



Adrian Szumski, Marcin Szydzisz

Bezpieczeństwo państwa w stanach nadzwyczajnych

Bezpieczeństwo państwa w stanach nadzwyczajnych

Acta Universitatis Wratislaviensis
No 4317

NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE



Adrian Szumski, Marcin Szydzisz

**Bezpieczeństwo państwa
w stanach nadzwyczajnych**
Naukowa analiza
polskiego prawodawstwa

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU WROCLAWSKIEGO
WROCLAW 2025

Adrian Szumski, Marcin Szydłisz

Bezpieczeństwo państwa w stanach nadzwyczajnych. Naukowa analiza polskiego prawodawstwa

Publikacja uwzględnia stan prawny na dzień 15 lutego 2025 roku

Recenzenci: Rafał Czachor, Marek Górka

Redakcja: Katarzyna Rybczyńska

Skład i łamanie: Aleksandra Hajduk-Wojas

Projekt i opracowanie graficzne okładki: Małgorzata Szalyga

Projekt layoutu: Grupa Projektor

Ilustracja na okładce: freepik.com

© Uniwersytet Wrocławski 2025

ISSN: 3071-6748 (AUWr online)

ISBN: 978-83-68705-04-1 (PDF)

Druk: Mazowieckie Centrum Poligrafii Sp. z o.o.



Uniwersytet
Wrocławski

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

ul. F. Joliot-Curie 12, 50-383 Wrocław

tel. 71 375 76 84, e-mail: wydawnictwo@uwr.edu.pl

Spis treści

Wstęp	7
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.	13
Komentarz.	13
Rozdział XI. Stany nadzwyczajne.	14
Komentarz do art. 228.	15
Komentarz do art. 229–234	21
Komentarz do art. 116.	22
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	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne.	25
Komentarz do rozdziału 1	28
Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej	32
Komentarz do rozdziału 2	36
Rozdział 3. Naczelną Dowódca Sił Zbrojnych	38
Komentarz do rozdziału 3	39
Rozdział 4. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela	41
Komentarz do rozdziału 4	49
Rozdział 5. Przepisy karne	52
Komentarz do rozdziału 5	55
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe.	56
Komentarz do rozdziału 6	56
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym	57
Komentarz.	57
Rozdział 1. Przepisy ogólne.	58
Komentarz do rozdziału 1	60
Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej	64
Komentarz do rozdziału 2	68
Rozdział 3. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela	70
Komentarz do rozdziału 3	77
Rozdział 4. Przepisy karne	84
Komentarz do rozdziału 4	86

Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe.	87
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej	89
Rozdział 1. Przepisy ogólne.	89
Komentarz do rozdziału 1	91
Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej	98
Komentarz do rozdziału 2	103
Rozdział 3. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela	107
Komentarz do rozdziału 3	113
Rozdział 4. Przepisy karne	118
Komentarz do rozdziału 4	120
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepis końcowy	122
Komentarz do rozdziału 5	122
Zakończenie	123
Bibliografia.	127
Summary	133

Wstęp

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie warunków do jego bezpiecznego funkcjonowania i rozwoju. Wynika to z faktu, że bezpieczeństwo należy do głównych korelatów stosunków między ludźmi oraz grupami społecznymi i utożsamiane jest z zaspokajaniem ich podstawowych potrzeb, takich jak istnienie, przetrwanie, spokój i pewność rozwoju. Z kolei brak bezpieczeństwa wywołuje zwykle niepokój i poczucie zagrożenia¹.

Zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania państwa i społeczeństwa wymaga wykorzystania szerokiego spektrum instrumentów, a działania w tym zakresie podejmowane są zarówno w sferze wewnętrznej, jak i w relacjach międzynarodowych. Wiąże się to z koniecznością ukształtowania odpowiedniego modelu ustrojowego państwa, prowadzeniem umiejętnej polityki zagranicznej, nastawionej na realizację jego żywotnych interesów, stworzeniem funkcjonujących organów wyposażonych w stosowny zakres kompetencji oraz zagwarantowaniem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Państwo musi być przy tym przygotowane do działania zarówno w stanach normalnych, którym odpowiada stosowanie zwyczajnych

¹ K. Łastawski, *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler, Toruń 2003, s. 12 i 13.

środków konstytucyjnych, jak i w sytuacjach szczególnych zagrożeń, wymagających z kolei stosowania instrumentów nadzwyczajnych, mających konsekwencje dla organów władzy publicznej oraz obywateli na różnych płaszczyznach. Podejmowaniu skutecznych przedsięwzięć w takich uwarunkowaniach służy instytucja stanu nadzwyczajnego, który w nauce definiowany jest jako reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze. Cechą wyróżniającą ten szczególny reżim jest przede wszystkim ograniczenie lub zawieszenie określonych praw i wolności jednostki, a dodatkowo może wystąpić również przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia². Stworzenie właściwych ram prawnych dla stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotne w przypadku demokratycznego państwa prawa, gdzie (w odróżnieniu od systemów autorytarnych czy totalitarnych) organy władzy nie mogą pozwolić sobie na dowolne manipulowanie w kwestiach swojego działania czy ograniczania praw i wolności, lecz muszą działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, zaś stany nadzwyczajne mają do spełnienia swoje konkretne, ściśle określone cele.

Instytucja stanów nadzwyczajnych sięga czasów starożytnego Rzymu, a obecnie można ją znaleźć w porządkach prawnych wielu państw. W Polsce pojawiła się bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości, w formie dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wydanego przez Tymczasowego Naczelnika Państwa w dniu 2 stycznia 1919 r.³

Także kolejna regulacja (konstytucja marcowa z 1921 r.) w art. 123 i 124 dopuszczała użycie wojska do tłumienia rozruchów oraz pozwalała na czasowe zawieszenie niektórych wolności i praw człowieka⁴. Po przewrocie majowym doszło do zmian w tym zakresie. Ustawa

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

3 T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 223.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze sprost. i zm.).

nowelizująca Konstytucję z 1926 r. oraz ustawa o upoważnieniu Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy pozwalały na realizację postanowień zawartych w art. 124 także w formie rozporządzenia⁵.

Regulacje dotyczące stanów: wojennego i wyjątkowego zostały ostatecznie przyjęte w 1928 r. Oba akty nie powstały w efekcie prac polskiego parlamentu, ale zdecydował o nich Prezydent, wydając stosowne rozporządzenia z mocą ustawy. Poszerzały one znacznie kompetencje organów władzy wykonawczej. Stan wojenny w czasie wojny mógł wprowadzić Naczelnny Wódz, a stan wyjątkowy Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i za zezwoleniem Prezydenta. W obu rozporządzeniach wskazano również przesłanki umożliwiające zastosowanie tych regulacji. Stan wojenny można było wprowadzić w czasie wojny na obszarze, na którym toczyły się działania wojenne, a stan wyjątkowy wtedy, gdy trwa wojna, występuje groźba jej wybuchu, rozruchy wewnętrzne, działania o charakterze zamachu stanu zagrażające Konstytucji lub porządkowi społecznemu⁶.

Podobne regulacje dotyczące obu stanów nadzwyczajnych znalazły się w kolejnej Konstytucji (z kwietnia 1935 r.). Według niej o wprowadzeniu stanu wojennego decydował Prezydent. W przypadku stanu wyjątkowego decyzje podejmowano tak, jak regulowała je nowela konstytucyjna z 1928 r.⁷

W dniu 1 września 1939 r. podjęto decyzję o wprowadzeniu obu stanów. Najpierw stan wyjątkowy na terenie całego kraju zarządziła Rada Ministrów, a później Prezydent wprowadził stan wojenny. Uchwały te zostały uchylone dopiero zarządzeniem Prezydium Krajowej Rady Narodowej 16 listopada 1945 r.⁸

Regulacje odnoszące się do stanu wojennego i stanu wyjątkowego zawierała także tzw. mała konstytucja z 1947 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. regulowała wprawdzie

5 *Ibidem*.

6 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 629.

7 Artykuły 78 i 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

8 E. Ura, *Prawo...*, s. 630.

tylko stan wojenny, jednak w sposób łączący wskazane stany nadzwyczajne (dopiero nowelizacja z 1983 r. wprowadziła pojęcie stanu wyjątkowego)⁹. W art. 28 ust. 2 znajdowały się postanowienia umożliwiające Radzie Państwa wprowadzenie stanu wojennego na części lub na całym terytorium PRL ze względu „na obronność lub bezpieczeństwo państwa”¹⁰.

Regulacje dotyczące stanu wojennego zostały wykorzystane. W dniu 13 grudnia 1981 r. ówczesny reżim komunistyczny, by zachować swoją władzę, zdecydował się wprowadzić stan wojenny. Współcześnie zdecydowana większość prawników uważa to działanie za nielegalne (także na gruncie Konstytucji z 1952 r.)¹¹.

Po 1989 r. rozpoczęła się dyskusja nad kształtem nowej konstytucji. Rozwiązania dotyczące stanów nadzwyczajnych nie były jednak najistotniejszym jej przedmiotem. Uchwalona w 1992 r. Ustawa Konstytucyjna nie zawierała żadnych regulacji w tej materii.

Aktualnie stany nadzwyczajne, w postaci stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej, są przedmiotem:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Warto zwrócić uwagę, że stosowne ustawy zostały uchwalone z dużym opóźnieniem, ponieważ w art. 236 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca zobowiązał Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi w okresie do 2 lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej projektów ustaw „niezbędnych do stosowania Konstytucji”. Odpowiednie projekty, zamiast Rady Ministrów, przedstawił Prezydent RP w 1997 r.,

⁹ T. Bryk, *Przegląd regulacji...*, s. 223.

¹⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

¹¹ Więcej o kwestii legalności wprowadzonego w 1981 r. stanu wojennego pisał Krzysztof Eckhardt. Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 61–62.

jednak dopiero w 1999 r. Rada Ministrów zajęła w stosunku do nich stanowisko, a następnie projekty przez pewien czas nie mogły wyjść poza stadium prac w komisjach sejmowych, co z kolei (w związku ze zbliżającym się końcem kadencji parlamentu) groziło ich dezaktualizacją. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 6 marca 2001 r. postanowienie, w którym przedstawił Sejmowi konieczność uchwalenia ustaw normujących sytuacje szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Uzasadniając wydane postanowienie, Trybunał słusznie przy tym zauważył, że

problematyka stanów nadzwyczajnych jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Nie sposób przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą zdarzyć się nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Dlatego też system prawa nie może pozostawać nieprzygotowany na takie sytuacje¹².

Co więcej, zwrócił uwagę, że brak regulacji ustawowych w tym zakresie powoduje nieprzejrzystość stanu prawnego, gdyż niektóre fragmenty dotychczasowych aktów prawnych odnoszących się do stanów nadzwyczajnych uległy derogacji z dniem wejścia w życie nowej Konstytucji, inne zaś, choć nie utraciły mocy obowiązującej, nie są zgodne z nową ustawą zasadniczą. W konsekwencji, jak stwierdzono:

Bardzo trudne jest tym samym ustalenie obowiązującego stanu prawnego w zakresie ustawowej regulacji problematyki stanów nadzwyczajnych, co skutkuje istnieniem luk w prawie, których usunięcie jest konieczne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i dla pełnego wprowadzenia w życie postanowień rozdziału XI Konstytucji¹³.

Jak się wydaje, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego zmobilizowało ustawodawcę do przyspieszenia prac nad ustawami, które ostatecznie wszystkie zostały przyjęte w 2002 r. Istniejące przepisy, zawarte zarówno w Konstytucji, jak i w poszczególnych ustawach,

12 Postanowienie TK z dnia 6 marca 2001 r., S 1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35.

13 *Ibidem*.

mimo że zasługują także na pewne uwagi krytyczne, tworzą jednak pewien fundament dla funkcjonowania państwa w specyficznych sytuacjach stanów nadzwyczajnych, a co więcej – niektóre z nich (dotyczące stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej) zostały przetestowane w praktyce.

Niniejszy zbiór zawiera treść regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych zawartych we wskazanych aktach normatywnych. Nowatorskim elementem, odróżniającym to opracowanie od podobnych, są omówienia zawierające podstawowe informacje na temat regulacji zawartych w poszczególnych aktach prawnych, ich naukową analizę oraz wskazanie praktycznych przykładów wykorzystania tych przepisów. W ten sposób opracowanie łączy w sobie cechy zbioru tekstów źródłowych, komentarza do obowiązujących aktów prawnych, analizy ich implementacji i wykorzystania w praktyce.

Adresatami opracowania mogą być osoby na stanowiskach w administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego, pełniący służbę w formacjach wykonujących zadania wynikające z przepisów dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a także studenci, dla których może stanowić pomoc dydaktyczną.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

**Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.
Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r.
przez Zgromadzenie Narodowe**

Komentarz

Konstytucja jest jedynym aktem prawa o takiej nazwie. Jest też aktem prawnym o najwyższej mocy obowiązywania. Oznacza to, że wszystkie inne akty prawa powszechnie obowiązującego, ale również prawa wewnętrznego, powinny być z nią zgodne i nie zawierać uregulowań sprzecznych. W sytuacji kolizji przepis konstytucji jest uznawany za nadrzędny¹⁴.

Wagę konstytucji podkreśla również fakt, że to właśnie w niej określone są ramy ustrojowe państwa, kompetencje najważniejszych organów władzy, katalog źródeł prawa oraz sposoby jego tworzenia, najważniejsze prawa i wolności człowieka i obywatela.

¹⁴ W Polsce organem, który bada konstytucyjność aktów prawa niższego rzędu, jest Trybunał Konstytucyjny.

Nie jest zaskoczeniem, że znajdują się w niej również przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych. Także w polskiej Konstytucji z 1997 r. umieszczono rozdział (jedenasty) dotyczący stanów nadzwyczajnych. W art. 228–234 pojawiły się najistotniejsze uregulowania dotyczące stanów: wojennego, wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. Rozwinięciem postanowień konstytucyjnych były przepisy przyjęte w 2022 r. dotyczące wszystkich z wymienionych powyżej stanów nadzwyczajnych.

W polskiej ustawie zasadniczej wspomina się jeszcze o jednej instytucji związanej z podnoszoną przez nas problematyką. W art. 116 reguluje się stan wojny. Stan wojny nie jest stanem wojennym, choć niewątpliwie jest do niego podobny.

Rozdział XI. Stany nadzwyczajne

Art. 228

1. **W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.**
2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.
3. 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.
4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
5. **Działania** podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego **muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.**
6. W czasie stanu nadzwyczajnego **nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.**
7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu **nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane**

referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Komentarz do art. 228

W pierwszym z artykułów Konstytucji dotyczących stanów nadzwyczajnych pojawiają się fundamentalne zasady, na których opiera się idea tych rozwiązań prawnych. Już w ust. 1 art. 228 napisane jest, że każdy ze stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki są niewystarczające”. Zasada ostateczności (wyjątkowości) obliguje odpowiednie organy do sięgania po te regulacje jedynie wówczas, gdy nie można zaradzić zagrożeniom, wykorzystując inne, konstytucyjne środki, które nie mają charakteru „nadzwyczajnego”.

Możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych Konstytucja limituje, podkreślając „szczególny” charakter zagrożeń. Oznacza to, że chociaż organy państwa mają pewien zakres uznaniowości, nie mogą zdecydować się na wprowadzenie arbitralnie któregoś ze stanów nadzwyczajnych, nawet gdy zastosowanie środków przewidzianych w ustawie pozwoliłoby szybciej zlikwidować zagrożenie. Należy w tym kontekście uznać za słuszną uwagę Romana Wieruszewskiego, który pisał, że „szczególne zagrożenie musi mieć charakter realny i być obiektywnie stwierdzalne, a nie tylko subiektywnie odczuwane i przewidywane”¹⁵. Okres pandemii pokazał, że nie każde, nawet wyjątkowe, zagrożenie dla społeczeństwa i państwa uzasadnia wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Polskie władze nie zdecydowały się na ten krok, mimo że w niektórych państwach zastosowano takie regulacje. Polska Konstytucja nie precyzuje również, na czym polega owa „szczególność” zagrożenia. Takie rozwiązanie

¹⁵ R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 98.

jest właściwe. Ustawodawca, pozostawiając tak szeroką formułę, daje organom państwa możliwość elastycznego działania.

W dalszych ustępach art. 228 (2–4) wyrażona została kolejna zasada – zasada legalności. Jej istotą jest zobowiązanie organów państwa do respektowania prawa. Szczególny charakter zagrożeń nie oznacza, że władze mogą podjąć działania, które łamałyby Konstytucję czy ustawy. Zasada legalizmu nawiązuje do art. 7 Konstytucji RP, który mówi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”¹⁶ oraz do art. 2, który z kolei podkreśla, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”¹⁷.

W oparciu o te zasady zostały przyjęte regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych. Jak stanowi art. 228 ust. 2, nie wystarczy postanowienie Konstytucji, by wprowadzić któryś ze stanów nadzwyczajnych. Rozporządzenie o jego wprowadzeniu może być przyjęte tylko na podstawie ustawy. Konieczność podania do publicznej wiadomości informacji o przyjętym rozporządzeniu potwierdza demokratyczny charakter państwa. Także kolejny ustęp odnosi się do zasad charakterystycznych dla państwa prawa. Konstytucja wprost stwierdza, że zarówno działalność organów władzy, jak i zakres ograniczania wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych nie będzie regulowany swobodnie, lecz według zasad przewidzianych we właściwych ustawach.

Regulacje zawarte w ust. 4 wspominają, że podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych będzie regulowała ustawa. W tym miejscu również w sposób czytelny widać, że ustawodawca akcentuje naturalną w ustroju demokratycznym zasadę, że osoba, która poniosła stratę w majątku, będzie miała możliwość roszczenia o odszkodowanie. Takie dokładnie uprawnienie jest zawarte w art. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹⁸.

¹⁶ Art. 7 Konstytucji RP.

¹⁷ Art. 2 Konstytucji RP.

¹⁸ 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).

W art. 228 ust. 5 Konstytucji RP pojawia się kolejna zasada – zasada proporcjonalności. Zakłada ona, że działania państwa podjęte podczas wprowadzania któregoś ze stanów nadzwyczajnych będą limitowane i „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia”. Postanowienia te należy interpretować szeroko. Trzeba się zgodzić z Krzysztofem Prokopem, że nie dotyczą one tylko czasu wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej (co wynika z literalnego rozumienia przepisów Konstytucji), ale także działań organów państwa podejmowanych w czasie ich obowiązywania¹⁹. Te regulacje mogą mieć doniosłe znaczenie. Złamanie tej zasady w praktyce może doprowadzić do wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec tych, którzy ją naruszyli, włącznie z postawieniem najwyższych urzędników państwowych przed Trybunałem Stanu.

W tym samym ustępie wyrażona jest kolejna zasada charakterystyczna dla stanów nadzwyczajnych – zasada celowości. Zakłada ona, że działania podjęte przez organy państwa powinny „zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”.

Można sobie zadać pytanie, na ile kolidują z sobą dwie wspomniane powyżej zasady: celowości i proporcjonalności. Stosunkowo łatwo można sobie wyobrazić sytuację, kiedy to poprzez poważniejsze ograniczanie praw i wolności można szybciej doprowadzić do szybkiego przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa”. Którą z wartości należałoby uznać za istotniejszą? Krzysztof Prokop zwraca uwagę na redakcję ust. 5 art. 228. W przypadku zasady proporcjonalności użyto czasownika „musieć”, a odwołując się do celowości, zastosowano słowo „powinno”. Trzeba więc uznać, że w momencie potencjalnej kolizji tych zasad ważniejsza jest proporcjonalność. Prawa i wolności człowieka i obywatela są na tyle ważnymi wartościami, że to one przede wszystkim powinny być chronione przez państwo. Przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa zakłada również powrót do stanu, w którym chronione są wszystkie konstytucyjne prawa i wolności, po cóż więc ograniczać w większym stopniu ich zakres, jeśli tak naprawdę należałoby je w jak najszerszy sposób respektować.

19 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 31–32.

Mocno skorelowana z poprzednimi zasadami jest zasada tymczasowości. Stany nadzwyczajne ze swej natury mają charakter tymczasowy, a typowy dla nich szczególny tryb funkcjonowania państwa jest stanem przejściowym²⁰. Zasada ta jest wyraźnie podkreślona w przypadku stanu wyjątkowego. Czas jego obowiązywania jest czytelnie wskazany. Stan wyjątkowy można wprowadzić maksymalnie na 90 dni, a później przedłużyć na kolejne 60. W pozostałych dwóch stanach nadzwyczajnych nie jest to określone jednoznacznie. Regulacja dotycząca stanu wojennego nic nie mówi o czasie jego obowiązywania. W przypadku stanu klęski żywiołowej ustawodawca wprawdzie wskazał, że można go wprowadzić na 30 dni, ale nie wykluczył jego przedłużenia na kolejny okres, tym razem jednak nie limitując jego długości.

Kolejny ustęp art. 228 wskazuje na kolejną zasadę – zasadę ochrony podstaw systemu prawnego. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione najważniejsze akty prawne w państwie: „Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych”. Ten zakaz ma ogromne znaczenie. Umożliwia on ochronę porządku prawnego Rzeczypospolitej i zabezpiecza przed potencjalnymi próbami wykorzystania czasu obowiązywania stanów nadzwyczajnych do realizacji swoich ambicji politycznych. Ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela oraz poszerzone kompetencje władz wykonawczych mogą, dla mających ambicje dyktatorskie władz, być dobrą okazją, by umocnić swoją pozycję. Zmiana Konstytucji czy ordynacji wyborczych dawałaby taką możliwość. Łatwo też sobie wyobrazić, że nowelizacja ustaw o stanach nadzwyczajnych, która polegałaby na przykład na przedłużeniu okresu ich obowiązywania, stanowiłaby okazję do dalszego sprawowania władzy przez rządzącą formację polityczną. Niemniej jednak nie oznacza to, że rozwiązanie takie nie ma wad. Nie można bowiem wykluczyć, że konieczną rewizję najważniejszych

²⁰ E. Kurzęba, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 86.

aktów prawnych może opóźnić wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nawet na niewielkim obszarze²¹.

Ostatnia zasada wprost zawarta w art. 228 Konstytucji RP to zasada ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7). W okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych oraz w ciągu 90 dni od ich zakończenia „nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu”. Intencją przyjęcia tego uregulowania jest taka sama jak w przypadku wcześniejszej zasady – chodzi o ochronę demokratycznego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Przeprowadzenie wyborów w trakcie lub tuż po zakończeniu stanu nadzwyczajnego mogłoby doprowadzić do nadużyć. Z drugiej strony jednak nie można wykluczyć, że sprawująca władzę formacja polityczna może sztucznie przedłużać obowiązywanie choćby stanu klęski żywiołowej (jego przedłużenie jest możliwe po uzyskaniu zgody Sejmu) tylko po to, by utrzymać swoje rządy. Rozwiązanie to może wywoływać także praktyczne problemy. Może się bowiem okazać, że organy władzy nie decydują się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, bo nie chcą przekładać zaplanowanych wcześniej wyborów²².

Wszystkie wymienione powyżej zasady jednoznacznie pokazują, że Polska jest państwem demokratycznym szanującym prawo. Obywatele Rzeczypospolitej mogą mieć pewność, że stworzone w Konstytucji (i powielone w ustawach) regulacje są stworzone po to, by z jednej strony chronić najważniejsze dla państwa wartości (na przykład niepodległości czy porządek publiczny), jednocześnie limitując niebezpieczne dla obywateli tendencje do ograniczania ich praw i wolności.

²¹ O takiej sytuacji pisał Krzysztof Prokop. Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 233.

²² Tak było w 2010 r. W niektórych regionach kraju sytuacja powodziowa uzasadniała wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, ale nie zdecydowano się na to, by między innymi nie przesuwać w czasie przyspieszonych wyborów prezydenckich.

Art. 229

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Art. 230

1. **W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.**
2. **Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.**

Art. 231

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 232

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Art. 233

1. **Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).**

2. **Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.**

3. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela **w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa** określone w art. 22 (**wolność działalności gospodarczej**), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (**wolność osobista**), art. 50 (**nienaruszalność mieszkania**), art. 52 ust. 1 (**wolność poruszania się i pobytu** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (**prawo do strajku**), art. 64 (**prawo własności**), art. 65 ust. 1 (**wolność pracy**), art. 66 ust. 1 (**prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy**) oraz art. 66 ust. 2 (**prawo do wypoczynku**).

Art. 234

1. **Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.**

2. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Komentarz do art. 229–234

Konstytucja słusznie podaje okoliczności, w których mogą być wprowadzone stany nadzwyczajne (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej) oraz wskazuje, jakie prawa i wolności człowieka nie mogą (lub mogą) być ograniczane. Jednocześnie właściwie, co wynika z jej charakteru, nie opisuje szczegółowo tych kwestii. Precyzyjniejsze regulacje można znaleźć w trzech uchwalonych w 2002 r. ustawach o stanach nadzwyczajnych.

W samej Konstytucji zamieszczono zapowiedź wprowadzenia ustaw dotyczących tych zagadnień. Niestety zostały one przyjęte dopiero w 2002 r., pięć lat po uchwaleniu ustawy zasadniczej. W międzyczasie doszło do tzw. powodzi tysiąclecia. Brak szczegółowych stosownych regulacji mówiących, jakie działania należy podejmować w podczas klęski żywiołowej, nie pomógł w walce z powodzią.

Art. 116

1. **Sejm decyduje** w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej **o stanie wojny i o zawarciu pokoju**.
2. Sejm **może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji**. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny **postanawia Prezydent** Rzeczypospolitej.

Komentarz do art. 116

Polska Konstytucja zawiera również regulacje dotyczące stanu (czasu) wojny. Warto podkreślić, że panuje zgoda konstytucjonalistów, że stanu wojny nie można utożsamiać ze stanem wojennym. Takie rozwiązanie należy przyjąć choćby ze względu na jedną z zasad interpretacyjnych, które mówią, że różne terminy (nawet bliskoznaczne) obecne w aktach prawnych należy rozumieć zawsze inaczej. Poza tym rzeczony artykuł jest umieszczony w rozdziale IV („Sejm i Senat”), a nie tej części Konstytucji, która poświęcona jest stanom nadzwyczajnym. Jak zauważa Krzysztof Prokop, „Stan wojny odnosi się tylko do międzynarodowych stosunków Rzeczypospolitej Polskiej i nie powoduje co do zasady bezpośrednich zmian w prawie wewnętrznym. Nastąpi to dopiero wraz z wprowadzeniem stanu wojennego, który może (choć nie musi) być wprowadzony równolegle wraz z ogłoszeniem stanu wojny”²³.

Stan (czas) wojny pojawia się jedynie w polskiej Konstytucji. Ustawodawca nie użył tego terminu już w żadnym akcie niższego rzędu. Ustawa zasadnicza o stanie (czasie) wojny wspomina w trzech miejscach. Artykuł 116 zawiera regulację, która mówi, że Sejm decyduje o jego przyjęciu. Taka uchwała może być przyjęta „jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Ten sam przepis decyduje się przekazać tę kompetencję Prezydentowi, gdy Sejm nie mógł zebrać się na posiedzeniu.

23 K. Prokop, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 427.

W innych miejscach Konstytucji mowa jest o tym, że „na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych” (art. 134 ust. 4) oraz że „sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny” (art. 176).

W literaturze przedmiotu podkreśla się jakościową różnicę między stanem wojny a innymi stanami nadzwyczajnymi. Zauważa się, że ten pierwszy jest odpowiedzią na niebezpieczeństwo zaistniałe na zewnątrz państwa i wywołuje skutki przede wszystkim na arenie międzynarodowej. Polska może być zobligowana uregulowaniami międzynarodowymi do wypowiedzenia wojny. W szczególności może to być wynikiem uruchomienia art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, choć trzeba pamiętać, że przepis ten nie obliguje wprost Rzeczypospolitej Polskiej do wypowiedzenia wojny (w ramach realizacji zobowiązań sojuszniczych), lecz do „pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”.

W praktyce więc tocząca się wojna nie musi wywoływać bezpośredniego poważnego niebezpieczeństwa wewnątrz naszego państwa²⁴. Niemniej jednak, jak zauważa Mirosław Granat, ze względu na to, iż przesłanki wprowadzenia obu stanów są tożsame, zasadne wydaje się, że przyjęcie przez Sejm uchwały o stanie wojny powinno skłonić Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego²⁵.

Rodzi się pytanie: czy instytucja stanu (czasu) wojny powinna pojawić się w polskim prawie. Wspomniany już Krzysztof Prokop zdaje się bronić tych regulacji, zauważając, że wprowadzając stan wojny, ustawodawca chciał „podkreślić jego inną naturę w stosunku do stanu wojennego”²⁶.

24 Zob. też M. Lutosławski, *Prawo o bezpieczeństwo narodu i państwa*, Łódź-Warszawa 2011, s. 144.

25 M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 526.

26 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 20.

Dodatkowe zamieszanie wywołane jest przepisami dotyczącymi Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W art. 135 ust. 4. Konstytucji RP znajduje się regulacja mówiąca, że na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W kolejnym zdaniu zapowiedziano uchwalenie ustawy, która miała regulować kompetencje Naczelnego Dowódcy. Nie pojawił się jednak odrębny akt prawny określający jego uprawnienia. O Naczelnym Dowódcy Sił Zbrojnych wspominają dwa artykuły w ustawie poświęconej stanowi wojennemu (sama ustawa ma nazwę „o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej”). W myśl tej regulacji podczas stanu wojennego Naczelnego Dowódcę powołuje Prezydent (na wniosek premiera). Konstytucja stanowi (art. 134 ust. 4), że stanowisko to jest obsadzone w ten sam sposób, ale w czasie wojny. Te rozwiązania nie są przejrzyste i jednoznaczne. Po pierwsze, pojawia się przekonanie, że te dwa opisywane stany są ze sobą tożsame (a tak nie jest). Po drugie, postanowienia mówiące o konieczności ustawowej regulacji kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie znajdują się w części Konstytucji poświęconej stanom nadzwyczajnym (co, wydaje się, powinno mieć miejsce), ale w rozdziale dotyczącym Prezydenta. Można uznać to za pewien rodzaj prawnej niekonsekwencji.

Poza tym na koniec trzeba podkreślić jeszcze jedną poważną różnicę dotyczącą obu stanów. O stanie wojny decyduje Sejm (pojednávając uchwałę), a stan wojenny wprowadza rozporządzeniem Prezydent Rzeczypospolitej.

**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. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301

Tekst jednolity opracowany na podstawie:

Dz.U. z 2025 r. poz. 504.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1

Ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2

1. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie

do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

1a. Przez zewnętrzne zagrożenie państwa, o którym mowa w ust. 1, 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.

1b. 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. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 i 1717), wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami.

2. We wniosku, o którym mowa w ust. 1, **Rada Ministrów określa przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.**

Art. 3

1. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek**, o którym mowa w art. 2 ust. 1, a następnie **wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego albo postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia**. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej **przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania**.

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, określa się **przyczyny wprowadzenia oraz obszar**, na którym wprowadza się stan wojenny, a także – w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą – **rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela**.

Art. 4

1. Stan wojenny **obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia**, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadku **uchylenia rozporządzenia**, o którym mowa w art. 3 ust. 1, **przez Sejm** Rzeczypospolitej Polskiej uchwałę Sejmu w tej sprawie **niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw** Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego 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.

Art. 5

Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego i innych aktów prawnych dotyczących tego stanu przekazanych im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

Art. 6

Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie.

Art. 7

1. Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje skutki określone w niniejszej ustawie i w innych przepisach dotyczących stanu wojennego w stosunku do organów władzy publicznej, obywateli polskich zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą na obszarze objętym stanem wojennym.

2. W przypadku gdy niniejsza ustawa, a także inne ustawy albo ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej oraz nie zabrania tego powszechnie uznany zwyczaj międzynarodowy, przepis ust. 1 stosuje się również do cudzoziemców przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, oraz do ich mienia, jak również mienia innych państw.

Art. 8

1. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 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.**

2. Przepisy art. 4 ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1.

Komentarz do rozdziału 1

Przedmiotem tego rozdziału jest w pierwszej kolejności wskazanie zakresu regulacji ustawy. Następnie określono przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, które wymienione są także w Konstytucji, uzupełniając jednocześnie, że zewnętrzne zagrożenie państwa może być spowodowane także działaniami o charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni. Wskazane przesłanki świadczą o tym, że stan wojenny jest stanem nadzwyczajnym powiązaniem z czynnikami mającymi swoje źródło na zewnątrz państwa. W przypadku zewnętrznego zagrożenia będzie to zwykle zagrożenie ze strony innego państwa, ale też od organizacji międzynarodowej o charakterze sojuszniczym, zrzeszającej państwa. Natomiast w literaturze podkreśla się, że stan wojenny nie jest prawidłowym środkiem reagowania na zagrożenie ze strony grup terrorystycznych działających z terytorium innego państwa, nawet jeśli działają one w porozumieniu czy na zlecenie jego władz, lepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie w takim wypadku stanu wyjątkowego²⁷. Warto też zaznaczyć, że ustawodawca w art. 2 ust. 1b wyjaśnił, co rozumie przez pojęcie cyberprzestrzeni, jednak nie zawarł takiego wyjaśnienia odnośnie do „działań o charakterze terrorystycznym”. Może to budzić pewne niejasności, ze względu na brak zdefiniowania terroryzmu na gruncie prawnym oraz wielość i zróżnicowanie definicji w naukach politycznych i naukach o bezpieczeństwie. W polskim porządku prawnym funkcjonuje pojęcie „zdarzenia o charakterze terrorystycznym” (ustawa o działaniach antyterrorystycznych) i „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” (Kodeks karny), należałoby zatem zastanowić się nad ewentualnym sprecyzowaniem pojęcia działań o charakterze terrorystycznym w ustawie o stanie wojennym.

W kwestii zbrojnej agresji należy podkreślić, że Karta Narodów Zjednoczonych w art. 2 ust. 4 jej zakazuje, zezwalając na użycie siły w stosunkach międzynarodowych jedynie w ramach samoobrony lub na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nakładającej

27 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 46.

sankcje zbrojne. Natomiast samo pojęcie zbrojnej agresji nie jest zdefiniowane, chociaż pewną wskazówkę w zakresie jego interpretacji można znaleźć w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 3314 (XXIX) z 14.12.1974 r. o definicji agresji²⁸. Rezolucja ta (niemająca wszakże charakteru prawnie wiążącego) stanowi w art. 1, że zbrojną napaścią jest „użycie przez Państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa albo w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych, jak określono w tej definicji”, zaś w art. 3 wymienia nieenumeratywny katalog (użyty zwrot „w szczególności”) przypadków traktowanych jako zbrojna napaść.

Z kolei przesłanka mówiąca o wynikającym z umowy zobowiązaniu do wspólnej obrony przeciwko agresji oznacza sytuację, kiedy agresja nie dotyczy bezpośrednio terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz państwa sojuszniczego, przy czym to zobowiązanie sojusznicze musi wynikać z zawartej umowy międzynarodowej.

Odnosząc się do przesłanek wprowadzenia stanu wojennego, warto podkreślić, że instytucja ta, pomimo pewnego podobieństwa, nie jest tożsama z pojęciem stanu wojny (o czym już wcześniej wspomniano). Istotą stanu wojny nie jest wprowadzenie szczególnych zmian w porządku wewnętrznym państwa, lecz oddziaływanie zewnętrzne na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, zaś jego wprowadzenie adresowane jest do innego państwa oraz społeczności międzynarodowej²⁹; jest kategorią wyrażającą relację Polski wobec innych państw, określając stosunki z nimi³⁰. Natomiast stan wojenny jest jednym ze stanów nadzwyczajnych i jako taki przekłada się przede wszystkim na funkcjonowanie państwa w sferze wewnętrznej. Ustawa, podobnie jak Konstytucja, nie określa relacji pomiędzy stanem wojny a stanem wojennym. Z całą pewnością podjęcie przez Sejm uchwały o stanie

²⁸ Definition of Aggression, A/RES/3314(XXIX), UN. General Assembly, [w:] Resolutions adopted by the General Assembly during its 29th session, Volume 1, 17 September–18 December 1974.

²⁹ T.J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 8, 2014, nr 2, s. 148.

³⁰ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 524.

wojny będzie podstawą do wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny, jednak stan wojenny może zostać wprowadzony także, gdy Sejm nie ma podstaw do zadecydowania o stanie wojny. Warto bowiem przypomnieć, że uchwałę o stanie wojny Sejm może podjąć jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, podczas gdy w przypadku stanu wojennego wystarcza spełnienie się przesłanki zewnętrznego zagrożenia państwa (a zatem państwo nie musi znajdować się w stanie wojny).

Organem wprowadzającym stan wojenny jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który czyni to na wniosek Rady Ministrów. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku wystąpienia wskazanych wyżej przesłanek wprowadzenia stanu wojennego Prezydent RP nie jest zobligowany do jego wprowadzenia, a jedynie ma taką możliwość. Komplikacje mogą pojawić się, gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie w celu wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do Prezydenta RP. W takim wypadku, jak podkreśla się w literaturze, wniosek powinien przedstawić Prezes Rady Ministrów, gdyż z art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym wynika, że w przypadku gdy w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje prezes Rady Ministrów³¹. Prezydent RP (na wniosek Rady Ministrów) znosi również stan wojenny.

Istotny obowiązek, wynikający z uwarunkowań międzynarodowych Polski, spoczywa na ministrze właściwym do spraw zagranicznych, który zobligowany jest notyfikować Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego, a także jego zniesienie. W przypadku ONZ jest to konsekwencja art. 4 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a powiadomienie takie musi zawierać informację, jakie postanowienia Paktu zostały zawieszane oraz jakie były tego powody,

³¹ M. Dzimińska-Mosio, *Institucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przełęcz Policyjny” 2017, nr 3 (127), s. 174.

a w dalszej kolejności także określenie terminu, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać. Z kolei w odniesieniu do Rady Europy wynika to z art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a powiadomienie Sekretarza Generalnego tej organizacji międzynarodowej musi być wyczerpujące, ze wskazaniem podjętych środków oraz powodów ich zastosowania; ponadto Sekretarz Generalny Rady Europy musi zostać poinformowany, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie w pełni stosowane³². Wydaje się zatem, że obowiązek notyfikacji wiąże się zarówno z faktem, iż Polska jest częścią układów międzynarodowych, gdzie ze względu na istniejące powiązania sytuacja w jednym kraju może oddziaływać na funkcjonowanie danej organizacji międzynarodowej, ale też z możliwych do wprowadzenia w stanie wojennym ograniczeń praw i wolności, które Rzeczpospolita Polska jako sygnatariusz określonych umów multilateralnych odnoszących się do ochrony praw człowieka zobowiązana jest respektować.

W praktyce po II wojnie światowej miał miejsce dotąd tylko jeden przypadek skorzystania z instytucji stanu wojennego na terytorium Polski, a mianowicie wprowadzenie stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r.³³ Stan wojenny został zawieszony w 1982 r.³⁴, a następnie zniesiony w 1983 r.³⁵ Wydarzenie to wzbudza do dziś wiele emocji i kontrowersji, jednak ze względu na całkowicie odmienne uwarunkowania ustrojowo-prawne, jego porównanie do aktualnie obowiązujących regulacji wydaje się problematyczne. W szczególności warto zwrócić tutaj uwagę na dwa czynniki. Po pierwsze, kwestie historyczne, w tym ocena, na ile realna była groźba interwencji ZSRR w Polsce (podnoszona przez zwolenników wprowadzenia wówczas stanu wojennego jako jego uzasadnienie), a w jakim stopniu

32 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 63 i 64.

33 Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 155.).

34 Uchwała Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. w sprawie zawieszenia stanu wojennego (Dz.U. z 1982 r. Nr 42, poz. 275).

35 Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 178).

wpływ na decyzję dotyczącą tego stanu nadzwyczajnego miało wyłącznie przeciwdziałanie procesom demokratycznym oraz dążenie do utrzymania władzy przez ówczesne elity rządzące (na co z kolei zwracają uwagę przeciwnicy stanu wojennego z 1981 r.). Po drugie, warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny uznał dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym za niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także orzekł o niezgodności dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁶. Czynniki te sprawiają, że trudno traktować stan wojenny z 1981 r. jako punkt odniesienia do oceny aktualnego stanu prawnego w zakresie omawianego stanu nadzwyczajnego.

Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej

Art. 9

W czasie stanu wojennego **organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.**

Art. 10

1. (uchylony)
2. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej** w czasie stanu wojennego w szczególności:
 - 1) **postanawia**, na wniosek Rady Ministrów, **o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;**
 - 2) **postanawia**, na wniosek Rady Ministrów, **o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej**, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”;

36 Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

- 3) **określa**, na wniosek Rady Ministrów, **zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego**;
- 4) **może mianować**, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, **Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych**;
- 5) **zatwierdza**, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, **plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych**;
- 6) **uznaje**, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, **określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych**.

Art. 11

1. **Rada Ministrów** w czasie stanu wojennego w szczególności:
 - 1) **zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa**;
 - 2) **zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej**;
 - 3) **określa**, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, **zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych**;
 - 4) **może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych**;
 - 5) **może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych**.
2. **Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów**.

Art. 12

- Minister Obrony Narodowej** w czasie stanu wojennego w szczególności:
- 1) **dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa**;
 - 2) **koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa**;
 - 3) **przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa**;

- 4) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych;
- 6) współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie świadczeń, o których mowa w pkt 3;
- 7) koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

Art. 13

1. W czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa.

1a. W przypadku gdy na wojewodę zostały nałożone obowiązki wyłączające jego ochronę wynikającą z art. 65 ust. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056) bądź z innych przyczyn nie może on realizować zadań obrony cywilnej, do realizacji tych zadań wojewoda upoważnia komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

2. Wojewoda w czasie stanu wojennego w szczególności:

- 1) ocenia zagrożenia;
- 2) wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia;
- 3) występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchYLENIE;
- 4) określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego;
- 5) koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa;
- 6) może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

3. W zakresie działań, o których mowa w ust. 2, wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną.

Art. 13a

W czasie stanu wojennego starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) kieruje realizacją zadań obrony cywilnej na terenie powiatu.

Art. 13b

W przypadku gdy na starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) zostały nałożone obowiązki wyłączające jego ochronę wynikającą z art. 65 ust. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. bądź z innych przyczyn nie może on realizować zadań obrony cywilnej, do realizacji tych zadań starosta upoważnia komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej.

Art. 13c

W czasie stanu wojennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje realizacją zadań obrony cywilnej na terenie gminy.

Art. 14

1. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

2. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

3. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa.

4. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

Art. 15

Decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie niniejszej ustawy lub przepisów wykonawczych podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio.

Komentarz do rozdziału 2

Rozdział ten odnosi się do zasad działania organów władzy publicznej w stanie wojennym. Ustawa określa kompetencje Prezydenta RP, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej i wojewody. Powyższe organy zasadniczo działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, jednak ustawa zastrzega, że na jej mocy mogą zostać wprowadzone zmiany w dotychczasowym zakresie oraz trybie działania poszczególnych organów administracji publicznej. Celem tych zastrzeżeń jest umożliwienie podjęcia działań stanowiących właściwą reakcję na zaistniałe zagrożenia, polegającą między innymi na zmianie konstytucyjnych stosunków władzy w państwie. Przejawia się to przede wszystkim wzmocnieniem pozycji władzy wykonawczej oraz znaczną utratą przez samorząd terytorialny swojej niezależności od administracji rządowej. Przykładem może być tutaj art. 13 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, na mocy którego powierzono wojewodzie kierownictwo nad często niezależnymi dotychczas podmiotami w zakresie wykonywania zadań obronnych i obroną cywilną w województwie. Wojewoda ma przy tym możliwość nakładania na jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych zadań, łącznie z dokonywaniem przez nie określonych wydatków³⁷.

Jeszcze dalej idącym środkiem będącym w dyspozycji administracji rządowej jest możliwość zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa i ustanowienie w to miejsce zarządu komisarycznego, sprawowanego przez komisarza rządowego. Warto zauważyć, że w świetle obowiązującego w Polsce prawa (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa) zawieszenie jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest także w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, jednak przesłanki jego wprowadzenia w stanie wojennym (a także wyjątkowym) są już znacznie mniej restrykcyjne.

³⁷ M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” XVIII, 2013, nr 20, s. 139.

O ile bowiem w stanie normalnym, na podstawie ustawodawstwa odnoszącego się do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego³⁸, do wprowadzenia zarządu komisarycznego konieczne jest stwierdzenie „braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych”, o tyle w stanie wojennym wystarczające jest, gdy jednostki samorządu terytorialnego „nie wykazują dostatecznej skuteczności” w wykonywaniu takich zadań lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Ponadto ustawy samorządowe wprowadzają kryterium temporalne, ponieważ brak skuteczności musi być przedłużający się, a stan ten nie może rokować szybkiej poprawy (bądź nadziei na nią – jak stanowi ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym). W odróżnieniu od zasad ustanowionych przez ustawy samorządowe, w przypadku stanu wojennego znacznie uproszczona jest też procedura zawieszenia jednostek samorządu terytorialnego (brak konieczności przedstawienia zarzutów organom jednostek samorządu terytorialnego i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji danej jednostki)³⁹. Taki uproszczony tryb wydaje się jednak uzasadniony specyfiką stanu wojennego i koniecznością szybkiego i sprawnego reagowania w tych szczególnych uwarunkowaniach.

Dodatkowe regulacje w zakresie działania organów władzy publicznej wprowadziła ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁴⁰ – długo oczekiwany akt normatywny, kompleksowo odnoszący się do tego zaniedbywanego przez lata obszaru aktywności państwa. Dodane zostały mianowicie art. 13 ust. 1a oraz art. 13a–c, które określają organy jednostek samorządu terytorialnego kierujące w czasie stanu wojennego realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej na obszarze swojej właściwości. Wskazują

38 Zob. art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581).

39 J. Behr, *Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego w stanie wojennym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7, s. 34.

40 Dz.U. poz. 1907.

także podmioty, które są upoważniane do realizacji tych zadań, jeżeli na powołane wyżej organy zostają nałożone obowiązki wyłączające ich ochronę wynikającą z Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Konfliktów Zbrojnych bądź jeżeli z innych powodów nie mogą realizować zadań obrony cywilnej (kwestie te uregulowano także odnośnie do wojewody jako organu administracji rządowej kierującego obroną cywilną na obszarze województwa). Wprowadzenie tych przepisów było niezbędne do zachowania spójności regulacji związanych z ochroną ludności cywilnej, biorąc pod uwagę fakt, że w momencie wprowadzenia stanu wojennego ochrona ludności staje się obroną cywilną, chroniącą przed zagrożeniami wynikającymi z następstw działań zbrojnych.

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione w tym rozdziale uprawnienia organów władzy publicznej mają na celu skuteczne wykonywanie zadań związanych ze szczególną sytuacją stanu wojennego i jednocześnie przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Rozdział 3. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych

Art. 16

1. **Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. **Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa.**
3. **Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w szczególności:**
 - 1) **dowodzi siłami, o których mowa w ust. 2, w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;**
 - 2) **zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych;**
 - 3) **określa, w ramach swojej właściwości, potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa;**
 - 4) **wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych**

oraz określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5, **ich zadania i kompetencje**.

Art. 17

Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych przejmuje dowodzenie siłami, o których mowa w art. 16 ust. 2, z chwilą jego mianowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o ile Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia.

Komentarz do rozdziału 3

O ile przepisy rozdziału 2 ustawy o stanie wojennym odnoszą się do organów działających niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z normalnymi warunkami funkcjonowania państwa czy ze stanem nadzwyczajnym, o tyle rozdział 3 traktuje o Naczelnym Dowódcy Sił Zbrojnych. Zaliczany jest on do tzw. organów specjalnych, a więc takich, które są powoływane z uwagi na zaistnienie szczególnych okoliczności, w związku z którymi wyposażone zostają w specjalne kompetencje⁴¹.

Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych mianowany jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Należy tutaj podkreślić, że samo wprowadzenie stanu wojennego nie musi pociągać z sobą automatycznie mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; bezwzględny obowiązek jego powołania spoczywa bowiem na Prezydencie RP wtedy, gdy stwierdzone zostanie podjęcie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej faktycznych działań wojennych przy użyciu sił i środków militarnych, natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, gdy nie doszło jeszcze do działań wojennych, mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych jest dla Prezydenta RP czynnością względnie obowiązującą⁴².

⁴¹ *Organy ochrony prawnej*, red. P. Kuczma, Warszawa 2024, s. 23.

⁴² P.K. Marszałek, *Pozycja ustrojowa Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w świetle obowiązującego prawa*, „Studia Lubuskie” X, 2014, s. 57.

W zakresie relacji pomiędzy Prezydentem RP a Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych ustawa wprowadza zasadę jego podległości Prezydentowi RP, a pomiędzy tymi organami istnieje relacja charakterystyczna dla zwierzchnictwa służbowego (podległości bezpośredniej)⁴³.

Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych wynikające z obowiązujących przepisów prawa są stosunkowo szerokie i obejmują zróżnicowane zagadnienia z zakresu administracji publicznej i dowodzenia. Należy jednak zauważyć, że osobiste uprawnienia decyzyjne ograniczone zostały w zasadzie wyłącznie do kwestii dowódczych, a w odniesieniu do większości spraw Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych może jedynie formułować wnioski pod adresem pozostałych organów konstytucyjnych⁴⁴. Kompetencje te dotyczą zarówno militarnej, jak i pozamilitarnej części systemu obronnego państwa. Niestety przepisy ustawy o stanie wojennym odnoszące się do kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie są do końca precyzyjne. Zastrzeżenia można mieć w szczególności do brzmienia art. 16 ust. 2, który może być interpretowany w ten sposób, że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi całymi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, które to jednostki podporządkowano mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, albo że dowodzi tylko częścią Sił Zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych, które podporządkowano mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa⁴⁵. Brak precyzji w tym zakresie negatywnie odbija się na przejrzystości systemu dowodzenia i potencjalnie może utrudniać wykonywanie zadań związanych ze stanem wojennym.

⁴³ A. Gajda, *Sejm jako organ właściwy do pociągnięcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5 (39), s. 176.

⁴⁴ P.K. Marszałek, *Pozycja ustrojowa...*, s. 65.

⁴⁵ C. Sołta, *Prawna regulacja instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz jej konsekwencje po zmianach obowiązujących od dn. 1 stycznia 2014 r. i od dn. 30 kwietnia 2015 r.*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 7, 2015, nr 1, s. 32.

Rozdział 4. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela

Art. 18

1. Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, **ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo**, a także ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec **osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej** mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym.

2. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, **powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń** stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wojennego, a także **zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa**.

Art. 19

W czasie stanu wojennego **można zawiesić prawo do:**

- 1) **strajków pracowniczych i innych form protestu** w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- 2) **strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników;**
- 3) **akcji protestacyjnych studentów** organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje.

Art. 20

1. W czasie stanu wojennego **w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, można dokonać przeszukania tych osób lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności**.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do przeszukania innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych oraz jednostek pływających, należących do osób, o których mowa w ust. 1.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, organy właściwe do stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, o których mowa w ust. 1 i 2, a także tryb postępowania w tych sprawach, mając na względzie potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej oraz poszanowanie godności osób, o których mowa w ust. 1.

Art. 21

1. W czasie stanu wojennego **może być wprowadzona:**
 - 1) **cenzura prewencyjna** środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), z zastrzeżeniem ust. 7;
 - 2) **kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów** przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
 - 3) **kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;**
 - 4) **emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych poprzez urządzenia i sieci telekomunikacyjne**, których treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa.
2. **Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie**, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli.
3. Organy cenzury i kontroli są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa lub obronności państwa.
4. Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencję telekomunikacyjną doręcza się adresatom po zniesieniu stanu wojennego, z zastrzeżeniem ust. 5.
5. Zatrzymane publikacje, przesyłki pocztowe i kurierskie oraz korespondencję telekomunikacyjną, których treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, organ cenzury i kontroli przekazuje niezwłocznie, a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wojennego, organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przepadku rzeczy.
6. **Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego.** Przepisu art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 i 1685) nie stosuje się.
7. **Cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu**

stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych.

8. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi:

- 1) tryb postępowania organów kontroli, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania;
- 2) organy właściwe w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 4, oraz tryb postępowania tych organów, uwzględniając potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania.

Art. 22

1. W czasie stanu wojennego **mogą być zawieszane prawa do:**

- 1) **organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń;**
- 2) **organizowania i przeprowadzania imprez masowych** oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej **imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących imprezami masowymi;**
- 3) **zrzeszania się** poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych.

2. **Przepis ust. 1 pkt 1 nie dotyczy zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego.**

3. Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej, która ma być przeprowadzona na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, może zostać zamieszczona na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych, tylko wówczas, gdy w ocenie ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wojennego.

Art. 23

1. Na obszarze obowiązywania stanu wojennego na **osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość**, a na osobę uczącą się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej.

2. W czasie stanu wojennego mogą być **wprowadzone nakazy lub zakazy:**
- 1) **przebywania lub opuszczania** w ustalonym czasie **oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;**
 - 2) **uzyskania zezwolenia** organów administracji publicznej **na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;**
 - 3) **zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;**
 - 4) **utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.**

Art. 24

1. W czasie stanu wojennego **mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela** w zakresie:
- 1) **dostęp do towarów konsumpcyjnych**, poprzez całkowitą lub częściową **reglamentację zaopatrzenia ludności;**
 - 1a) **swobody uzgadniania cen przez strony umowy**, poprzez zakazanie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
 - 2) **wolności działalności gospodarczej**, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
 - 3) **działalności edukacyjnej**, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych;
 - 4) **obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;**
 - 5) **funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej**, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub obronności państwa;
 - 6) **prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów**, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia;

7) **dostępu do informacji publicznej.**

2. Określone w ust. 1 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzeń wydawanych przez:

- 1) Radę Ministrów – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 1, 1a, 2 i 7;
- 2) właściwego ministra – w przypadku jeżeli ograniczenie określone w ust. 1 pkt 3 dotyczy szkół jemu podległych;
- 3) ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w przypadku ograniczenia określonego w ust. 1 pkt 4;
- 4) ministra właściwego do spraw łączności i ministra właściwego do spraw informatyzacji, działających w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do bankowych systemów telekomunikacyjnych – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 5;
- 5) ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 6;
- 6) właściwego wojewodę – w przypadku stosowania ograniczenia określonego w ust. 1 pkt 3 do szkół, z wyłączeniem szkół wyższych.

3. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 2, określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Art. 25

1. W czasie stanu wojennego **można:**

- 1) **nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania**, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz zapewnienia zaopatrzenia ludności;
- 2) **wprowadzić zarząd komisaryczny dla przedsiębiorców**, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, **jeżeli przedmiotem ich działalności jest wytwarzanie wyrobów lub świadczenie usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa;**

- 3) **nałożyć na osoby fizyczne i osoby prawne prowadzące gospodarstwa rolne obowiązki wykonywania świadczeń polegających na dostawach na rzecz określonych podmiotów produktów rolno-spożywczych oraz na uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt;**
- 4) **wprowadzić najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej** o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także **dokwaterowanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku;**
- 5) **wprowadzić zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa.**

2. Określone w ust. 1 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wprowadza się i stosuje w drodze:

- 1) rozporządzeń Rady Ministrów – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 3–5;
- 2) decyzji organów administracji rządowej, o których mowa w art. 25a ust. 2 – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 1 i 2.

3. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 1, określa się szczególny tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Art. 25a

1. Zarząd komisaryczny ustanawia się w celu zapewnienia skuteczności wytwarzania wyrobów lub świadczenia usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa.

2. Organem administracji rządowej właściwym do powołania i odwołania zarządcy komisarycznego jest:

- 1) dla przedsiębiorstw państwowych – organ założycielski;
- 2) dla spółek handlowych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% akcji lub udziałów – minister wykonujący prawa z tytułu posiadania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem pkt 4;
- 3) dla pozostałych spółek – właściwy terytorialnie wojewoda, z zastrzeżeniem pkt 4.
- 4) (uchylony)

3. Funkcję zarządcy komisarycznego może pełnić osoba posiadająca kwalifikacje i doświadczenie zawodowe w zakresie organizacji i funkcjonowania przedsiębiorców.

4. Koszty osobowe związane ze sprawowaniem zarządu komisarycznego obciążają organ administracji rządowej, który zarząd ustanowił. Pozostałe koszty obciążają przedsiębiorcę i stanowią koszty uzyskania przychodu.
5. Zarządcy komisarycznemu przysługuje prawo uczestniczenia w pracach organów przedsiębiorcy oraz prawo uzyskiwania od tych organów informacji niezbędnych do wykonywania jego funkcji.
6. Decyzje organów przedsiębiorcy w sprawach wytwarzania wyrobów lub świadczenia usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa wymagają zgody zarządcy komisarycznego.
7. Zarządca komisaryczny może wydawać polecenia w formie pisemnej organom przedsiębiorcy w sprawach związanych z wytwarzaniem wyrobów lub świadczeniem usług o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Polecenia wydane przez zarządcę komisarycznego podlegają natychmiastowemu wykonaniu.
8. Od polecenia wydanego przez zarządcę komisarycznego przysługuje odwołanie do organu administracji rządowej, który zarząd ustanowił. Termin wniesienia odwołania wynosi trzy dni. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania polecenia.
9. Organ administracji rządowej rozpatruje odwołanie w terminie trzech dni od daty jego wniesienia. Decyzja organu administracji rządowej w sprawie odwołania jest ostateczna.

Art. 26

1. W czasie stanu wojennego **może być wprowadzony:**
 - 1) całkowity albo częściowy **zakaz lub ograniczenie przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej;**
 - 2) całkowity albo częściowy **zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych** nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3) całkowity albo częściowy **zakaz lub ograniczenie ruchu polskich i obcych jednostek pływających** na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych;
 - 4) całkowity albo częściowy **zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych;**
 - 5) **obowiązek wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.**
2. Określone w ust. 1 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzeń wydawanych przez:

- 1) ministrów właściwych do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku ograniczeń określonych w ust. 1 pkt 1 i 3–5;
 - 2) Ministra Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu i gospodarki morskiej – w przypadku ograniczenia określonego w ust. 1 pkt 2.
3. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 2, określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Art. 27

1. W czasie stanu wojennego **można zająć lub zarekwirować** na potrzeby obronne państwa środki **transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej**.
2. Ministrowie właściwi do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, określą tryb zajmowania lub rekwirowania oraz zwrotu środków transportu, o których mowa w ust. 1, a także organy właściwe w tych sprawach, z uwzględnieniem konieczności udokumentowania przeprowadzonej czynności i wydania stosownego potwierdzenia posiadaczowi środka transportu, a także pouczenia o możliwości ubiegania się o odszkodowanie za szkody wynikłe z wprowadzonego ograniczenia.

Art. 28

1. W czasie stanu wojennego **można:**
 - 1) **zamykać lub ograniczać ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne;**
 - 2) **wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich do przekraczania granicy państwowej;**
 - 3) **wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej oraz przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. Określone w ust. 1 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wprowadza i stosuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu

z ministrem właściwym do spraw zagranicznych i Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Art. 29

1. W czasie stanu wojennego **może być wprowadzony powszechny obowiązek wykonywania pracy przez osoby, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 65 lat** i są zdolne do wykonywania pracy ze względu na stan zdrowia oraz warunki osobiste i rodzinne.

2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, wprowadza Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określając kategorie osób niepodlegających powszechnemu obowiązkowi wykonywania pracy oraz tryb i warunki dokonywania przeniesień osób do pracy w innych miejscowościach, uwzględniając minimalizację uciążliwości wynikających dla tych osób ze stosowania tego ograniczenia.

Art. 30

W czasie stanu wojennego redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie organów administracji publicznej, do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów, decyzji i postanowień tych organów związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

Komentarz do rozdziału 4

Ograniczenia praw i wolności to jedna z najważniejszych konsekwencji stanów nadzwyczajnych, w tym stanu wojennego. Dotyczą one wszystkich osób fizycznych zamieszkałych lub przebywających chociażby czasowo, a także osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym.

Wśród tych ograniczeń można wyróżnić:

- zawieszenie możliwości korzystania z praw i wolności – ustawa przewiduje w tym zakresie zawieszenie prawa do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach produkcji, prawa do strajków i innych form akcji protestacyjnych rolników, akcji protestacyjnych organizowanych przez studentów,

organizacje i samorządy studenckie, jak również zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych, w tym organizowanych w ramach działalności kulturalnej, a także prawa zrzeszania się, poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności różnego rodzaju stowarzyszeń, organizacji czy partii politycznych⁴⁶;

- przełamanie konstytucyjnych zakazów ograniczania wolności i praw w określony sposób – ustawa zakłada taką możliwość w przypadku konstytucyjnego zakazu cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, gdyż art. 21 ust. 1 pkt 1 stanowi o możliwości wprowadzenia cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu obejmującej materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁴⁷;

- modyfikację regulacji dotyczących zasad korzystania z wolności i praw, a także wprowadzanie innych ograniczeń, nieobecnych w czasie normalnego funkcjonowania państwa – można tutaj zaliczyć dopuszczalność przeprowadzenia przeszukania osób i ich mieszkania tylko na podstawie podejrzenia, że ich działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, wprowadzanie nakazów lub zakazów przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów, wprowadzenie kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przesyłek kurierskich, wprowadzenie kontroli rozmów telefonicznych i korespondencji telekomunikacyjnej, wprowadzenie reglamentacji towarów konsumpcyjnych, ograniczenie działalności edukacyjnej, wprowadzenie ograniczenia swobody poruszania się, ograniczenie swobody działalności gospodarczej⁴⁸;

- nałożenie dodatkowych obowiązków na podmioty znajdujące się na obszarze objętym stanem wojennym – pod tym względem ustawa przewiduje możliwość wprowadzenia obowiązku

⁴⁶ A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4 (20), s. 150.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 152.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 153 i 154.

dostarczania przez osoby fizyczne i prawne prowadzące gospodarstwa rolne określonym podmiotom produktów rolno-spożywczych, obowiązku uprawy określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt, wykonywania przez przedsiębiorców dodatkowych zadań służących zaopatrzeniu ludności oraz niezbędnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obowiązku wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz obowiązek posiadania przez osoby, które ukończyły 18. rok życia, przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość⁴⁹.

Wprowadzone ograniczenia nie mogą przy tym przekraczać granic wyznaczonych przez art. 233 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a zatem ich konstrukcja prawna posiada swoje nieprzekraczalne granice, pomimo **że** oparta jest na swobodnej decyzji właściwego organu państwa, dającej duży zakres władzy dyskrecjonalnej, zarówno co do wprowadzenia ograniczeń danego prawa i wolności jednostki, jak i zakresu ograniczenia. Stąd słusznie podkreśla się w literaturze, że wprowadzenie ograniczeń praw i wolności w stanie wojennym wymaga podejmowania szczególnie wyważonych decyzji politycznych, a nade wszystko wykazania ważkich powodów ingerencji organów władzy publicznej w tak fundamentalną sferę⁵⁰.

Ponadto należy zaznaczyć, **że** nie wszystkie te ograniczenia muszą być wprowadzone w przypadku konkretnego stanu wojennego, bowiem to rozporządzenie Prezydenta RP wprowadzające dany stan wojenny wskazuje zakres ograniczeń praw i wolności. Jednakże rozporządzenie to może jedynie zawęzić ten zakres, a nie go rozszerzać, gdyż stanowiłoby to naruszenie ustawy. W tym kontekście niektórzy autorzy wyrażają pogląd, **że** Prezydent RP w wydawanym rozporządzeniu wprowadzającym stan wojenny może wręcz odstąpić od ograniczeń praw i wolności. Stanowisko takie nie wydaje się jednak

⁴⁹ *Ibidem*, s. 154 i 155.

⁵⁰ E. Cisowska-Sakrajda, *Ingerencja państwa w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 3, s. 40.

przekonujące, gdyż w sytuacji gdy nie jest konieczne ograniczenie praw i wolności jednostki, nie ma potrzeby wprowadzenia stanu wojennego, chyba że zawarta w Konstytucji przesłanka niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych przejawia się w niewydolności organów administracyjnych⁵¹.

Rozdział 5. Przepisy karne

Art. 31

Kto w czasie stanu wojennego, będąc członkiem stowarzyszenia, partii politycznej, związku zawodowego, organizacji społeczno-zawodowej rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich lub innych dobrowolnych zrzeszeń lub fundacji, których działalność została zawieszona, nie zaprzestał udziału w ich działalności, **podlega karze pozbawienia wolności do lat 3**.

Art. 32

1. **Kto w czasie stanu wojennego** organizuje strajk, akcję protestacyjną lub inną formę protestu, o których mowa w art. 19 pkt 1–3, albo nimi kieruje, **podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5**.
2. **Kto w czasie stanu wojennego** w celu przeprowadzenia strajku, akcji protestacyjnej lub innej formy protestu, o których mowa w ust. 1, albo w czasie ich trwania przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem zmusza inną osobę do zaniechania wykonywania pracy, **podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5**.
3. **Kto w czasie stanu wojennego** w celu przeprowadzenia strajku, akcji protestacyjnej lub innej formy protestu, o których mowa w ust. 1, niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnymi do użytku obiekty lub urządzenia przedsiębiorców, instytucji lub innych jednostek organizacyjnych albo uniemożliwia lub utrudnia prawidłowe ich funkcjonowanie, **podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10**.

Art. 33

1. **Kto w czasie stanu wojennego**:
 - 1) wbrew zakazowi określonymu w art. 22 ust. 1 pkt 1 organizuje lub przeprowadza zgromadzenie,

⁵¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 133 i 134.

- 2) wbrew zakazowi określönemu w art. 22 ust. 1 pkt 2 organizuje lub przeprowadza imprezê masow¹ albo inn¹ imprezê artystyczn¹ lub rozrywkow¹, niebêd¹c¹ imprez¹ masow¹,
- 3) wbrew obowi¹zkowi określönemu w art. 23 ust. 1 nie posiada przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzaj¹cego to¿samoœç,
- 4) wbrew nakazowi lub zakazowi określönemu w art. 23 ust. 2 pkt 1 przebywa lub nie opuszcza w ustalonym czasie oznaczonego miejsca, obiektu lub obszaru,
- 5) wbrew nakazowi określönemu w art. 23 ust. 2 pkt 2 zmienia miejsce pobytu stałego lub czasowego bez wymaganego zezwolenia,
- 6) wbrew nakazowi określönemu w art. 23 ust. 2 pkt 3 nie zgłasza w ustalonym terminie organowi ewidencji ludnoœci lub Policji przybycia do okreœlonej miejscowoœci,
- 7) wbrew zakazowi określönemu w art. 23 ust. 2 pkt 4 utrwa³a przy pomocy œrodków technicznych wygl¹d lub inn¹ cechê okreœlonego miejsca, obiektu lub obszaru,
- 8) wbrew nakazowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 1 narusza zasady reglamentacji ¿ywnoœci,
- 8a) wbrew zakazowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 1a podwy¿sza ceny na towary lub us³ugi okreœlonego rodzaju albo nie stosuje siê do nakazu stosowania cen w wysokoœci ustalonej na towary lub us³ugi okreœlonego rodzaju,
- 9) wbrew obowi¹zkowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 2 nie stosuje siê do nakazu okresowego zaniechania prowadzenia dzia³alnoœci gospodarczej okreœlonego rodzaju albo bez wymaganego zezwolenia rozpoczyna dzia³alnoœç gospodarcz¹ okreœlonego rodzaju,
- 10) wbrew zakazowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 3 organizuje lub przeprowadza zajêcia dydaktyczne w szko³ach,
- 11) wbrew zakazowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 4 nie stosuje siê do wprowadzonych ograniczeñ w obrocie krajowymi œrodkami p³atniczymi, obrocie dewizowym oraz dzia³alnoœci kantorowej,
- 12) wbrew obowi¹zkowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 5 nie stosuje siê do nakazu wy³¹czenia na czas okreœlony urz¹dzeñ ³¹cznoœci lub zawieszenia us³ug albo nakazu niezw³ocznego z³o¿enia do depozytu radiowych i telewizyjnych urz¹dzeñ nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub innego sposobu ich zabezpieczenia,
- 13) wbrew obowi¹zkowi określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 6 nie stosuje siê do nakazu niezw³ocznego z³o¿enia do depozytu broni palnej, amunicji, materia³ów wybuchowych, innych rodzajów broni lub okreœlonych przedmiotów albo zakazu ich noszenia,

14) wbrew obowiązкови określönemu w art. 24 ust. 1 pkt 7 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej,

15) wbrew obowiązкови określönemu w art. 25 ust. 1 pkt 1 uchyla się od wykonania dodatkowego zadania gospodarczego,

16) wbrew obowiązкови określönemu w art. 25 ust. 1 pkt 3 nie wykonuje świadczenia polegającego na dostawie na rzecz określönego podmiotu produktów rolno-spożywczych, nie uprawia określönego gatunku roślin lub nie hoduje określönego gatunku zwierząt albo utrudnia lub udaremnia wykonywanie tego obowiązku przez osobę do tego zobowiązaną,

17) w warunkach określonych w art. 25 ust. 1 pkt 4 uniemożliwia osobie uprawnionej zajęcie przydzielönego lokalu lub budynku albo uporczywie utrudnia korzystanie z przydzielönego części lokalu mieszkalnego lub budynku,

18) wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do całkowitego lub częściowego zakazu przewozu osób lub rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim lub żegludze śródlądowej, albo do ograniczenia w tym przewozie,

19) wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do całkowitego albo częściowego zakazu lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym lub morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej,

20) wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się do całkowitego albo częściowego zakazu ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym lub na śródlądowych drogach wodnych albo do ograniczenia w tym ruchu,

21) wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do całkowitego albo częściowego zakazu ruchu pojazdów na drodze publicznej, albo do ograniczenia w tym ruchu,

22) wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 5 nie wykonuje przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,

23) wbrew obowiązкови określönemu w art. 29 ust. 1 uchyla się od wykonywania pracy

– **podlega karze aresztu albo grzywny.**

2. Rozpoznawanie spraw określonych w ust. 1 następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym.

Art. 34

1. Niewykonane w całości lub w części do dnia zniesienia stanu wojennego lub uchylecia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela kary za przestępstwa i wykroczenia wymierzone na podstawie przepisów ustawy podlegają wykonaniu.
2. Postępowania w sprawach, o których mowa w art. 31–33, wszczęte i niezakończone orzeczeniem kończącym postępowanie do dnia zniesienia stanu wojennego lub uchylecia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy, a wymierzone kary podlegają wykonaniu.
3. Po zniesieniu stanu wojennego postępowanie w sprawach o wykroczenia określone w niniejszej ustawie prowadzi się na zasadach ogólnych.

Komentarz do rozdziału 5

Naruszanie przepisów ustawy o stanie wojennym skutkuje odpowiedzialnością karną. Ustawa zasadniczo nie zawiera ograniczenia podmiotowego, jeśli chodzi o osoby ponoszące tę odpowiedzialność (a zatem może to być każdy, kto dopuszcza się naruszeń), zaś wyjątkiem jest tutaj jedynie art. 31, odnoszący się konkretnie do osoby będącej „członkiem stowarzyszenia, partii politycznej, związku zawodowego, organizacji społeczno-zawodowej rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich lub innych dobrowolnych zrzeszeń lub fundacji, których działalność została zawieszona”.

Ustawodawca nie zdecydował się w większości na wysokie zagrożenie karą naruszeń ustawy (najwyższa sankcja karna przewidziana została w art. 32 ust. 3 i jest to kara od roku do 10 lat pozbawienia wolności), a art. 33 ust. 1 zakłada wariantowe zastosowanie instrumentu izolacyjnego (kara aresztu) lub nieizolacyjnego (kara grzywny). Należy zgodzić się z prezentowaną w literaturze aprobatą dla tego rodzaju rozwiązań. Słusznie bowiem podkreśla się, że prawa i wolności człowieka i obywatela stanowią istotę demokratycznego państwa prawa, a ich ograniczenie ma charakter wyjątkowy. W konsekwencji kara za korzystanie z uprawnień, które w stanie normalnym przysługują danemu podmiotowi, nie może być zbyt surowa. Zasadne jest też rozwiązanie polegające na prowadzeniu postępowań

i wykonywanie kar po zniesieniu stanu wojennego, gdyż jest to sposób realizacji zasady pewności prawa oraz reguły przewencji ogólnej⁵².

Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe

Art. 35–37

(pominięte)

Art. 38

Tracą moc:

- 1) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. poz. 154, z 1982 r. poz. 18 oraz z 1989 r. poz. 178);
- 2) ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. poz. 18 i 272 oraz z 1983 r. poz. 297);
- 3) ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego (Dz.U. poz. 273 oraz z 1983 r. poz. 297).

Art. 39

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia⁵³.

Komentarz do rozdziału 6

Ustawa o stanie wojennym uchyla obowiązujące wcześniej regulacje, nieprzystające do potrzeb demokratycznego państwa prawa, w tym dekret o stanie wojennym z 1981 r., uznany przez Trybunał Konstytucyjny *ex post* jako niekonstytucyjny i niezgodny z ratyfikowaną umową międzynarodową (o czym już wcześniej wspomniano). Ustawa przewiduje też 30-dniową *vacatio legis*.

⁵² M. Szydysz, A. Woroniecka, *Prawne podstawy bezpieczeństwa i administracja publiczna. Skrypt dla I roku studiów Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013, s. 79.

⁵³ Ustawa została ogłoszona w dniu 25 września 2002 r.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym

Dz.U. z 2002 r. Nr 117 poz. 985

Tekst jednolity opracowany na podstawie:

Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

Komentarz

Ustawa o stanie wyjątkowym została przyjęta przez Sejm (wraz z poprawkami Senatu) 21 czerwca 2002 r. Prezydent podpisał ją 7 lipca tego roku, a weszła w życie 21 stycznia 2003 r.⁵⁴

Zaproponowana przez ówczesny rząd (koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego) regulacja wcale nie cieszyła się powszechnym poparciem. Za jej przyjęciem, przed skierowaniem jej do prac senackich, głosowało jedynie 198 posłów (w zdecydowanej większości z SLD i PSL), przeciw było 158 (prawie cała ówczesna opozycja – Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona i Liga Polskich Rodzin), 8 parlamentarzystów wstrzymało się od głosu, a aż 96 nie brało udziału

⁵⁴ Zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021130985> (dostęp: 3.02.2025).

w posiedzeniu Sejmu (w tym 38 z SLD)⁵⁵. Takie rozłożenie głosów jednoznacznie wskazywało, że rozwiązanie przyjęte w 2002 r. nie było akceptowane przez wszystkie formacje polityczne istniejące na początku tego tysiąclecia. Partie opozycyjne jednoznacznie odrzuciły te regulacje. Nie zmienia to faktu, że ustawa przyjęta w tym kształcie (poza drobnymi poprawkami) jest wciąż obowiązująca.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1

Ustawa określa **tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego**, a także **zasady działania organów władzy publicznej** oraz zakres, w jakim mogą być **ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela** w czasie stanu wyjątkowego.

Art. 2

1. 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.

1a. 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. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570), wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami.

2. We wniosku, o którym mowa w ust. 1, **Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar**, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednio do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, **rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela**.

⁵⁵ Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/15.htm> <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&20&30> (dostęp: 3.02.2025).

Art. 3

1. **Prezydent** Rzeczypospolitej Polskiej **niezwłocznie rozpatruje wniosek**, o którym mowa w art. 2 ust. 1, a następnie **wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia**. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej **przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania**.

2. W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego określa się **przyczyny wprowadzenia, czas trwania i obszar**, na jakim wprowadza się stan wyjątkowy, oraz, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, **rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela**.

Art. 4

1. Stan wyjątkowy **obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia**, o którym mowa w art. 3 ust. 1, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadku **uchylenia rozporządzenia**, o którym mowa w art. 3 ust. 1, **przez Sejm** Rzeczypospolitej Polskiej, uchwałę Sejmu w tej sprawie **niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw** Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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**.

Art. 5

1. 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 dni**.

2. **Prezydent** Rzeczypospolitej Polskiej, **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**.

3. Przepisy art. 2–4 stosuje się odpowiednio do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1.

4. Przepisy art. 4 ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio do rozporządzenia, o którym mowa w ust. 2.

Art. 6

Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i innych aktów prawnych dotyczących tego stanu, przekazanych im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

Art. 7

Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego.

Komentarz do rozdziału 1

Rozdział pierwszy ustawy o stanie wyjątkowym składa się z siedmiu artykułów. Artykuł 1 wskazuje zakres regulacji. Mowa w nim o tym, że akt będzie określał:

- tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego;
- zasady działania organów władzy publicznej;
- zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela.

Kolejny artykuł ustawy mówi o okolicznościach, w jakich można wprowadzić tę regulację. Wskazane są w nim trzy ich kategorie, gdy mamy do czynienia ze szczególnym zagrożeniem:

- konstytucyjnego ustroju państwa;
- bezpieczeństwa obywateli;
- porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni.

W art. 2 znajduje się również kluczowa informacja. Zagrożenia wymienione powyżej uzasadniają wprowadzenie stanu wyjątkowego jedynie wtedy, gdy nie da się ich usunąć „poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych”.

Cały proces inicjuje Rada Ministrów, która w tej sytuacji „może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego”.

W przygotowanym przez rząd wniosku określa się:

- przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego;
- obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony;
- odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Ostateczną decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmuje Prezydent RP (w drodze rozporządzenia). Ma on obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć wniosek Rady Ministrów. Stan wyjątkowy wprowadza się na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni. Rozporządzenie Prezydenta RP powinno być przedstawione Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm może uchylić rozporządzenie Prezydenta RP.

Rozwiązanie, w którym to właśnie władza wykonawcza podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, jest właściwe. To ona jest odpowiedzialna za sprawne działanie państwa i to na niej przede wszystkim spoczywa obowiązek dbania o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. Słuszne jest również rozwiązanie pozwalające izbie pierwszej polskiego parlamentu na uchylenie rozporządzenia Prezydenta RP. W art. 10 Konstytucji RP jest opisana zasada mówiąca o równowadze władz. Ta kompetencja Sejmu ją w praktyce realizuje. W demokratycznym państwie powinno się ograniczać potencjalne autorytarne zapędy władzy wykonawczej. Możliwość uchylenia rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego cel ten realizuje.

Artykuł 5 ustawy o stanie wyjątkowym zakłada możliwość przedłużenia stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni. Dzieje się tak wtedy, gdy „nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”. Decyzję o tym podejmuje Prezydent RP (w formie rozporządzenia). Głowa państwa ma również uprawnienie pozwalające znieść stan wyjątkowy. Może to zrobić przed upływem czasu na wniosek Rady Ministrów. Tym samym stan wyjątkowy może przestać obowiązywać albo na skutek upływu czasu, na jaki został wprowadzony, albo w wyniku rozporządzenia Prezydenta RP.

Informacja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego powinna być jak najszybciej podana do powszechnej wiadomości. Ustawa przewiduje, że odbywa się to „w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze”.

Poza tym ustawa obliuguje redaktorów dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do niezwłocznego i nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta RP.

Regulacja o sposobach przekazywania informacji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego pochodzi z początku tego tysiąclecia. Z całą pewnością obecnie najskuteczniejszą i najszybszą metodą byłaby wiadomość SMS.

Ustawa o stanie wyjątkowym nakłada również na Ministra Spraw Zagranicznych obowiązek notyfikacji wprowadzenia i zniesienia tego stanu Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Może zastanawiać, dlaczego w tym przepisie brakuje obowiązku notyfikacji tego faktu Sekretarzowi Generalnemu NATO oraz np. Przewodniczącemu Komisji Europejskiej. Sekretarz NATO nie został przewidziany prawdopodobnie dlatego, że Pakt zajmuje się sprawami dotyczącymi bezpieczeństwa zewnętrznego państw członkowskich, a nie ich problemami wewnętrznymi. Polska w momencie przyjmowania ustawy nie była członkiem Unii Europejskiej i tym faktem można wyjaśnić brak wzmianki o konieczności informowania najwyższych urzędników Wspólnot.

Komentując regulacje z tego fragmentu ustawy, należy jeszcze wspomnieć o art. 2 ust. 1a. Znajduje się w nim definicja cyberprześtrzeni. Przepis ten pojawił się w ustawie w 2017 r. Współczesna rzeczywistość jest mocno związana z cyberprzestrzenią. Zapewnienie bezpieczeństwa w tej sferze jest obowiązkiem państwa i jego skuteczne wypełnianie może uzasadniać wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Niestety w najnowszej polskiej historii zaistniały przesłanki do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Ze względu na trudną sytuację na granicy polsko-białoruskiej 2 września 2021 r. Prezydent Andrzej

Duda wydał rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego. Obowiązywał on w 115 miejscowościach w województwie podlaskim oraz 68 w województwie lubelskim. W praktyce obejmował 3-kilometrowy pas wzdłuż granicy z Białorusią⁵⁶.

Zgodnie z regulacjami Konstytucji RP i ustawy o stanie wyjątkowym, 6 września 2021 r. nad uchycieniem rozporządzenia Prezydenta RP głosował Sejm. 247 posłów (większości z rządzącej partii Prawa i Sprawiedliwości) głosowała przeciwko uchyceniu rozporządzenia, 148 posłów (głównie dwie największe partie opozycyjne: Koalicja Obywatelska i Lewica) poparło uchycenie aktu⁵⁷.

W dniu 1 października 2021 r., po uprzedniej zgodzie Sejmu, Prezydent RP zdecydował o przedłużeniu stanu wyjątkowego na kolejne 60 dni⁵⁸. Po upływie 90 dni (2 grudnia 2021 r.) rozporządzenie Prezydenta RP straciło moc. Jednak na tym samym obszarze zaczęły obowiązywać przepisy znowelizowanej w międzyczasie ustawy o ochronie granicy państwowej, które pozwoliły na zachowanie większości ograniczeń przewidzianych we wcześniejszym rozporządzeniu Prezydenta RP⁵⁹. Rozporządzenie ministra obowiązywało do 1 marca 2022 r., po czym zostało przedłużone do 30 czerwca tego samego roku⁶⁰.

Wprowadzenie, przedłużenie stanu wyjątkowego oraz późniejsze realizowanie na obszarze przygranicznym postanowień noweli ustawy o ochronie granicy państwowej wywoływało liczne kontrowersje.

⁵⁶ Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/bezpieczenstwo-polski-na-pierwszym-miejscu-stan-wyjatkowy-przy-granicy-z-bialorusia> (dostęp: 4.02.2025).

⁵⁷ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=36&NrGlosowania=160> (dostęp: 4.02.2025).

⁵⁸ Zob. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-podpisal-rozporzadzenie-ws-przedluzenia-stanu-wyjatkowego,35808> (dostęp: 4.02.2025).

⁵⁹ O wprowadzeniu wynikających z noweli postanowień (między innymi ograniczających część praw i wolności człowieka i obywatela) decyduje minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej, <https://www.gov.pl/web/mswia/sejm-uchwalil-nowelizacje-ustawy-o-ochronie-granicy-panstwowej> (dostęp: 4.02.2025).

⁶⁰ K. Sobczak, *Jest rozporządzenie – ograniczenia na granicy z Białorusią do końca czerwca 2022 r.*, <https://www.prawo.pl/samorzad/ograniczenia-na-granicy-z-bialorusia-do-30-czerwca-2022r,511733.html> (dostęp: 4.02.2025).

Podnosili je zarówno politycy opozycji, jak i przedstawiciele różnych organizacji społecznych (w tym chroniących prawa człowieka) oraz środowiska dziennikarskie.

Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej

Art. 8

W czasie stanu wyjątkowego **organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.**

Art. 9

Działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują:

- 1) **Prezes Rady Ministrów** – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego **na obszarze większym niż obszar jednego województwa;**
- 2) **właściwy wojewoda** – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego **na obszarze lub części obszaru jednego województwa.**

Art. 10

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.

Art. 10a

1. Jeżeli użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty Policji okazało się niewystarczające do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania lub nie jest możliwe ze względu na okoliczności zdarzenia, pododdział zwarty Policji może użyć lub wykorzystać broń palną.

2. Polecenie użycia lub wykorzystania broni palnej przez pododdział zwarty Policji wydaje komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji lub Komendant Główny Policji, a w przypadku gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia funkcjonariusza wchodzącego w skład tego pododdziału lub innej osoby – dowódca pododdziału zwartego.

3. Bezpośrednio przed wydaniem rozkazu użycia broni palnej przez pododdział zwarty Policji, dowódca:
 - 1) wzywa do zachowania zgodnego z prawem, w szczególności do porzucenia broni lub niebezpiecznego przedmiotu lub do zaniechania stosowania przemocy;
 - 2) uprzedza o możliwości użycia broni palnej w przypadku niepodporządkowania się temu wezwaniu;
 - 3) wydaje rozkaz oddania strzału ostrzegawczego lub salwy ostrzegawczej w bezpiecznym kierunku.
4. Przepisu ust. 3 nie stosuje się, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia funkcjonariusza wchodzącego w skład pododdziału zwartego Policji lub innej osoby.
5. O każdym przypadku użycia lub wykorzystania broni palnej przez pododdział zwarty Policji, jego dowódca niezwłocznie powiadamia przełożonego, który wydał polecenie użycia broni palnej, lub osobą pełniącą służbę dyżurną.
6. Do czynności podejmowanych przez przełożonego po użyciu broni palnej stosuje się przepisy art. 36 ust. 1–4, art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 38 oraz art. 39 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1120).
7. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do użycia lub wykorzystania broni palnej przez pododdział zwarty Policji, stosuje się przepisy art. 43 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 44 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Art. 11

1. W czasie stanu wyjątkowego **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 wyczerpane.
2. **Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych** Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w ust. 1, **nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji** Rzeczypospolitej Polskiej **i ratyfikowanych umów międzynarodowych.**
3. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów

określone w art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.)⁶¹.

3a. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą użyć i wykorzystać środki przymusu bezpośredniego, do użycia i wykorzystania których uprawnieni są żołnierze Żandarmerii Wojskowej wchodzący w skład pododdziału zwartego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

3b. Do użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się przepisy art. 41–43 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

3c. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą użyć broni palnej lub ją wykorzystać.

3d. Zgody na użycie lub wykorzystanie broni palnej przez oddział lub pododdział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej udziela przełożony służbowy, a w przypadku gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia żołnierza wchodzącego w skład tego oddziału lub pododdziału lub innej osoby – dowódca pododdziału zwartego.

3e. Bezpośrednio przed wydaniem rozkazu użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej ich dowódca:

- 1) wzywa do zachowania zgodnego z prawem, w szczególności do porzucenia broni lub niebezpiecznego przedmiotu lub do zaniechania stosowania przemocy;
- 2) uprzedza o możliwości użycia broni palnej w przypadku niepodporządkowania się temu wezwaniu;
- 3) wydaje rozkaz oddania strzału ostrzegawczego lub salwy ostrzegawczej w bezpiecznym kierunku.

3f. Przepisu ust. 3e nie stosuje się, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia żołnierza wchodzącego w skład oddziału lub pododdziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub innej osoby.

3g. O każdym przypadku użycia broni palnej przez oddział i pododdział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jego dowódca niezwłocznie powiadamia przełożonego, który wydał polecenie użycia broni palnej, lub osobę pełniącą służbę dyżurną.

⁶¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 i 1955 oraz z 2017 r. poz. 60, 244, 708, 768, 1086 i 1321.

3h. Do czynności podejmowanych przez przełożonego po użyciu broni palnej stosuje się przepisy art. 36 ust. 1–4, art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 38 oraz art. 39 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

3i. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do użycia i wykorzystania broni palnej przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się przepisy art. 43 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 44 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

4. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego.

Art. 12

1. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

2. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

3. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa.

4. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

Art. 13

W czasie stanu wyjątkowego organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą w celu przywrócenia porządku publicznego wkroczyć na teren szkoły wyższej bez wezwania przez rektora, którego należy niezwłocznie o tym zawiadomić.

Art. 14

Decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie niniejszej ustawy lub przepisów wykonawczych podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio.

Komentarz do rozdziału 2

Postanowienia rozdziału 2 ustawy o stanie wyjątkowym dotyczą działalności organów władzy publicznej. Ustawodawca słusznie wskazuje, że powinny one funkcjonować w dotychczasowych strukturach. Regulacje te są praktycznym zastosowaniem zasad: proporcjonalności i ostateczności. Na ile to możliwe, w stanie wyjątkowym wszelkie zmiany powinny mieć charakter wyjątkowy i być ściśle limitowane. Ani Konstytucja RP, ani ustawa o stanie wyjątkowym nie przewidują powołania jakiegos szczególnego organu, który by w takiej sytuacji kierował państwem⁶².

W art. 9 ustawodawca wskazał organy, które będą właściwe do działań podczas stanu wyjątkowego. Są nimi:

- Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa;
- właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

Podobnie jak w innych przypadkach, kompetencje w tym zakresie będą miały organy jednoosobowe. Wskazanie jako właściwego premiera, a nie na przykład Rady Ministrów daje nadzieję, że w sytuacjach wyjątkowych podejmie on decyzję szybciej.

Kolejny artykuł ustawy nakłada na premiera obowiązek informowania Prezydenta RP o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego. Wydaje się, że są dwa powody przyjęcia tej regulacji. Po pierwsze, podkreśla ona znaczenie głowy państwa w tym zakresie. Prezydent RP, który przecież wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, powinien wiedzieć, w jaki sposób praktycznie realizowane są zadania z niego wynikające. Po drugie, przepis ten w jakimś stopniu pozwala Prezydentowi RP (choćby pośrednio) na wypełnianie konstytucyjnego obowiązku stania „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” (art. 127).

62 K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 258.

Regulacje opisane w kolejnych dwóch artykułach podkreślają znaczenie stanu wyjątkowego. Zawarte w nich postanowienia pozwalają zwartym pododdziałom Policji na stosowanie broni palnej, a w sytuacjach szczególnych ustawa (jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane) przewiduje użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych. Decyduje o tym Prezydent RP na wniosek premiera.

W świetle ustawy użycie oddziałów i pododdziałów wojska musi być limitowane. Nie może ono bowiem „zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Rozwiązanie przyjęte w ustawie jest słuszne. Podstawowym obowiązkiem Sił Zbrojnych jest obrona państwa przed zagrożeniem zewnętrznym. Ewentualny ich udział w realizacji zadań mających na celu ochronę konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli czy porządku publicznego nie jest ich podstawowym zadaniem. Wojsko może je w szczególnych przypadkach podjąć, ale jedynie gdy to nie koliduje z jego konstytucyjnymi obowiązkami.

By sprawnie realizować działania w stanie wyjątkowym, możliwe jest zawieszenie organów samorządu terytorialnego. Decyduje o tym premier na wniosek wojewody. Ustawodawca słusznie wskazuje, że może się to odbyć jedynie, gdy organy samorządu terytorialnego nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Regulacja ta podkreśla autonomię władz gminy, powiatu czy samorządu wojewódzkiego. Nawet w stanie wyjątkowym ingerencja w jego prace jest ściśle limitowana.

W sytuacji zawieszenia organów samorządu terytorialnego premier powołuje komisarza rządowego, który przejmuje kompetencje organów samorządowych. Kończy on swoje działania albo z upływem czasu określonego przez premiera, albo z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

W art. 13 ustawy o stanie wyjątkowym przewidziana jest ingerencja w kompetencje kolejnego podmiotu, który w świetle polskiego prawa cieszy się swego rodzaju autonomią. W czasie obowiązywania stanu

wyjątkowego organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą wkroczyć na teren szkoły wyższej także bez zgody rektora. Ustawa przewiduje jedynie konieczność jego zawiadomienia.

Podczas stanu wyjątkowego wprowadzonego w Polsce w 2021 r. Policja nie stosowała broni palnej, nie zostały również użyte Siły Zbrojne ani nie zawieszono działalności organów samorządu terytorialnego.

Rozdział 3. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela

Art. 15

1. Na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, **ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo**. Ograniczenia te **stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych** nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym.
2. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1, **powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń** stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także **zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa**.

Art. 16

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

- a) **ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych**, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji,
- b) **nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych**, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

2. **Przepis ust. 1 pkt 1 nie dotyczy zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń**, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, **a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego.**

3. Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej, która ma być przeprowadzona na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, może zostać zamieszczona na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorok publicznych, tylko wówczas, gdy w ocenie ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Art. 17

1. 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.

2. Odosobniona może być również osoba, która **ukończyła 17 lat**, jeżeli **przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna.**

3. 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.

4. **Wojewoda**, o którym mowa w ust. 3, **wszczyna postępowanie** w sprawach odosobnienia **na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego**.

5. **Decyzję** w sprawie odosobnienia **doręcza się osobie odosobnionej niezwłocznie**, nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania. Decyzję tę uchyla się niezwłocznie, jeżeli ustaną przyczyny uzasadniające odosobnienie.

6. Decyzje w sprawach odosobnienia **są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego** w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach, z tym że sąd wyznacza rozprawę w terminie 7 dni od daty otrzymania skargi. Przepisu art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 i 1370) nie stosuje się.

7. W czasie odosobnienia nie może być rozwiązany stosunek pracy z osobą odosobnioną, chyba że przed odosobnieniem zaistniały z jej winy okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia. Termin do wniesienia środków prawnych przeciwko rozwiązaniu stosunku pracy liczy się w tych przypadkach od dnia zakończenia odosobnienia.

8. Do pobytu osób odosobnionych w ośrodkach odosobnienia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego wykonawczego dotyczące praw i obowiązków tymczasowo aresztowanych, wykonywania tymczasowego aresztowania oraz nadzoru penitencjarnego.

9. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi ośrodki odosobnienia z uwzględnieniem odpowiedniego stopnia zabezpieczenia ośrodków oraz izolacji odosobnionych.

Art. 18

1. Na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego na **osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość**, a na osobę uczącą się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej.

2. W czasie stanu wyjątkowego mogą być **wprowadzone nakazy lub zakazy**:

- 1) **przebywania lub opuszczania** w ustalonym czasie **oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów**;
- 2) **uzyskania zezwolenia** organów administracji publicznej **na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego**;

- 3) zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;
- 4) **utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu** lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

Art. 19

1. W czasie stanu wyjątkowego **na wezwanie organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego osoba mająca ukończone 17 lat jest obowiązana do udziału**, we wskazanym miejscu, **w rozmowie ostrzegawczej**. Wezwanie to może być przekazane w dowolnej udokumentowanej formie.
2. Do udziału w rozmowie ostrzegawczej można wezwać tylko taką osobę, co do której **zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego**.
3. Jeżeli osoba wezwana na rozmowę ostrzegawczą nie zgłosi się dobrowolnie na wskazane miejsce, a fakt otrzymania wezwania nie budzi wątpliwości, **może być przymusowo doprowadzona** przez organ zzywający.
4. **Jeżeli podejrzenie**, o którym mowa w ust. 2, **dotyczy osoby niemającej ukończonych 17 lat, wezwanie przekazuje się i przeprowadza rozmowę ostrzegawczą z rodzicami** lub rodzicem albo opiekunem prawnym tej osoby. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.
5. Rozmowa ostrzegawcza polega **na udzieleniu pouczenia o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku prawnego** oraz niestosowania się do ustalonych na czas stanu wyjątkowego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Osoby obecne przy rozmowie potwierdzają przebieg rozmowy podpisami na protokole.
6. W przypadku określonym w ust. 4, **rozmowa ostrzegawcza odbywa się w obecności osoby, której podejrzenie dotyczy, jeżeli takie jest życzenie rodzica** lub opiekuna prawnego tej osoby.

Art. 20

1. W czasie stanu wyjątkowego **może być wprowadzona**:
 - 1) **cenzura prewencyjna** środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. poz. 24, z późn. zm.)⁶³), z zastrzeżeniem ust. 7;

⁶³ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 1988 r. poz. 324, z 1989 r. poz. 187, z 1990 r. poz. 173, z 1991 r. poz. 442, z 1996 r. poz. 542, z 1997 r. poz. 554 i 770, z 1999 r. poz. 999, z 2001 r. poz. 1198, z 2002 r. poz. 1271, z 2004 r. poz. 1181, z 2005 r.

2) kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;

3) kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych;

4) emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych przez urządzenia i sieci telekomunikacyjne, których treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

2. Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych, niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli.

3. Organy cenzury i kontroli są uprawnione do zatrzymywania w całości lub w części publikacji, przesyłek pocztowych i kurierskich oraz korespondencji telekomunikacyjnej, a także do przerywania rozmów telefonicznych i transmisji sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, jeżeli ich zawartość lub treść może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

4. Zatrzymane publikacje, przesyłki lub korespondencję telekomunikacyjną doręcza się adresatom po zniesieniu stanu wyjątkowego, z zastrzeżeniem ust. 5.

5. Zatrzymane publikacje, przesyłki pocztowe i kurierskie oraz korespondencję telekomunikacyjną, których treść lub zawartość pochodzi z przestępstwa, była przeznaczona do popełnienia przestępstwa albo została objęta zakazem posiadania, organ cenzury i kontroli przekazuje, niezwłocznie a najpóźniej bezpośrednio po zniesieniu stanu wyjątkowego, organom właściwym do prowadzenia postępowania karnego lub orzeczenia przypadku rzeczy.

6. Decyzje organów cenzury i kontroli są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego. Przepisu art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się.

7. Cenzura prewencyjna nie obejmuje należących do kościołów i innych związków wyznaniowych środków społecznego przekazu, stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych.

8. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi:

poz. 377, z 2007 r. poz. 590, z 2010 r. poz. 1228 i 1551, z 2011 r. poz. 459, 934, 1204 i 1660, z 2012 r. poz. 1136 oraz z 2013 r. poz. 771.

- 1) tryb postępowania organów cenzury i kontroli, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania;
- 2) organy właściwe w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 4, oraz tryb postępowania tych organów, uwzględniając potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania.

Art. 21

W czasie stanu wyjątkowego **mogą być wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela** w zakresie:

- 1) **dostępu do towarów konsumpcyjnych**, poprzez całkowitą lub częściową **reglamentację zaopatrzenia ludności**;
- 1a) swobody uzgadniania cen przez strony umowy, poprzez zakazanie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- 2) **wolności działalności gospodarczej**, poprzez nakazanie okresowego **zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju** albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- 3) **działalności edukacyjnej**, poprzez **okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych**;
- 4) **obrotu krajowymi środkami płatniczymi**, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;
- 5) **transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających** na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych;
- 6) **funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej**, poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług, na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli albo porządkowi publicznemu;
- 7) **prawa posiadania broni palnej**, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia;
- 8) **dostępu do informacji publicznej**.

Art. 22

1. **Rada Ministrów**, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, określa, **w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń** wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1, **uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości** wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

2. Jeżeli stan wyjątkowy został **wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części**, określone w ust. 1 **kompetencje Rady Ministrów przejmują właściwy wojewoda**.

3. Określone w art. 21 ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1, wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzeń wydawanych przez:

- 1) właściwego ministra – w przypadku jeżeli ograniczenie określone w art. 21 pkt 3 dotyczy szkół jemu podległych;
- 2) ministra właściwego do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w przypadku ograniczenia określonego w art. 21 pkt 4;
- 3) ministrów właściwych do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej działających w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 5;
- 4) ministra właściwego do spraw łączności i ministra właściwego do spraw informatyzacji działających w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego w odniesieniu do bankowych systemów telekomunikacyjnych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 6;
- 5) ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – w przypadku ograniczeń określonych w art. 21 pkt 7;
- 6) właściwego wojewodę – w przypadku stosowania ograniczenia określonego w art. 21 pkt 3 do szkół, z wyłączeniem szkół wyższych, oraz stosowania ograniczeń określonych w art. 21 pkt 1, 1a, 2 i 5, jeżeli stan wyjątkowy wprowadzono na obszarze jednego województwa lub jego części.

4. W rozporządzeniach, o których mowa w ust. 3, określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Komentarz do rozdziału 3

Rozdział 3 ustawy o stanie wyjątkowym poświęcony jest zakresowi ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Znajdują się w nim konkretne informacje o ich charakterze. Są one rozwinięciem uregulowań konstytucyjnych. To właśnie w ustawie zasadniczej znalazła się klauzula negatywna informująca, jakie prawa i wolności człowieka mogą być limitowane. Artykuł 233 Konstytucji RP stanowi, że w okresie stanu wyjątkowego (i wojennego) nie można ograniczać konstytucyjnych wolności i praw dotyczących:

- godności człowieka (art. 30);
- obywatelstwa (art. 34 i 36);
- ochrony życia (art. 38);
- humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4);
- ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42);
- dostępu do sądu (art. 45);
- dóbr osobistych (art. 47);
- sumienia i religii (art. 53);
- petycji (art. 63);
- rodziny i dziecka (art. 48 i 72).

Określonym w ustawie o stanie wyjątkowym ograniczeniom podlegają wszystkie osoby fizyczne (także te, które czasowo przebywają na terenie, na którym ten stan został wprowadzony) oraz osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. W art. 15 ust. 2 po raz kolejny podkreślone są zasady charakterystyczne dla stanów nadzwyczajnych (proporcjonalności i celowości). Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela powinny bowiem „odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń” i jednocześnie „zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”.

W kolejnym fragmencie ustawy wymienione są poszczególne prawa, które można zawiesić podczas stanu wyjątkowego. Należą do nich: prawo do zgromadzeń, organizowania imprez masowych, strajków pracowniczych, strajków i akcji protestacyjnych rolników i akcji protestacyjnych studentów. Limitowane może być również prawo zrzeszania się poprzez: zakaz tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych itp. oraz nakaz okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych itp.

Elżbieta Kurzęba podkreśla szczególną rolę zakazu zgromadzeń. Zaznacza ona, że na ogół okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego związane są z niepokojami społeczno-politycznymi, a organizowanie zgromadzeń „może stać się potencjalnym źródłem zagrożeń dla stabilności w funkcjonowaniu państwa”⁶⁴.

Istotną rolę w uspokajaniu napiętej sytuacji może również spełniać zakaz organizowania różnego rodzaju strajków i akcji protestacyjnych. Często to właśnie one są katalizatorem napięć i dodatkowo intensyfikują społeczne wzburzenie. Odbywać mogą się jedynie zgromadzenia organizowane przez kościoły i inne związki religijne oraz organy państwa lub organy samorządu terytorialnego.

Charakterystyczną instytucją dla stanu wyjątkowego jest możliwość odosobnienia (internowania) osoby, 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”. Tego rodzaju działanie prewencyjne można zastosować nawet wobec siedemnastolatka (trzeba z nim wcześniej odbyć rozmowę ostrzegawczą).

O odosobnieniu decyduje wojewoda. Wszczytna on stosowne postępowanie „na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego”.

64 E. Kurzęba, *Stany nadzwyczajne...*, s. 258.

Instytucję odosobnienia można porównać do kary pozbawienia wolności lub środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W ustawie, na co zwraca uwagę Elżbieta Kurzęba, nie wskazuje się warunków, w jakich internowanie powinno się odbywać⁶⁵. Określono w niej jedynie, że w ośrodkach odosobnienia będzie stosowało się „przepisy Kodeksu karnego wykonawczego dotyczące praw i obowiązków tymczasowo aresztowanych, wykonywania tymczasowego aresztowania oraz nadzoru penitencjarnego”.

Kolejne ograniczenia przewiduje art. 18 ustawy o stanie wyjątkowym. W świetle jego postanowień, na osobę pełnoletnią „może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a na osobę, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej”.

Poza tym ustawa przewiduje możliwość wprowadzenia nakazów i zakazów dotyczących między innymi:

- przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;
- uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

Następny artykuł wprowadza kolejną, typową dla stanu wyjątkowego instytucję – rozmowę ostrzegawczą. Ustawa daje organom prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego możliwość przeprowadzenia rozmowy ostrzegawczej. Może zostać na nią wezwana osoba mająca ukończone 17 lat, w stosunku do której „zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego”.

W przypadku, w którym to podejrzenie dotyczy osób młodszych niż 17 lat, taką rozmowę przeprowadza się z rodzicami (rodzicem, opiekunem prawnym). Osoba, której ona dotyczy, na życzenie rodzica może być na niej obecna. Podczas tego spotkania udzielane

65 *Ibidem*, s. 259.

jest pouczenie o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku prawnego.

Instytucja rozmowy ostrzegawczej jest właściwym rozwiązaniem. Po pierwsze, może ona skutecznie powstrzymać osoby łamiące ograniczenia wprowadzone podczas stanu wyjątkowego przed kolejnymi „ekscesami”. Po drugie, w jej trakcie osoby te dowiadują się, że następnym krokiem będzie internowanie. Gdyby więc do niego doszło, nikt nie może twierdzić, że nie miał świadomości, że wobec niego może być zastosowany ten środek zapobiegawczy.

Artykuł 20 ustawy o stanie wyjątkowym opisuje kolejne ograniczenia, które mogą być zastosowane podczas stanu wyjątkowego. Są nimi:

- cenzura prewencyjna;
- kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów;
- kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych;
- emisja sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych przez urządzenia i sieci telekomunikacyjne.

Funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie. Ich decyzje są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Cenzura prewencyjna nie może dotyczyć informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych zawartych w tekstach przygotowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe.

Poza tym w stanie wyjątkowym można wprowadzić jeszcze inne ograniczenia. Mogą one dotyczyć:

- dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności;
- wolności działalności gospodarczej, poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- działalności edukacyjnej, poprzez okresowe zawieszenie zajęć w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych;

- obrotu krajowymi środkami płatniczymi;
- transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających;
- funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej;
- prawa posiadania broni palnej;
- dostępu do informacji publicznej.

Zgoda na wprowadzenie tych ograniczeń musi wynikać z rozporządzenia Prezydenta RP, a decyzje o konkretnych zakazach i nakazach oraz ich charakterze podejmują, w formie rozporządzenia, odpowiednie organy (np. minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw transportu, żeglugi śródlądowej i gospodarki morskiej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, wojewoda).

Decyzje wskazujące obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres ograniczeń podejmuje Rada Ministrów, „uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń”.

W sytuacji gdy stan wyjątkowy został wprowadzony tylko na obszarze jednego województwa, kompetencje Rady Ministrów przejmuje właściwy wojewoda.

Ustawowe regulacje wprowadzające powyższe kategorie ograniczeń są wyraźnie limitowane. Konieczność minimalizacji indywidualnych i społecznych uciążliwości, które mają miejsce w stanie wyjątkowym, to kolejne przypomnienie o zasadzie proporcjonalności. W tym fragmencie ustawy widać również zastosowanie reguły subsydiarności. Decyzję o ograniczeniach praw i wolności podejmuje Rada Ministrów, ale gdy stan wyjątkowy został ogłoszony jedynie na terenie jednego województwa, tę kompetencję przejmuje wojewoda (przedstawiciel administracji rządowej w terenie). Jest to słuszne rozwiązanie. W tej sytuacji to właśnie wojewoda będzie miał największą wiedzę o potrzebach i koniecznych sposobach reakcji na zaistniałe niebezpieczeństwa.

Może warto dodać, że ustawodawca w sposób szczególny traktuje kościoły i związki wyznaniowe. Nawet w sytuacji wprowadzenia zakazu zgromadzeń, ludzie będą mogli przebywać w świątyniach.

Wydawnictwa związków wyznaniowych nie będą też dotknięte cenzurą prewencyjną, a zajęcia w seminariach duchownych będą mogły się odbywać, nawet gdy będą one zawieszane we wszystkich innych szkołach wyższych.

Szczególne potraktowanie kościołów i związków wyznaniowych jest bardzo słusznym rozwiązaniem. Po pierwsze, jest ono czytelnym przypomnieniem o rozdziale państwa od kościoła, a po drugie, kościoły i związki wyznaniowe mogą w tym trudnym czasie odgrywać bardzo pozytywną rolę – dawać obywatelom siłę i nadzieję.

Podczas wprowadzonego w 2021 r. stanu wyjątkowego w rozporządzeniu Rady Ministrów podano katalog potencjalnych ograniczeń wolności i praw. Zdecydowano, że na obszarze, na którym obowiązywał stan nadzwyczajny:

- zawieszają się prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń;
- zawieszają się prawa do organizowania i przeprowadzania imprez masowych;
- nakłada się obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego, innego dokumentu stwierdzającego tożsamość lub legitymacji szkolnej;
- zakazuje się przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym przez całą dobę;
- zakazuje się utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną;
- ogranicza się dostęp do informacji publicznej⁶⁶.

Kontrowersje budziło nie tylko wprowadzenie stanu wyjątkowego, ale również ograniczenia wolności i praw człowieka, które zostały wówczas uchwalone. Największe wątpliwości związane były z utrudnianiem działalności mediów. Dziennikarze konsekwentnie nie byli dopuszczani na obszar, gdzie wprowadzono stan wyjątkowy.

Takie rozwiązanie było przez niektórych postrzegane jako łamanie zasady proporcjonalności. Zdaniem Ewy Cisowskiej-Sakrajdy

⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1613).

zakaz przebywania na obszarze objętym tym stanem bez względu na porę dnia oraz miejsce był środkiem nieproporcjonalnym. Ewa Cisowska-Sakrajda pisała:

tak dotkliwe ograniczenie wolności i swobody przemieszczania się – a pośrednio wpływające w gruncie rzeczy na możliwość korzystania z szeregu innych praw i wolności, w tym zwłaszcza z wolności wypowiedzi i wykonywania zawodu przez dziennikarzy – nie znajdowało uzasadnienia w „zagrożeniu bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego” wywołanym tym kryzysem⁶⁷.

W tej sprawie wypowiedział się także Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r. uniewinnił on grupę dziennikarzy od zarzutu naruszenia zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W rozbudowanym uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdzał, że:

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w zakresie, w jakim wprowadza nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nie przewiduje możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku z wykonywaniem zawodu, w sposób oczywisty przekracza zakres delegacji ustawowej, na której rozporządzenie to zostało oparte, oraz nie spełnia testu proporcjonalności określonego w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, art. 15 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶⁸.

Ponadto do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trafiły dwie skargi związane z ograniczeniami, które zostały przyjęte podczas stanu wyjątkowego. Pierwsza dotyczyła zakazu organizowania demonstracji, a druga zatrzymania fotoreporterów⁶⁹.

Natomiast zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rząd przekroczył swoje uprawnienia, wydając regulacje uszczegółowiające postanowienia z rozporządzenia Prezydenta RP. Rzecznik Praw Obywatelskich w październiku 2021 r. stwierdził, że „zamiast uszczegółowić te

⁶⁷ E. Cisowska-Sakrajda, *Ingerencja państwa...*, s. 22.

⁶⁸ Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2022 r., I KK 171/21, OSNK 2022, nr 2, poz. 7, s. 21.

⁶⁹ W obu przydatkach wyrok jeszcze nie zapadł. Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dniu 20 marca 2023 r.

ograniczenia, rząd je poszerzył – wprowadził powszechny zakaz przebywania na całym obszarze stanu wyjątkowego i przez cały czas jego trwania”⁷⁰. Według opinii Rzecznika Rada Ministrów wykroczyła poza ograniczenia, które dotyczyły „zakazu przebywania w ustalonym czasie i w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach”⁷¹. Rzecznik dodawał, że rząd powinien „oznaczyć poszczególne miejsca, obiekty i obszary, gdzie obowiązuje zakaz przebywania, a także określić jego przedział czasowy”. Takie posunięcia władz doprowadziły „do naruszenia konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń (art. 92 Konstytucji) oraz wolności poruszania się po terytorium Polski (art. 52)”⁷².

Warto dodać, że w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w 2021 r. przyjęto ustawę, która miała w sposób kompleksowy wyrównywać straty poniesione przez rolników, przedsiębiorców, hotelarzy itd. Regulacja ta pozwala zainteresowanym wnioskować o rekompensatę z budżetu państwa⁷³.

Rozdział 4. Przepisy karne

Art. 23

1. Kto w czasie stanu wyjątkowego:
 - 1) **wbrew zakazowi** określone w art. 16 ust. 1 pkt 1 **organizuje lub przeprowadza zgromadzenie**,
 - 2) **wbrew zakazowi** określone w art. 16 ust. 1 pkt 2 organizuje lub przeprowadza imprezę masową albo inną imprezę artystyczną lub rozrywkową, niebędącą imprezą masową,
 - 3) **wbrew zakazowi** określone w art. 16 ust. 1 pkt 3–5 **uczestniczy w strajku lub innej akcji protestacyjnej pracowników lub rolników, albo akcji protestacyjnej studentów** zorganizowanej przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje,

⁷⁰ Nieprawidłowości w rozporządzeniu rządu ws. stanu wyjątkowego. Wystąpienie RPO do premiera – odpowiedziało MSWiA, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-stan-wyjatkowy-zakazy-rzad-rozporzadzenie-nieprawidlowosci-odpowiedz> (dostęp: 6.02.2025).

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022, s. 926.

- 4) **wbrew zakazowi** określonego w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. a **tworzy stowarzyszenie, partię polityczną, związek zawodowy**, organizację społeczno-zawodową rolników, organizację pracodawców, ruch obywatelski, dobrowolne zrzeszenie lub fundację,
- 5) wbrew nakazowi określonego w art. 16 ust. 1 pkt 6 lit. b uczestniczy w działalności zarejestrowanego stowarzyszenia, partii politycznej, związku zawodowego, organizacji społeczno-zawodowej rolników, organizacji pracodawców, ruchu obywatelskiego, dobrowolnego zrzeszenia lub fundacji,
- 6) wbrew obowiązkowi określonego w art. 18 ust. 1 nie posiada przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość,
- 7) **wbrew nakazowi lub zakazowi** określonego w art. 18 ust. 2 pkt 1 **przebywa lub nie opuszcza w ustalonym czasie oznaczonego miejsca, obiektu lub obszaru**,
- 8) wbrew nakazowi określonego w art. 18 ust. 2 pkt 2 zmienia miejsce pobytu stałego lub czasowego bez wymaganego zezwolenia,
- 9) wbrew nakazowi określonego w art. 18 ust. 2 pkt 3 nie zgłasza w ustalonym terminie organowi ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości,
- 10) wbrew zakazowi określonego w art. 18 ust. 2 pkt 4 utrwała za pomocą środków technicznych wygląd lub inną cechę określonego miejsca, obiektu lub obszaru,
- 11) **wbrew nakazowi** określonego w art. 21 pkt 1 **narusza zasady regulacji zaopatrzenia ludności**,
- 11a) **wbrew zakazowi** określonego w art. 21 pkt 1a **podwyższa ceny na towary lub usługi określonego rodzaju** albo nie stosuje się do nakazu stosowania cen w wysokości ustalonej na towary lub usługi określonego rodzaju,
- 12) wbrew obowiązkowi określonego w art. 21 pkt 2 nie stosuje się do nakazu zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, albo bez wymaganego zezwolenia rozpoczyna działalność gospodarczą określonego rodzaju,
- 13) **wbrew zakazowi** określonego w art. 21 pkt 3 **organizuje lub przeprowadza zajęcia dydaktyczne w szkołach**,
- 14) **wbrew zakazowi** określonego w art. 21 pkt 4 **nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w obrocie krajowymi środkami płatniczymi**, obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej,
- 15) **wbrew obowiązkowi** określonego w art. 21 pkt 5 **nie stosuje się do ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym lub lotniczym, albo w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym lub na śródlądowych drogach wodnych**,

16) **wbrew obowiązkowi** określone w art. 21 pkt 6 **nie stosuje się do nakazu wyłączenia na czas określony urzędzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług**, albo nakazu niezwłocznego złożenia do depozytu radiowych i telewizyjnych urzędzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub innego sposobu ich zabezpieczenia,

17) **wbrew obowiązkowi** określone w art. 21 pkt 7 nie stosuje się do nakazu niezwłocznego złożenia do depozytu broni palnej, amunicji, materiałów wybuchowych, innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, albo zakazu ich noszenia,

18) **wbrew obowiązkowi** określone w art. 21 pkt 8 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej – **podlega karze aresztu albo grzywny.**

2. Rozpoznawanie spraw, określonych w ust. 1, następuje **w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym.**

Art. 24

1. **Niewykonane w całości lub w części do dnia zniesienia stanu wyjątkowego** lub uchylenia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela kary **za wykroczenia** wymierzone na podstawie przepisów ustawy **podlegają wykonaniu.**

2. **Postępowania w sprawach o wykroczenia** określone w niniejszej ustawie, wszczęte i niezakończone orzeczeniem kończącym postępowanie do dnia zniesienia stanu wyjątkowego lub uchylenia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, **prowadzi się** na podstawie przepisów ustawy, **a wymierzone kary podlegają wykonaniu.**

3. Po zniesieniu stanu wyjątkowego postępowanie w sprawach o wykroczenia określone w niniejszej ustawie prowadzi się na zasadach ogólnych.

Komentarz do rozdziału 4

Ostatni merytoryczny rozdział ustawy o stanie wyjątkowym poświęcony jest przepisom karnym. Państwo, zresztą słusznie, uznało, że należy zabezpieczyć przestrzeganie nałożonych przez siebie ograniczeń, dając możliwość karania tych, którzy je łamią.

W niniejszym opracowaniu nie ma potrzeby wchodzenia w szczegóły i wystarczy nakreślić ogólne zasady, które są charakterystyczne dla tej części regulacji. Ustawodawca, chcąc ukarać tych, którzy nie podporządkują się wprowadzonym regulacjom, przewidział jedynie

kary grzywny i aresztu. Wydaje się, że nie są to surowe dolegliwości. Takie rozwiązanie należy jednak uznać za słuszne. W czasie gdy państwo funkcjonuje normalnie, obywatele (ludzie) mogą swobodnie korzystać ze wszystkich limitowanych podczas stanu wyjątkowego praw i wolności. Zakazy i nakazy wynikające z konieczności zmniejszenia wewnętrznych społecznych napięć i niepokojów nie powinny ingerować w naturę tych praw. Są one bowiem powszechne i przyrodzone, dlatego łamanie zakazów i nakazów ich dotyczących nie może być szczególnie surowo karane.

Właściwe jest również uregulowanie wynikające z kolejnego artykułu (art. 24). Stanowi on, że kary niewykonane w całości lub w części do dnia zniesienia stanu wyjątkowego podlegają wykonaniu. Po zniesieniu stanu wyjątkowego będą również nadal toczyć się postępowania wobec tych, którzy łamali przyjęte wtedy nakazy i zakazy. Orzeczone w ich wyniku kary będą podlegać wykonaniu.

Regulacje przyjęte w powyższym artykule realizują zasadę pewności prawa oraz postulat prewencji ogólnej. Ktoś, kto naruszył prawo, powinien mieć pewność, że wyciągnie się wobec niego konsekwencje. Takie rozwiązanie ma również ogólny przekaz: nie wolno bezkarnie łamać prawa.

Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe

Art. 25

(pominięty)

Art. 26

Traci moc ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. poz. 297, z 1989 r. poz. 178 oraz z 1997 r. poz. 512 i 554).

Art. 27

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia⁷⁴.

⁷⁴ Ustawa została ogłoszona w dniu 20 lipca 2002 r.



**Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r.
o stanie klęski żywiołowej**

Dz.U. z 2002 r. Nr 62 poz. 558

Tekst jednolity opracowany na podstawie:

Dz.U. z 2025 r. poz. 112.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1

Ustawa określa **tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej** oraz zakres **ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela** w czasie stanu klęski żywiołowej.

Art. 2

Stan klęski żywiołowej **może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.**

Art. 3

1. Piekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **klęsce** żywiołowej – rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej

liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem;

2) **katastrofie naturalnej** – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu;

3) **awarii technicznej** – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości;

4) **cyberprzestrzeni** – rozumie się przez to 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 i 171), wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami.

2. Katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

Art. 4

1. Stan klęski żywiołowej **może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski.**
2. Stan klęski żywiołowej **wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni.**

Art. 5

1. **Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody.**

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, **określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej**, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, **rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela**.

3. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto **podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia** właściwego wojewody przez **rozplakatowanie w miejscach publicznych**, a także **w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze**.

4. **Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów** o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

Art. 6

1. Stan klęski żywiołowej **może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie**.

2. **Rada Ministrów**, w drodze rozporządzenia, **znosi stan klęski żywiołowej** na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, **jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia**.

3. Przepisy art. 5 stosuje się odpowiednio do rozporządzeń, o których mowa w ust. 1 i 2.

Komentarz do rozdziału 1

W rozdziale 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej kolejno określony został jej zakres i przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, umieszczono przepisy definicyjne odnoszące się do wybranych pojęć związanych z przedmiotem regulacji ustawy oraz tryb wprowadzania i znoszenia stanu klęski żywiołowej.

Zakres ustawy obejmuje wszystkie kwestie, które zgodnie ze standardami państwa prawa powinny być uregulowane w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych, tzn. tryb wprowadzania i znoszenia, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej.

Z przesłanek stanu klęski żywiołowej wynika, że jego wprowadzenie może mieć charakter:

- prewencyjny (dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej);
- następczy (w celu usunięcia skutków wskazanych wyżej zdarzeń).

Rozróżnienie na działanie prewencyjne i następcze widoczne jest też w odniesieniu do zakresu przestrzennego stanu klęski żywiołowej, o czym jest mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Z przepisu tego wynika dopuszczalność następczego lub prewencyjnego wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego, jeśli chodzi o skutki klęski żywiołowej (obszar, „na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski”), ale w przypadku wystąpienia samej klęski żywiołowej jako takiej istnieje wyłącznie możliwość następczego jego wprowadzenia (obszar, „na którym wystąpiła klęska żywiołowa”).

W literaturze podkreśla się, że uznanie danej sytuacji za stan klęski żywiołowej dotyczy wymiaru jej skutków, które muszą odznaczać się następującymi cechami⁷⁵

- znaczna skala – zagrożenie życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach;
- powodowanie niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych – kiedy pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków;
- wymóg szerokiego współdziałania różnych organów i instytucji oraz służb i formacji, jak również określonego sposobu kierowania – działania pod jednolitym kierownictwem.

Wyjaśniając w art. 3 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej pojęcia zdarzeń mogących skutkować wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, ustawodawca posłużył się zwrotami niedookreślonymi (na przykład „duża liczba osób”, „mienie w wielkich rozmiarach”, „środowisko na znacznych obszarach”, „masowe występowanie szkodników”). Z jednej strony, może to sprawiać trudności z określeniem,

⁷⁵ K. Śmiałek, *Stan klęski żywiołowej*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Misiuk, S. Mitkow, P. Bryczek-Wróbel, Warszawa 2023, s. 604.

kiedy faktycznie mamy do czynienia z taką sytuacją, choć z drugiej strony, pozostawia to organowi decydującemu o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej margines swobody i jest to zrozumiałe, gdyż podejmując decyzję, należy kierować się także doświadczeniem, zdrowym rozsądkiem, napływającymi na bieżąco informacjami o zmieniających się warunkach czy konsekwencjami, które decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może spowodować. Przyjęta została też budząca pewne wątpliwości konstrukcja w art. 3 ust. 2, gdzie stwierdzono, że „Katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym”. Wątpliwości budzą tutaj dwie kwestie. Po pierwsze, podobnie jak w przypadku ustawy o stanie wojennym, można zastanawiać się, czy pojęcie „działania o charakterze terrorystycznym” jest do końca jasne. Po drugie, należy stwierdzić, że w praktyce przepis ten może mieć zastosowanie do bardzo nielicznych przypadków. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuacje (poza na przykład masowymi pożarami czy występowaniem chorób zakaźnych ludzi i zwierząt), gdzie katastrofa naturalna będzie spowodowana działaniem o charakterze terrorystycznym. W zdecydowanej większości będzie to jednak awaria techniczna, a nie katastrofa naturalna⁷⁶.

Odnosnie do trybu wprowadzenia należy zauważyć, że w odróżnieniu od stanu wojennego i stanu wyjątkowego, które wprowadzane są przez Prezydenta RP, organem wprowadzającym stan klęski żywiołowej jest Rada Ministrów, która może to uczynić z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej ma charakter fakultatywny, gdyż, jak podkreśla się w orzecznictwie,

[...] Rada Ministrów samodzielnie ocenia, czy sytuacja, która wystąpiła, uzasadnia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na danym obszarze, w szczególności Rada Ministrów nie jest związana w tym zakresie żadnym wnioskiem. Dodatkowo nie każda klęska żywiołowa pociąga za sobą ogłoszenie stanu tej klęski. Niezbędne jest bowiem uznanie zwykłych

76 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 110.

środków konstytucyjnych za niewystarczające. Do Rady Ministrów należy ocena, czy spełnione są przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej⁷⁷.

W porównaniu ze stanem wojennym i stanem wyjątkowym znacznie mniejsza jest tutaj też rola Sejmu. W przypadku tych dwóch wcześniej wymienionych stanów nadzwyczajnych rozporządzenie o ich wprowadzeniu Prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Natomiast w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej Sejm w ogóle nie uczestniczy w procedurze jego wprowadzania, a uprawnienia pierwszej izby parlamentu wynikają i mieszczą się jedynie w zakresie ponoszenia odpowiedzialności przez Radę Ministrów przed Sejmem⁷⁸.

W przeciwieństwie do dwóch pozostałych stanów nadzwyczajnych, ustawa nie zawiera też przepisu wyraźnie wskazującego, od jakiego momentu obowiązuje stan klęski żywiołowej. Pod tym względem trafny wydaje się pogląd, że chwilą początkową jego obowiązywania jest dzień ogłoszenia rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego stan klęski żywiołowej⁷⁹. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w postaci wydanych konkretnych rozporządzeń wprowadzających te stany nadzwyczajne, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jednak nie dłuższy niż 30 dni. Analizowany stan nadzwyczajny może zatem być zniesiony wcześniej, niż jest to określone w rozporządzeniu i jeżeli okoliczności to uzasadniają (przywrócony został normalny tryb funkcjonowania państwa), tak powinno stać się. Szczególny reżim administracyjno-prawny ma bowiem do spełnienia określoną rolę i powinien być zniesiony jak najszybciej po jej wypełnieniu. Istnieje możliwość jego przedłużenia na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie. Prawodawca nie zdecydował się przy tym na ograniczenia co do tego,

77 Wyrok SO w Warszawie z dnia 7 marca 2024 r., IV C 1056/22, LEX nr 3818898.

78 M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 528.

79 Z. Dziemianko, *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 1, s. 101.

ile razy może być on przedłużony (w przeciwieństwie do zasad obowiązujących przy stanie wojennym i stanie wyjątkowym). Rozwiązania dotyczące zasad przedłużania stanu klęski żywiołowej mogą budzić wątpliwości, że instrument ten może być wykorzystywany w celach politycznych (na przykład wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w sytuacji, gdy istnieją wątpliwe podstawy w tym zakresie, ale byłoby to korzystne ze względu na możliwość przesunięcia wyborów, będących „nie na rękę” rządzącym z uwagi na koniunkturę polityczną w danym momencie). W literaturze proponuje się doprecyzowanie istniejących przepisów ustawowych w ten sposób, że stan klęski żywiołowej byłby przedłużany za zgodą Sejmu na maksymalnie 60–90 dni⁸⁰, co wydaje się być propozycją zasługującą na uwagę.

Dotychczasowa praktyka w Polsce wskazuje na bardzo ostrożne posługiwanie się instytucją stanu klęski żywiołowej. Został on bowiem wprowadzony po raz pierwszy dopiero w związku z powodzią, która miała miejsce we wrześniu 2024 r. w południowo-zachodniej Polsce. W dniu 16 września 2024 r. zostało wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie⁸¹, zgodnie z którym stan klęski żywiołowej został wprowadzony na okres 30 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego, obejmując obszar:

- w województwie dolnośląskim – powiaty kamiennogórski, karkonoski, kłodzki, lwówecki, wałbrzyski i ząbkowicki oraz miasta na prawach powiatu Wałbrzych i Jelenią Górę;
- w województwie opolskim – powiaty głubczycki, nyski i prudnicki oraz gminę Strzeleczyki w powiecie krapkowickim;
- w województwie śląskim – powiaty bielski, cieszyński, pszczyński i raciborski oraz miasto na prawach powiatu Bielsko-Bialą.

Uzasadniając wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego, podkreślono między innymi, że

⁸⁰ Ł. Szewczyk, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 74, 2020, nr 2, s. 202.

⁸¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1365).

Stwierdzono zagrożenie dla życia i zdrowia dużej liczby osób (w tym odnotowano ofiary śmiertelne), występowanie uszkodzeń i zniszczeń w mieniu w wielkich rozmiarach, wystąpienie utrudnień bytowych dla mieszkańców objętych skutkami zagrożenia, a także zagrożenie dla środowiska naturalnego. [W związku z tym] W obecnej sytuacji konieczne jest uruchomienie wszelkich dostępnych zasobów i środków w celu ochrony zdrowia, życia i mienia⁸².

Wydaje się, że sytuacja faktyczna, która miała miejsce na terenach objętych stanem klęski żywiołowej, w pełni uzasadniała skorzystanie z tego stanu nadzwyczajnego.

W późniejszym czasie, w związku z pojawiającymi się potrzebami, przyjmowane były kolejne rozporządzenia, zmieniające zasięg terytorialny obowiązywania stanu klęski żywiołowej⁸³.

Z kolei w dniu 28 września 2024 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie⁸⁴ wprowadzające również na okres 30 dni od dnia jego ogłoszenia stan klęski żywiołowej, obejmujący obszar:

- w województwie dolnośląskim – powiat wołowski, gminę miejską Głogów, gminę wiejską Głogów, gminę Kotla, gminę Pećław oraz gminę Żukowice w powiecie głogowskim, miasto i gminę Ścinawa w powiecie lubińskim;
- w województwie lubuskim – gminę Dąbie i gminę Krosno Odrzańskie w powiecie krośnieńskim oraz gminę Bytom Odrzański,

⁸² *Stan klęski żywiołowej na południu. Rząd chce walczyć ze skutkami powodzi*, <https://polskieradio24.pl/arttykul/3425415,stan-kleski-zywiołowej-na-poludniu-rzad-chce-walczyc-ze-skutkami-powodzi> (dostęp: 6.02.2025).

⁸³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1380); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1392); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1394); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1412).

⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1435).

gminę miejską Nowa Sól, gminę wiejską Nowa Sól, gminę Otyń, gminę Siedlisko i gminę Kolsko w powiecie nowosolskim.

Rozporządzenie to również było następnie zmieniane, na podstawie trzech rozporządzeń wydawanych w kolejnych dniach przez Radę Ministrów⁸⁵.

Stan kłęski żywiolowej wprowadzony rozporządzeniem z dnia 16 września 2024 r. przestał obowiązywać po upływie ustanowionego w nim 30-dniowego terminu, natomiast rozporządzenie z dnia 28 września 2024 r. wprowadzające stan kłęski żywiolowej zostało uchylone przed upływem 30-dniowego terminu obowiązywania, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r.⁸⁶

Katastrofy naturalne i awarie techniczne to zdarzenia, które miały miejsce w Polsce oczywiście także przed 2024 r. Przykładowo, z poważną powodzią mieliśmy do czynienia w 2010 r., jednak wówczas Rada Ministrów nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej, a wpływ na to z pewnością miał problem wydłużenia kadencji parlamentu i przesunięcia wyborów w przypadku decyzji o wprowadzeniu stanu kłęski żywiolowej. Jak podkreśla się w literaturze, decyzja taka mogła stać się źródłem dodatkowych podejrzeń, zwiększających wysoki poziom emocji, lub zniechęcić do zastosowania stanu kłęski żywiolowej, mimo jego przydatności i apeli o wprowadzenie, kierowanych przez przedstawicieli władz lokalnych⁸⁷. Może to być traktowane jako praktyczny przykład, że nie tylko wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej, ale także jego niewprowadzenie w określonych warunkach może budzić wątpliwości, a jednocześnie potwierdza

⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1460); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1482); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1499).

⁸⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r. uchylające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1528).

⁸⁷ M. Brzeziński, *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 45, 2017, s. 282.

się w ten sposób pogląd o mankamentach istniejących regulacji dotyczących wprowadzania i przedłużania stanu klęski żywiołowej.

Rozdział 2. Zasady działania organów władzy publicznej

Art. 7

W czasie stanu klęski żywiołowej **organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.**

Art. 8

W czasie stanu klęski żywiołowej **działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:**

- 1) **wójt (burmistrz, prezydent miasta)** – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy;
- 2) **starosta** – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
- 3) **wojewoda** – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa;
- 4) **minister właściwy do spraw administracji publicznej** lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Art. 9

1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo **wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy** w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.
2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, **wójt (burmistrz, prezydent miasta) może** wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo

przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

3. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, **wójt (burmistrz, prezydent miasta) może** występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

4. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, w przypadkach określonych w art. 8 pkt 2–4, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście.

5. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w ust. 2 i 3, oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis ust. 4.

6. W przypadku, o którym mowa w art. 8 pkt 2, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w ust. 5, wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa w ust. 2.

Art. 10

1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo **starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.**

2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, **starosta może** wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu.

3. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, **starosta może** występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej

lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

4. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, w przypadkach określonych w art. 8 pkt 3 i 4, starosta podlega wojewodzie.

5. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty określone w ust. 2 i 3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis ust. 4.

6. W przypadku, o którym mowa w art. 8 pkt 3, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 9 ust. 5, oraz starosta albo pełnomocnik, o którym mowa w ust. 5, wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa odpowiednio w ust. 2 oraz w art. 9 ust. 2.

Art. 11

1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy **wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa.**

2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, **województwie są podporządkowane** organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, w przypadku określonym w art. 8 pkt 4 wojewoda podlega właściwemu ministrowi.

4. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może zawiesić uprawnienia wojewody, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis ust. 3.

5. W przypadku, o którym mowa w art. 8 pkt 4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 9 ust. 5, starosta albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 10 ust. 5, oraz wojewoda albo pełnomocnik, o którym mowa w ust. 4, wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa odpowiednio w ust. 2, w art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2.

Art. 12

(uchylony)

Art. 13

1. **W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może** wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego.

2. W razie odmowy wykonania polecenia, o którym mowa w ust. 1, lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez:

1) organy administracji rządowej – minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, niezwłocznie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów;

2) organy samorządu terytorialnego – minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów.

Art. 14

Kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarach i w obiektach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu wymaga współdziałania:

1) organu, o którym mowa w art. 8 pkt 1–3, z właściwymi kierownikami jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu;

2) ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4, z właściwym ministrem, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefem Agencji Wywiadu.

Art. 15

1. Wojewodowie albo pełnomocnicy, o których mowa w art. 11 ust. 4, są obowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania.

2. Obowiązek przewidziany w ust. 1 dotyczy odpowiednio wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów albo pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5 i art. 10 ust. 5.

Art. 16

Minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4, jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

Art. 17

1. **W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą:** Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby.
2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, podlegają kierownictwu organów, o których mowa w art. 8, albo pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 i art. 11 ust. 4.

Art. 18

1. W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, **Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody**, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, **pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej**, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, **pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę.**
3. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, uwzględniając:
 - 1) rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział;
 - 2) sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami;
 - 3) sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

Art. 19

Kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia współpracują ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami oraz innymi podmiotami działającymi na obszarze ich właściwości, a na wniosek lub za zgodą tych podmiotów koordynują ich działalność.

Komentarz do rozdziału 2

Podobnie jak pozostałe ustawy odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje działanie organów władzy publicznej w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, jednak zastrzegając możliwość ich modyfikacji.

Kierownictwo działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia jest zależne od obszaru, na jakim stan klęski żywiołowej został wprowadzony. Organami właściwymi w tym zakresie są: wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta, wojewoda albo minister właściwy do spraw administracji publicznej. Widoczne są przy tym nadzwyczajne reguły podporządkowania organów administracji, w tym podporządkowanie organów samorządu terytorialnego organom administracji rządowej, a także organów samorządu terytorialnego niższego szczebla organom samorządowym wyższego szczebla⁸⁸. Przykładowo, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, „W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, w przypadkach określonych w art. 8 pkt 2–4, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście”. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla omawianego stanu nadzwyczajnego, niemożliwe w normalnym stanie funkcjonowania państwa, kiedy wykluczona jest jakkolwiek podległość między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego a wojewodą, ze względu na fakt, że sama istota samorządu terytorialnego sprzeciwia się stosowaniu tego rodzaju schematów⁸⁹.

⁸⁸ *Prawo administracyjne materialne...*, s. 901.

⁸⁹ M. Polinceusz, *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego...*, s. 141.

Co więcej, wojewoda ma możliwość zawieszenia uprawnień wójta lub starosty, w razie ich niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami i wyznaczenia pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Ustawa wymienia wiele podmiotów, które uczestniczą w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. Spośród nich zazwyczaj kluczową rolę odgrywać będzie Państwowa Straż Pożarna, zwłaszcza że ustawa o Państwowej Straży Pożarnej wprost wymienia walkę z klęskami żywiołowymi wśród zadań tej formacji. Ustawa ta bowiem stanowi, że zadaniem Państwowej Straży Pożarnej w czasie stanu klęski żywiołowej jest organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych (a zatem działań organizowanych i kierowanych przez Państwową Straż Pożarną) oraz wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych (rozumianych z kolei jako działania w ramach pomocy udzielanej innym służbom ratowniczym, z wyłączeniem działań porządkowo-ochronnych, zastrzeżonych dla innych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych)⁹⁰. Ustawowym zadaniem Państwowej Straży Pożarnej jest ponadto wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej⁹¹, co również należy odnieść do działań w czasie klęsk żywiołowych.

Oprócz Państwowej Straży Pożarnej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą także: inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Użyty w art. 17 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej zwrot „uczestniczą” oznacza, że wskazane podmioty zobowiązane są brać udział w walce z klęskami żywiołowymi. Natomiast fakultatywnie w czynnościach tych mogą uczestniczyć Siły Zbrojne RP, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 1,

⁹⁰ Zob. art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 i 3 w zw. z art. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.).

⁹¹ Art. 1 ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

[...] jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem.

Rozwiązanie to jest jak najbardziej uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że Siły Zbrojne RP dysponują szeroką gamą sprzętu, którym nie dysponują podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 1, a który bywa wręcz niezbędny w działaniach związanych z klęskami żywiołowymi. Można tutaj wymienić chociażby sprzęt inżynieryjny w postaci pływających transporterów gąsienicowych PTS-M, spycharek BAT-M, mostów składanych DMS-65 (a także mostów towarzyszących MS-20 Daglezja oraz BLG-67) czy średnie śmigłowce transportowe Mi-8 i Mi-17⁹².

Warto zwrócić uwagę, że podobne zasady dotyczące użycia Sił Zbrojnych (z tym że w odniesieniu do sytuacji kryzysowych) przewiduje także ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁹³. Zgodnie z art. 25 ust. 1 tego aktu prawnego,

Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej „oddziałami Sił Zbrojnych”, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Znamienne jest w tym wypadku, że przesłanka dotycząca niewystarczających środków jest łagodniejsza, bowiem o ile w stanie klęski żywiołowej użycie innych sił i środków „jest niewystarczające”, to

⁹² Lotnictwo Policji wprawdzie używało 3 śmigłowców Mi-8 (2 w wersji Mi-8T i 1 Mi-8P), jednak zostały one ostatecznie wycofane w 2023 r., a wprowadzone do eksploatacji śmigłowce S-70i Black Hawk, mimo że znacznie nowocześniejsze, nie są jednak w stanie zastąpić ich w pełnym zakresie. Śmigłowcami tej klasy nie dysponuje też Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna czy inne służby spoza Sił Zbrojnych RP.

⁹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

w sytuacji kryzysowej wystarcza, że „może okazać się niewystarczające”. Ustawa o stanie klęski żywiołowej mówi zatem o pewności niewystarczalności środków, zaś ustawa o zarządzaniu kryzysowym – tylko o prawdopodobieństwie ich niewystarczalności.

Siły Zbrojne RP użyte zostały także w trakcie wspomnianego wcześniej stanu klęski żywiołowej wprowadzonego we wrześniu 2024 r. Mianowicie 23 września 2024 r. rozpoczęła się operacja „Feniks”, w której wyznaczone zostały trzy zasadnicze cele⁹⁴:

- odbudowa infrastruktury – założono tutaj przywrócenie funkcjonowania najważniejszych elementów infrastruktury, w tym dróg, mostów, linii kolejowych i energetycznych;
- ograniczenie ryzyka przyszłych powodzi – działania w tym obszarze mają na celu wzmocnienie istniejących systemów przeciwpowodziowych oraz podjęcie działań mających na celu zapobieganie podobnym kataklizmom w przyszłości, w szczególności poprzez zmodernizowanie systemu odprowadzania wód;
- wsparcie ludności cywilnej – rolą wojska jest wspieranie mieszkańców terenów zagrożonych poprzez zwiększenie bezpieczeństwa, zapewnienie pomocy medycznej i psychologicznej oraz organizację systemu ewakuacji osób szczególnie odczuwających skutki powodzi, a przede wszystkim poprzez zapewnienie dostaw żywności, wydawanie posiłków, wody pitnej, zabezpieczenie energii elektrycznej.

Operacja „Feniks” kontynuowana była również po zniesieniu stanu klęski żywiołowej i według stanu na luty 2025 r. przedsięwzięcia z nią związane nadal są kontynuowane.

Zgodnie z ustawą,

Kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia współpracują ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami oraz innymi

⁹⁴ A. Drabiński, M. „Asimo” Szczechowski, *Analiza. Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna w praktyce, czyli czego nauczyła nas powódź 2024?*, s. 15, <https://centrumgrabskiego.pl/wp-content/uploads/2024/11/Analiza-13-Zarzadzanie-kryzysowe-i-obrona-cywilna-w-praktyce-czyli-czego-nauczyla-nas-powodz-2024.pdf> (dostęp: 2.02.2025).

podmiotami działającymi na obszarze ich właściwości, a na wniosek lub za zgodą tych podmiotów koordynują ich działalność.

Istotną rolę odgrywać tu będą również takie podmioty, jak Ochotnicze Straże Pożarne, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Polski Czerwony Krzyż oraz inne organizacje humanitarne.

Wreszcie warto zauważyć, że wprawdzie analizowany rozdział odnosi się do zasad działania organów władzy publicznej, jednak obowiązki związane z klęską żywiołową spoczywają także na każdej osobie. Zgodnie bowiem z art. 9 ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁹⁵, „Kto zauważy pożar, klęskę żywiołową lub inne miejscowe zagrożenie, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić osoby znajdujące się w strefie zagrożenia oraz: centrum powiadamiania ratunkowego lub jednostkę ochrony przeciwpożarowej albo Policję bądź wójta albo sołtysa”. Działanie w warunkach klęski żywiołowej mieści się zatem w ramach szerszego zagadnienia, jakim jest ochrona ludności, która z kolei oparta jest między innymi na zasadzie powszechności systemu ochrony ludności. Zasada ta oznacza objęcie tym systemem wszystkich obywateli z równoczesnym nałożeniem na nich określonych zadań i obowiązków, uzależnionych od sytuacji, w jakiej funkcjonuje w danym momencie system gotowości⁹⁶.

Rozdział 3. Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela

Art. 20

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej **stosuje się do osób fizycznych** zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do **osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej**, mających siedzibę lub

⁹⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188).

⁹⁶ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. J. Flis, R. Jakubczak, Warszawa 2006, s. 339–340.

prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25.

Art. 21

1. **Ograniczenia**, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) **zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;**
- 2) **nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;**
- 3) **nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia;**
- 4) **całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły;**
 - 4a) **zakazie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju;**
 - 4b) **nakazie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;**
- 5) **obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;**
- 6) **obowiązku poddania się kwarantannie;**
- 7) **obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;**
- 8) **obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska;**
- 9) **obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;**
- 10) **obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;**
- 11) **dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;**
- 12) **nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;**
- 13) **nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;**
- 14) **zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych;**
- 15) **nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się;**
- 16) **wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych;**

17) **zakazie prowadzenia strajku** w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;

18) **ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy**, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika;

19) **wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych** określonych w art. 22.

2. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego został wydany nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, mogą polegać na:

1) zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;

2) obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy;

3) powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy; w takim przypadku pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego.

3. Ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie mogą być stosowane wobec pracowników młodocianych, osób niepełnosprawnych oraz kobiet w ciąży i karmiących.

Art. 22

1. Jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, **można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych** polegających na:

1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom;

2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą;

3) wykonywaniu określonych prac;

4) oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych;

5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym;

6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie;

- 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych;
 - 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia;
 - 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion;
 - 10) pełnieniu wart;
 - 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie;
 - 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.
2. Od obowiązku świadczeń osobistych zwolnione są:
- 1) osoby do 16 roku życia i powyżej 60 roku życia – w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 2, 3, 6 i 10;
 - 2) osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące – w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 1–3, 6, 8 i 10;
 - 3) osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8, nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi – w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 1–3, 6 i 10.
3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda albo pełnomocnik może odstąpić od nałożenia lub zwolnić od obowiązków, o których mowa w ust. 1, również inne osoby i podmioty, ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu.

Art. 23

1. Niezbędne **ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela**, o których mowa w art. 21 i art. 22, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej **wprowadza**, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8:
- 1) **wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik**, o którym mowa w art. 9 ust. 5 – **w drodze zarządzenia albo decyzji**;
 - 2) **starosta albo pełnomocnik**, o którym mowa w art. 10 ust. 5 – **w drodze zarządzenia albo decyzji**;
 - 3) **wojewoda albo pełnomocnik**, o którym mowa w art. 11 ust. 4 – **w drodze rozporządzenia albo decyzji**.
2. Rozporządzenia wojewody lub pełnomocnika i zarządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie.

2a. O wydaniu rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie informuje się właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji, właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej.

3. W rozporządzeniu wojewody lub pełnomocnika, zarządzeniu lub decyzji należy podać:

- 1) podstawę prawną;
- 2) określenie zakresu i rodzaju ograniczeń;
- 3) określenie obowiązanych podmiotów;
- 4) miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń;
- 5) czas trwania ograniczeń;
- 6) pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji.

4. Do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem że:

- 1) podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia;
- 2) mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzone na piśmie;
- 3) odwołanie od nich wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie;
- 4) wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie 3 dni, a rozpatrzeniu – w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu odwołania;
- 5) organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda.

5. Wojewoda może uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5 i art. 10 ust. 5.

6. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika, o którym mowa w art. 11 ust. 4.

Art. 24

1. W celu usprawnienia przemieszczania się środków transportowych niezbędnych dla prowadzenia działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym.

2. Minister właściwy do spraw transportu w zakresie transportu drogowego, kolejowego i lotniczego, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej w zakresie ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w zakresie ruchu na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić ograniczenia, o których mowa w ust. 1, oraz określić zakres tych ograniczeń z uwzględnieniem konieczności zapewnienia warunków pozwalających na sprawne zapobieganie lub zwalczanie skutków klęski żywiołowej przy jednoczesnym zminimalizowaniu uciążliwości wynikłych dla innych użytkowników z wprowadzonych ograniczeń.

Art. 25

1. Dla zapewnienia łączności na potrzeby działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich.

2. Ograniczenia w pracy urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych oraz w wykonywaniu usług telekomunikacyjnych określają odrębne przepisy.

3. Minister właściwy do spraw łączności może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić ograniczenia, o których mowa w ust. 1, oraz określić zakres tych ograniczeń z uwzględnieniem konieczności zapewnienia warunków pozwalających na sprawne zapobieganie lub zwalczanie skutków klęski żywiołowej przy jednoczesnym zminimalizowaniu uciążliwości wynikłych dla osób i podmiotów korzystających z pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich.

Art. 26

Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani, na żądanie ministra, o którym mowa w art. 8 pkt 4, wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) albo pełnomocników do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania lub zamieszczania komunikatów tych organów związanych z działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

Komentarz do rozdziału 3

Ustawa o stanie klęski żywiołowej wymienia wszystkie dopuszczalne ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela oraz wskazuje zakres podmiotów, których mogą dotyczyć. Katalog ograniczeń stanowi uszczegółowienie regulacji zawartych w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Dotyczą one wyłącznie praw i wolności osobistych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, natomiast nie znajdują się wśród nich prawa polityczne⁹⁷. Ustawowy katalog ograniczeń budzi wątpliwości pod kątem jego konstytucyjności. W literaturze zwraca się uwagę, że możliwość wprowadzenia obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu oraz zabiegom i kwarantannie narusza nietykalność cielesną, a nie wolność osobistą, natomiast zakaz organizowania i przeprowadzania publicznych imprez masowych może naruszać prawo do uczestniczenia w zgromadzeniach. Budzi to kontrowersje, czy ograniczenia te mieszczą się w granicach tego, co dopuszcza art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, choć z drugiej strony, trudno również stwierdzić z całą pewnością, że wymienione regulacje ustawowe są sprzeczne z Konstytucją⁹⁸. Należy zgodzić się z poglądem, że ustawodawca nie jest ograniczony tylko do korzystania z uprawnień przyznanych przez art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ale może również realizować kompetencje zawarte w „zwykłych” możliwościach ograniczania praw i wolności na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym całość ustawowej regulacji mieści się w konstytucyjnych ramach, z tym że część znajduje uzasadnienie we wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, część zaś, zdaniem ustawodawcy, może być konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, a więc ma podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁹⁹.

97 M. Szydysz, A. Woroniecka, *Prawne podstawy bezpieczeństwa...*, s. 87.

98 J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, [w:] *Acta Erasmiana III. Prace prawnicze*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2012, s. 150.

99 *Ibidem*, s. 150–151.

Należy tutaj podkreślić, że dla nałożenia ograniczeń nie jest wystarczający sam fakt wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, lecz dane ograniczenie musi być niezbędne¹⁰⁰. Trzeba też zauważyć, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej nie oznacza nałożenia wszystkich wymienionych w ustawie ograniczeń, ale Rada Ministrów musi wyraźnie określić w rozporządzeniu wprowadzającym ten stan nadzwyczajny rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które można ustanawiać w tym konkretnym stanie klęski żywiołowej.

W przypadku stanu klęski żywiołowej z 2024 r. w obydwu rozporządzeniach Rady Ministrów (z dnia 16 września 2024 r. oraz z dnia 28 września 2024 r.) dopuszczono stosowanie identycznych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, a mianowicie:

- obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń;
- nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- nakazu lub zakazu określonego sposobu przemieszczania się;
- obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska – w zakresie zbierania, transportu lub przetwarzania odpadów pochodzących z obszaru, na którym wprowadzony został stan klęski żywiołowej.

Wprowadzenie konkretnych ograniczeń, w zależności od zasięgu terytorialnego obowiązywania stanu klęski żywiołowej, należy do wójta (bądź burmistrza albo prezydenta miasta), starosty, wojewody lub ustanowionych pełnomocników. W przypadku ograniczeń wprowadzanych przez wskazanych przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz ich pełnomocników następuje to w drodze zarządzeń albo decyzji administracyjnych, natomiast wojewoda lub jego pełnomocnik dokonują tego w drodze rozporządzenia albo decyzji. Przy tym decyzje są aktami o charakterze zindywidualizowanym,

100 *Ibidem*, s. 151.

z kolei zarządzenia i rozporządzenia mają charakter ogólny. Akty te podlegają kontroli – w przypadku decyzji odbywa się to na podstawie ogólnych zasad określonych przez Kodeks postępowania administracyjnego (z pewnymi odrębnościami), natomiast zarządzenia mogą być uchylone przez wojewodę, zaś organem uprawnionym do uchYLENIA rozporządzenia wojewody jest minister właściwy do spraw administracji publicznej¹⁰¹.

Formą ograniczeń przewidzianą przez ustawę są także świadczenia osobiste i rzeczowe, które mogą być wprowadzone, jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające. Są to obowiązki, które można podzielić na dwie kategorie¹⁰²:

- obowiązki dotyczące bezpośrednio działań ratowniczych w czasie stanu klęski żywiołowej;
- świadczenia, które ograniczają prawo własności i wiążą się z podejmowaniem określonych przedsięwzięć polegających na oddaniu do używania swych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, a także użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie.

Decyzje odnośnie do świadczeń nakładane są zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, przy czym podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. W nagłych wypadkach mogą być wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie. Podmiot, na który został nałożony obowiązek świadczenia, może odwołać się od decyzji (w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie, jeśli wydana jest ustnie). Odwołanie wniesione od decyzji dotyczącej świadczenia podlega przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie 3 dni i musi być rozpatrzone w terminie 7 dni od dnia doręczenia odwołania.

¹⁰¹ *Stan klęski żywiołowej. Analiza konstytucyjnych i ustawowych uprawnień władz publicznych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, marzec 2020, s. 6–7.

¹⁰² M. Kazimierczuk, *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2 (34), s. 60.

Organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda¹⁰³.

Oddzielną grupę stanowią ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym w celu usprawnienia przemieszczania się środków transportowych niezbędnych dla prowadzenia działań ratowniczych oraz w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich (art. 24 i 25 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Wprowadzane są one w drodze rozporządzenia przez wskazanych w ustawie ministrów. Możliwość wydania tych rozporządzeń nie jest przez ustawodawcę uzależniona od stosownego unormowania zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów wprowadzającego stan klęski żywiołowej. Natomiast istotne jest, że ograniczenia te mogą obowiązywać na terytorium całego kraju, nawet jeżeli stan klęski żywiołowej został wprowadzony tylko na jego części¹⁰⁴.

Jak już wspomniano, warunkiem niezbędnym nałożenia ograniczeń zawartych w rozdziale 3 jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wprowadzającego stan klęski żywiołowej. Niestety praktyka polska zna przypadki wprowadzania ograniczeń typowych dla stanu klęski żywiołowej bez jego formalnego wprowadzenia. Chodzi tutaj o sytuację pandemii wirusa SARS-CoV-2, kiedy pomimo istnienia wystarczających podstaw konstytucyjnych, stan klęski żywiołowej nie został wprowadzony, a zamiast tego uchwalono ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰⁵. Ponadto, od marca 2020 r., w związku ze wspomnianą pandemią, wydano 16 rozporządzeń (często zresztą tworzonych niestarannie i w konsekwencji później zmienianych), ustanawiających ograniczenia,

103 G. Lewandowski, *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju*, „Wiedza Obronna” 269, 2019, nr 4, s. 86.

104 J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń...*, s. 148.

105 Dz.U. z 2020 r. poz. 374.

nakazy i zakazy, służące walce z jej skutkami. Należy tu zauważyć, że wprawdzie Konstytucja RP dopuszcza możliwość ograniczenia podstawowych praw i wolności człowieka nie tylko w stanie nadzwyczajnym, ale też w stanach zagrożenia epidemicznego, jednak pod warunkiem, że ograniczenia te będą dokonywane w ustawie. Ponadto nie powinny one naruszać istoty konstytucyjnych praw, muszą być konieczne, a także proporcjonalne¹⁰⁶. Natomiast działania polegające na ustanawianiu ograniczeń wolności lub praw człowieka i obywatela, które w tym wypadku dokonywane były w drodze rozporządzeń zamiast ustawy, miały charakter spreczny z Konstytucją. W sytuacji wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego nie ma zastosowania szczególnie reżim prawny obowiązujący w stanie klęski żywiołowej, czego potwierdzeniem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który stwierdził, że skoro Rada Ministrów zrezygnowała z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, uznając, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii, to do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń¹⁰⁷.

106 P. Jabłońska, *Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej a COVID-19*, „Biblioteka Teologii Stosowanej” 2022, nr 1, s. 37.

107 Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916, cyt. za: E. Ura, *Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 3 (38), s. 302; zob. też postanowienie SR w Siedlcach z dnia 17 maja 2021 r., II W 509/21, LEX nr 3183535.

Rozdział 4. Przepisy karne

Art. 27

1. Kto w czasie stanu klęski żywiołowej:

- 1) wbrew zakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 1 prowadzi działalność gospodarczą,
- 2) wbrew zakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 2 prowadzi działalność gospodarczą określonego rodzaju,
- 3) wbrew nakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 2 nie podejmuje działalności gospodarczej określonego rodzaju,
- 4) wbrew nakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 3 nie oddeleguje pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia,
- 5) wbrew nakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 4 narusza zasady reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły,
- 5a) wbrew zakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 4a podwyższa ceny na towary lub usługi,
- 5b) wbrew nakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 4b stosuje ceny inne niż ustalone na towary lub usługi,
- 6) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 5 i 6 nie poddaje się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych, a także nie poddaje się obowiązkowi kwarantanny,
- 7) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 7 nie stosuje środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin,
- 8) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 8 nie stosuje określonych środków zapewniających ochronę środowiska,
- 9) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 9 nie stosuje środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,
- 10) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 10 nie opróżnia lub nie zabezpiecza lokalu mieszkalnego lub innych pomieszczeń,
- 11) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 11 nie dokonuje przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części,
- 12) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 12 nie stosuje się do nakazu ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów lub obiektów,

13) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 13 nie stosuje się do nakazu albo zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach,

14) wbrew zakazowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 14 i 17 narusza wprowadzone ograniczenia organizując lub przeprowadzając imprezę masową albo strajk,

15) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 15 nie stosuje się do nakazu albo zakazu określonego sposobu przemieszczania się,

16) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 1 pkt 19 nie wykonuje świadczeń osobistych lub rzeczowych albo nie wykonuje ich w pełnym zakresie,

17) wbrew obowiązkowi określone w art. 21 ust. 2 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w zakresie prawa pracy,

18) wbrew obowiązkowi określone w art. 24 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym lub lotniczym albo w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, na morskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym,

19) wbrew obowiązkowi określone w art. 25 nie stosuje się do wprowadzonych ograniczeń w pracy urzędów radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, w wykonywaniu usług telekomunikacyjnych, pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich,

20) wbrew obowiązkowi określone w art. 26 nie publikuje lub nie zamieszcza komunikatów i decyzji związanych z działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia **podlega karze aresztu albo grzywny.**

2. Rozpoznawanie spraw określonych w ust. 1 następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym.

Art. 27a

Kto w związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, wiedząc, że zagrożenie nie istnieje, publicznie rozpowszechnia informację mającą wywołać przekonanie o istnieniu zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób lub mieniu w znacznych rozmiarach lub stwarza sytuację mającą wywołać przekonanie o istnieniu takiego zagrożenia, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności do roku.

Art. 28

1. Niewykonane w całości lub w części do dnia zniesienia stanu klęski żywiołowej lub uchylenia odpowiednich ograniczeń wolności i praw

człowieka i obywatela kary za wykroczenia wymierzone na podstawie przepisów ustawy podlegają wykonaniu.

2. Postępowania w sprawach o wykroczenia określone w niniejszej ustawie, wszczęte i niezakończone orzeczeniem kończącym postępowanie do dnia zniesienia stanu klęski żywiłowej lub uchylecia odpowiednich ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy, a wymierzone kary podlegają wykonaniu.

3. Po zniesieniu stanu klęski żywiłowej postępowanie w sprawach o wykroczenia określone w niniejszej ustawie prowadzi się na zasadach ogólnych.

Komentarz do rozdziału 4

W przeciwieństwie do ustawy o stanie wojennym, która zakłada odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia, ustawa o stanie klęski żywiłowej przewiduje odpowiedzialność jedynie za wykroczenia, które są zagrożone karą aresztu albo grzywny. Zgodnie z Kodeksem wykroczeń¹⁰⁸, kara aresztu będzie tutaj wynosiła najkrócej 5, a najdłużej 30 dni (art. 19 Kodeksu wykroczeń), natomiast grzywna jest wymierzana w wysokości od 20 tys. do 50 tys. złotych (art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń). Większość czynów wymienionych w tym rozdziale ustawy ma charakter wykroczeń z zaniechania, polegających na niewypełnieniu nałożonych obowiązków (np. niepoddawanie się badaniom lekarskim czy niewykonywanie określonych świadczeń osobistych), natomiast mniejszą grupę stanowią wykroczenia z działania, których istotą jest naruszenie określonych zakazów (dotyczy to przykładowo prowadzenia działalności gospodarczej czy podwyższania cen na towary)¹⁰⁹.

W związku z wzrastającym problemem dezinformacji w różnych dziedzinach życia, ustawodawca zdecydował się na dodanie do przepisów karnych regulacji służących walce z tym zjawiskiem (art. 27a). W odróżnieniu od wykroczeń wymienionych w art. 27, zdecydowano się też na nieco inne zagrożenie karą, a mianowicie na

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734).

¹⁰⁹ O. Sitarz, *Zasadność karnoprawnej reakcji na naruszenia obowiązków w czasie stanu klęski żywiłowej jako jednego ze stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, red. A. Liszewska, J. Kulesza, Łódź 2020, s. 438.

grzywnę albo karę ograniczenia wolności do 1 roku. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że ma to na celu „usankcjonowanie działań osób, które świadomie podejmują się rozpowszechniania nieprawdziwych, fałszywych informacji, niezgodnych ze stanem faktycznym, które mogą wprowadzić w błąd opinię publiczną, a tym samym utrudniać skuteczność działań służb i instytucji oraz podważać zaufanie do nich”¹¹⁰. Oceniając tę regulację, z jednej strony należy stwierdzić, że przepis taki niewątpliwie był potrzebny, bowiem przypadki dezinformacji mogą zdarzać się także w sytuacjach będących przyczyną wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Przykładem z powodzi z 2024 r. może być zatrzymanie przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego mężczyzny przebranego w mundur, który rozpowszechniał fałszywe informacje na temat planu wysadzenia wału przeciwpowodziowego¹¹¹. Z drugiej jednak strony, jego stosowanie w praktyce może być utrudnione, bowiem z jego brzmienia wynika konieczność udowodnienia podejrzanemu, że rozpowszechniając informację o rzekomym zagrożeniu, wiedział, że ono w rzeczywistości nie istnieje, co w przypadku dynamicznie zmieniających się warunków związanych z daną katastrofą czy awarią może nie być oczywiste. Dostyc nieprecyzyjna jest też przesłanka polegająca na tym, że osoba taka „stwarza sytuację mającą wywołać przekonanie o istnieniu takiego zagrożenia”. Określenie „stwarza sytuację” może być bowiem bardzo szeroko rozumiane, zaś jeżeli jest mowa o „wywołaniu przekonania”, to brak tutaj obiektywnych kryteriów pozwalających stwierdzić, kiedy z taką sytuacją mamy do czynienia, gdyż przekonanie jest czymś subiektywnym i zależy od konkretnej osoby; określone działanie dezinformującego u pewnych osób może wywołać przekonanie o zagrożeniu, u innych takiego przekonania może nie wywołać. Dodatkowo, podobnie jak

110 Uzasadnienie projektu ustawy zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, s. 24.

111 *Dezinformował o rzekomym planie wysadzenia wału. Został zatrzymany przez ABW*, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego/dezinformowal-o-rzekomym-planie-wysadzenia-walu-zostal-zatrzymany-przez-abw> (dostęp: 7.02.2025).

w przypadku przepisów definicyjnych zawartych w art. 3, mamy tutaj do czynienia ze zwrotami niedookreślonymi („życie lub zdrowie wielu osób”, „mienie w znacznych rozmiarach”), co również nie ułatwia posługiwania się tą regulacją prawną. Należy też pamiętać, że przepis ten znajdzie zastosowanie dopiero wówczas, gdy zostanie wprowadzony stan klęski żywiołowej, nie chroni przed dezinformacją w trakcie katastrof naturalnych bądź awarii technicznych, jeżeli ten stan nadzwyczajny nie jest jeszcze wprowadzony.

Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących i przepis końcowy

Art. 29–33

(pominięte)

Art. 34

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia¹¹².

Komentarz do rozdziału 5

Ustawodawca przewidział dla ustawy 30-dniową *vacatio legis*.

¹¹² Ustawa została ogłoszona w dniu 22 maja 2002 r.

Zakończenie

Instytucja stanów nadzwyczajnych jest niezbędnym instrumentem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, zapewniającym władzom państwowym możliwość skutecznego reagowania na mogące pojawić się zagrożenia dla bezpieczeństwa, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, mające swoje źródło w siłach przyrody lub w działalności człowieka. Sama nazwa „nadzwyczajne” sugeruje korzystanie z nich w wyjątkowych okolicznościach, a zatem powinny być wprowadzane, kiedy wszelkie inne normalne środki okazują się niewystarczające. Wypracowanie odpowiednich mechanizmów odnoszących się do stanów nadzwyczajnych jest jednak niezbędne, bowiem stanowią one swoiste „ubezpieczenie” na wypadek zdarzeń niepożądanych, a jednocześnie takich, których możliwość wystąpienia musi brać pod uwagę każda władza traktująca w sposób odpowiedzialny sprawy bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Rozważając to zagadnienie na gruncie polskiego porządku prawnego, należy stwierdzić, że regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych cechują się uporządkowaniem. Ogólne zasady odnoszące się do trzech stanów nadzwyczajnych (wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej) zostały ujęte w Konstytucji RP, a następnie rozwinięte w ustawach. Zaletą obowiązujących przepisów są przede wszystkim stosunkowo przejrzyste procedury wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz

to, że spełniają one standardy międzynarodowe w zakresie dopuszczalności ograniczeń praw człowieka i obywatela. Pozytywnie należy też ocenić możliwość wprowadzania stanu nadzwyczajnego zarówno na całym terytorium państwa, jak i tylko na jego części. Pozwala to elastycznie stosować analizowaną instytucję prawną, co można było zaobserwować w praktyce, w przypadku stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Widoczne jest również, że ustawodawca stara się nadążać za pojawiającymi się nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa i zmieniającymi się tendencjami w tym zakresie, stąd na aprobatę zasługuje umieszczenie działań o charakterze terrorystycznym i w cyberprzestrzeni wśród przesłanek wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego czy też przepisów karnych za dezinformację w czasie stanu klęski żywiołowej.

Istniejące polskie regulacje prawne mają oczywiście także pewne mankamenty. Zastrzeżenia budzą przepisy dotyczące stanu klęski żywiołowej, które mogą służyć odsuwaniu w czasie wyborów, pod pretekstem tego stanu nadzwyczajnego, zwłaszcza jeżeli nie ma ograniczeń odnośnie do tego, ile razy może być przedłużany. Niektóre przepisy ustaw są nie do końca przejrzyste i mogą powodować rozbieżności interpretacyjne, jak chociażby regulacje dotyczące Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w ustawie o stanie wojennym czy też przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, mające w znacznym stopniu niedookreślony charakter, co powoduje, że będą zawsze oceniane przez pryzmat polityczny¹¹³. Część regulacji budzi z kolei wątpliwości co do ich konstytucyjności (katalog ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej). Mieszane odczucia wzbudzają też przepisy dotyczące internowania w stanie wyjątkowym, gdzie mamy do czynienia z iluzoryczną kontrolą sądową nad tym środkiem, co przejawia się w możliwości utrzymania przez wojewodę decyzji o odosobnieniu, nawet w przypadku uchylecia jej przez sąd administracyjny (na które to rozstrzygnięcie

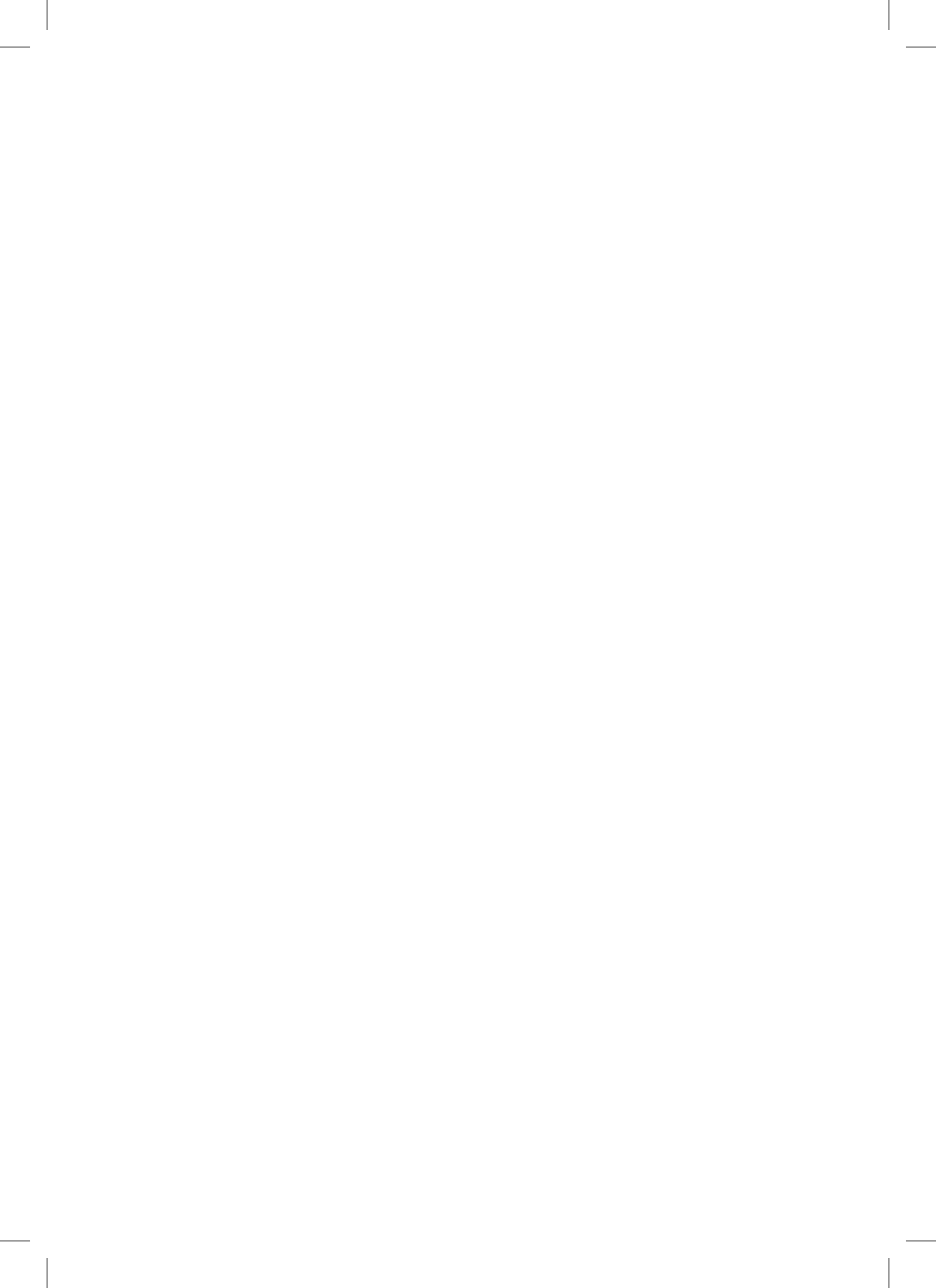
113 M. Szydysz, A. Woroniecka, *Prawne podstawy bezpieczeństwa...*, s. 83.

województwa nie przysługuje żaden środek odwoławczy)¹¹⁴. Słusznie podkreśla się też w literaturze, że obowiązujące regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych powinny być wkomponowane w system zarządzania kryzysowego, w którym odgrywałyby rolę stałego elementu zarządzania kryzysowego i zgodnej z Konstytucją regulacji wszelkich zagrożeń mogących eskalować do poziomu, w którym zwykle środki konstytucyjne okażą się niewystarczające¹¹⁵.

W dotychczasowej polskiej praktyce władze w sposób dość ostrożny posługiwały się instytucją stanów nadzwyczajnych. Z jednej strony, takie ostrożne podejście należy uznać za właściwe, ze względu na konsekwencje dla obywateli i państwa, wiążące się z wprowadzeniem danego stanu nadzwyczajnego. Z drugiej jednak strony, miały miejsce sytuacje, kiedy pomimo wyraźnych argumentów przemawiających za wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, decyzja w tym przedmiocie nie była podejmowana, co może wzbudzać kontrowersje. Władze państwowe, jeżeli zachodzi taka potrzeba i spełnione są przewidziane obowiązującym prawem przesłanki, nie powinny bowiem unikać trudnych decyzji związanych z uruchomieniem procedur dotyczących stanów nadzwyczajnych. Powinny jednak pamiętać o tym, że stan nadzwyczajny jest jedynie środkiem dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i nie może być pretekstem do bezpodstawnego ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela, a wręcz przeciwnie – środkiem stosowanym z myślą o tym, aby ponowne pełne korzystanie z tych praw i wolności stało się jak najszybciej możliwe.

114 K. Pachnik, M. Majchrzyk, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Polticae” XII, 2020, s. 55–56.

115 M. Kolaszyński, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Analiza KBN. COVID-19” 2020, Seria C nr 1 (63), s. 7.



Bibliografia

- Behr J., *Zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego w stanie wojennym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7.
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. J. Flis, R. Jakubczak, Warszawa 2006.
- Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Brzeziński M., *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 45, 2017.
- Cisowska-Sakrajda E., *Ingerencja państwa w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 3.
- Dezinformował o rzekomym planie wysadzenia wału. Został zatrzymany przez ABW*, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego/dezinformowal-o-rzekomym-planie-wysadzenia-walu-zostal-zatrzymany-przez-abw> (dostęp: 7.02.2025).
- Drabiński A., Szczechowski M. „Asimo”, *Analiza. Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna w praktyce, czyli czego nauczyła nas powódź 2024?*, <https://centrumgrabskiego.pl/wp-content/uploads/2024/11/Analiza-13-Zarzadzanie-kryzysowe-i-obrona-cywilna-w-praktyce-czyli-czego-nauczyla-nas-powodz-2024.pdf> (dostęp: 2.02.2025)
- Dziemianko Z., *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2009, nr 1.

- Dzimińska-Mosio M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 3 (127).
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Gajda A., *Sejm jako organ właściwy do pociągnięcia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5 (39).
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
- Jabłońska P., *Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej a COVID-19*, „Biblioteka Teologii Stosowanej” 2022, nr 1.
- Kazimierczuk M., *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2 (34).
- Kęsoń Tadeusz J., *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 8, 2014, nr 2, s. 148.
- Kolaszyński M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, „Analiza KBN. COVID-19” 2020, Seria C nr 1 (63).
- Kurzęba E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Lewandowski G., *Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju*, „Wiedza Obronna” 269, 2019, nr 4.
- Lutosławski M., *Prawo a bezpieczeństwo narodu i państwa*, Łódź-Warszawa 2011.
- Łastawski K., *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler, Toruń 2003.
- Marszałek P.K., *Pozycja ustrojowa Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w świetle obowiązującego prawa*, „Studia Lubuskie” X, 2014.
- Organy ochrony prawnej*, red. P. Kuczma, Warszawa 2024.
- Pachnik K., Majchrzyk M., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Politicae” XII, 2020.
- Polinceusz M., *Ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Humanities and Social Sciences” XVIII, 2013, nr 20.
- Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022.
- Prokop K., [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

- Sitarz O., *Zasadność karnoprawnej reakcji na naruszenia obowiązków w czasie stanu klęski żywiołowej jako jednego ze stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, red. A. Liszewska, J. Kulesza, Łódź 2020.
- Sobczak K., *Jest rozporządzenie – ograniczenia na granicy z Białorusią do końca czerwca 2022 r.*, <https://www.prawo.pl/samorzad/ograniczenia-na-granicy-z-bialorusia-do-30-czerwca-2022r,511733.html> (dostęp: 4.02.2025).
- Sońta C., *Prawna regulacja instytucji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz jej konsekwencje po zmianach obowiązujących od dn. 1 stycznia 2014 r. i od dn. 30 kwietnia 2015 r.*, „*Studia Bezpieczeństwa Narodowego*” 7, 2015, nr 1.
- Stan klęski żywiołowej. Analiza konstytucyjnych i ustawowych uprawnień władz publicznych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, marzec 2020.
- Stan klęski żywiołowej na południu. Rząd chce walczyć ze skutkami powodzi*, <https://polskieradio24.pl/artykul/3425415,stan-kleski-zywio-lowej-na-poludniu-rzad-chce-walczyc-ze-skutkami-powodzi> (dostęp: 6.02.2025)
- Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2014, nr 4 (20).
- Szewczyk Ł., *Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi*, „*Zeszyty Naukowe SGSP*” 74, 2020, nr 2.
- Szydysz M., Woroniecka A., *Prawne podstawy bezpieczeństwa i administracja publiczna. Skrypt dla I roku studiów Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013.
- Śmiałek K., *Stan klęski żywiołowej*, [w:] *Encyklopedia bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Misiuk, S. Mitkow, P. Bryczek-Wróbel, Warszawa 2023.
- Ura E., *Działania podejmowane przez administrację rządową w okresie pandemii COVID-19*, „*Acta Iuridica Resoviensia*” 2022, nr 3 (38).
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Wieruszewski R., *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990.
- Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, [w:] *Acta Erasmiiana III. Prace prawnicze*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2012.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze sprost. i zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).
- Resolutions adopted by the General Assembly during its 29th session, Volume 1, 17 September–18 December 1974, A/RES/3314(XXIX).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1613).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1365).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1380).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1392).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1394).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1412).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1435).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

- na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1460).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1482).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1499).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r. uchylające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1528).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 155).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. w sprawie zawieszenia stanu wojennego (Dz.U. z 1982 r. Nr 42, poz. 275).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz.U. z 1983 r. Nr 39, poz. 178).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 112).

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (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 Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r. poz. 504).
- 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).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907).

Orzecznictwo sądowe

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2001 r., S 1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35.
- Postanowienie Sądu Rejonowego w Siedlcach z dnia 17 maja 2021 r., II W 509/21, LEX nr 3183535
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r., I KK 171/21, OSNK 2022, nr 2, poz. 7.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 7 marca 2024 r., IV C 1056/22, LEX nr 3818898.

Urzędowe strony internetowe

- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, www.brpo.gov.pl
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.gov.pl
- Kancelaria Prezydenta, www.prezydent.pl
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, www.gov.pl/web/mswia
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl

State Security under States of Emergency: A Study of Polish Legislation

Summary

The study analyses the current Polish laws regarding the state of emergency. The state of emergency is a legal regime that is introduced in the event of a severe threat which can only be removed by means of special measures. The state of emergency is an essential institution in terms of state security as it enables the state to operate until normalcy is restored in situations when regular constitutional measures do not suffice to this end. Given that the state of emergency is characterised by granting extraordinary powers to public authorities and by possible restrictions to human and civil rights and liberties, the state of emergency must have a strong legal basis, which is a necessary standard of the democratic rule of law.

To begin with, the study analyses the provisions of the Constitution of the Republic of Poland as a legal act with the supreme binding force that determines the entirety of Poland's legal system and contains general regulations concerning the three kinds of states of emergency which are stipulated by Polish legislation. Attention is paid, among other issues, to the rules that govern states of emergency, and a Constitution-informed explanation is given of

the distinction between martial law (Pol: *stan wojenny*) and a state (time) of war (Pol.: *stan [czas] wojny*), which, though semantically similar, essentially differ in legal terms.

The general provisions of the Constitution were developed and detailed in normative acts adopted in 2002. These include the law on martial law and on the competences of the Commander-in-Chief of the Armed Forces and the rules of his subordination to the constitutional organs of the Republic of Poland; the law on the state of emergency; and the law on the state of natural disaster. These laws are explored in the subsequent part of the study. Like for the Constitutional provisions before, the authors thoroughly analyse the stipulations of the three laws, with their argument relying on both the doctrine and the judicature, with the central focus on the provisions that regulate the grounds on which the various states of emergency can be proclaimed and the special administrative-legal regime in force under martial law, the state of emergency and the state of natural disaster. Both the advantages and the defects of the existing legal regulations are discussed. Importantly, practical exemplifications of the application of these regulations are also cited, presenting how they can be (and have been) implemented and enacted (the state of emergency and the state of natural disaster have already been declared in Poland).

Based on their analysis, the authors conclude that while the current regulations inscribed both in the Constitution and in the relevant laws deserve some criticism, they do provide foundations for the operations of the state in special situations of emergency states. If the constitutionally and legally stipulated conditions are met, the state authorities should not hesitate to proclaim a suitable state of emergency, all the while bearing in mind that its implementation must not be a pretext for an unwarranted exercise of special powers or for limiting human and civil rights and liberties, but that it must aim to restore the regular operations of the state as quickly as possible.





Uniwersytet
Wrocławski

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
ul. F. Joliot-Curie 12
50-383 Wrocław
wydawnictwo@uwr.edu.pl



Fot. Dział Komunikacji UWr

Adrian Szumski — dr hab. nauk prawnych, magister stosunków międzynarodowych, profesor uniwersytetu w Instytucie Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego. W swojej działalności badawczej zajmuje się problematyką związaną z bezpieczeństwem, kryminalistyką, prawem karnym i międzynarodowym. Autor kilkudziesięciu publikacji poświęconych zagadnieniom związanym z współczesnym bezpieczeństwem, z uwzględnieniem jego aspektów prawnych, mający również bogate doświadczenie dydaktyczne w tych obszarach.

ORCID: 0000-0001-8723-5651



Fot. archiwum autora

Marcin Szydysz — dr hab. nauk politycznych, historyk, prawnik, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego. Pracuje na stanowisku profesora w Instytucie Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego, jest wiceprzewodniczącym Rady Dyscypliny Nauk o Bezpieczeństwie. Jest autorem ponad 60 artykułów, rozdziałów i monografii na tematy związane z mniejszościami narodowymi w Polsce (w szczególności żydowską), problematyką bliskowschodnią (szczególnie Izraelem i Palestyną), polską polityką zagraniczną (przede wszystkim dotyczącą Bliskiego Wschodu). W swojej pracy dydaktycznej koncentruje się na kwestiach związanych z prawem międzynarodowym publicznym oraz problemach bezpieczeństwa państwa.

ORCID: 0000-0001-9166-8273

Jak skonstruować system reagowania kryzysowego, który nie narusza fundamentów demokratycznego porządku? W obliczu rosnącej liczby zagrożeń — od katastrof naturalnych po napięcia geopolityczne — Adrian Szumski i Marcin Szydysz przedstawiają systemową analizę obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych, ukazując ich strukturę, logikę oraz praktyczne konsekwencje dla funkcjonowania państwa.

Autorzy podejmują próbę oceny efektywności polskich rozwiązań dotyczących stanów nadzwyczajnych, wskazując na jego niedoskonałości, rozbieżności interpretacyjne oraz ryzyka związane z ograniczaniem praw obywatelskich. Analiza obejmuje zarówno aspekty konstytucyjne, jak i ustawowe, uwzględniając kontekst historyczny oraz współczesne przykłady zastosowania przepisów — w tym kontrowersje wokół stanu wyjątkowego z 2021 roku. Opracowanie łączy precyzję języka prawniczego z refleksją nad społecznymi skutkami decyzji podejmowanych w warunkach kryzysu. Porządkuje wiedzę, ale też inicjuje debatę o granicach władzy i odpowiedzialności państwa.

Bezpieczeństwo państwa w stanach nadzwyczajnych. Naukowa analiza polskiego prawodawstwa łączy walory naukowe z praktycznym zastosowaniem, odpowiadając na realne potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego. Książka adresowana jest do osób zatrudnionych w administracji rządowej i samorządowej, funkcjonariuszy służb realizujących zadania w ramach stanów nadzwyczajnych, a także do studentów kierunków takich jak bezpieczeństwo narodowe, prawo czy administracja. To wartościowe źródło wiedzy dla tych, którzy dopiero zaczynają interesować się problematyką bezpieczeństwa publicznego, i dla specjalistów poszukujących pogłębionej, krytycznej analizy funkcjonowania państwa w sytuacjach szczególnych.



Uniwersytet
Wrocławski