczesne tendencje występujące w tej sferze, należy się zastanowić, czy omawiane instytucje są w ogóle potrzebne. Nadzwyczajne sytuacje wymagają nadzwyczajnych decyzji. Z uwagi na tę ich cechę nigdy nie dadzą się one przewidzieć i uregulo-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 06:23:22

wać. Tak uczy historia. Skrupulatne normowanie tych stanów, tak jakby nic się nie stało, graniczy ze śmiesznością. Generał Ch. de Gaulle, zapytany kiedyś o możliwość nadużycia art. 16, wypowiedział znamienne słowa: „99 na 100 razy – człowiek, który stanie na czele państwa, w niewielkim stopniu będzie skłonny podjąć inicjatywę tego rodzaju; trzeba żeby Konstytucja zmuszała go do tego".

SUMMARY

The purpose of this article is to compare the regulation of emergencies in the Poland's constitution of 1997 with the France's basic law provisions on this score. The Constitution of the Republic of Poland has a special Chapter XI entitled "Extraordinary Measures", while the French basic law of 1958 is dealing with this subject matter in the articles 16 and 36. The Polish constitutional regulation in the mentioned chapter is incomplete in the sense that the other related provisions such as the martial law, the general or partial mobilization are outside of it. The really applied French rules have the legislative basis.

As a result of this founding, the author came to the conclusions that both regulations are strongly depending on their past political and constitutional experiences, which causes that at present the articles 16 and 36 of the French Constitution are of little importance. Both are subject of continual propositions of reform. With the exception of the 2008 revision of the art. 16, all these projects failed. In Poland, on the contrary, despite the flaws perceived, there are no suggestions of improvement of the three states of emergencies provided for in Chapter XI of the basic law. The first best way of reform should be the removing or at least the legislative downgrading of the unpractical state of natural disaster.