



Krystian Complak

Uniwersytet Wrocławski

STANY NADZWYCZAJNE W AMERYKAŃSKIEJ I POLSKIEJ KONSTYTUCJI

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie amerykańskiej regulacji tego, co nasza ustawa zasadnicza nazywa ogólnie stanami nadzwyczajnymi. Dzięki temu zabiegowi pokażę różnice i podobieństwa między amerykańskim (I) a polskim (II) podejściem do nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających odejście od normalnych mechanizmów i sposobów funkcjonowania państwa i prawa.

Chociaż wydaje się to nieprawdopodobne, ale ani w pierwotnej wersji Konstytucji Stanów Zjednoczonych, ani w którejś z dodanych do niej 27 poprawek nie używa się terminu „stan nadzwyczajny”. Nie oznacza to jednak, że w kraju tym nie są znane okoliczności obejmowane takim pojęciem prawnym.

Jeśli chodzi o przekład Konstytucji USA, to oparłem się na jej wiernym tłumaczeniu autorstwa Andrzeja Pułło, opublikowanym w 2002 r. przez Wydawnictwo Sejmowe. W jednym tylko przypadku pozwoliłem sobie na odstępstwo od Jego tekstu. W art. 1 § 9 ust. 3 mowa jest o tzw. przywileju *Habeas Corpus*. Jest to termin łaciński, który dla przeciętnego Amerykanina nie jest zrozumiały. To tak jakby w art. 41 pkt. 2 zdaniu 1 Konstytucji RP wpisać *Neminem Captivabimus*, zamiast wysłowionej tam po polsku normy. „Odłaciniając” ten fragment amerykańskiej Konstytucji z 1789 r., skorzystałem z jej nowoczesnej wersji, proponowanej przez Michała Hollera¹. Mam nadzieję że Jubilat wybaczy mi tę niewierność.

¹ Jest on niestrudzonym propagatorem amerykańskiej ustawy zasadniczej, zwanym popularnie w USA *Mr. Constitution*. M. Holler, *The Constitution Made Easy. A Tea Partier's Guide*, Sterling Publishing Co., Inc. 2012, s. 52. Można go też odwiedzić na stronie internetowej: <http://www.TheConstitutionMadeEasy.com>.

I. Zawieszenie *habeas corpus*, czyli internowanie

To łacińskie wyrażenie po raz pierwszy pojawiło się w Wielkiej Karcie Wolności. Był to zbiór żądań zbuntowanych baronów, podpisany 15 czerwca 1215 r. przez angielskiego króla Jana. Według najsłynniejszego fragmentu dokumentu „żaden wolny człowiek nie zostanie zatrzymany lub uwięziony, ani wyzuty z jego własności lub wolności, lub swobodnych obyczajów, ani wyjęty spod prawa lub wygnany, [...] bez prawowitego wyroku równych mu lub bez podstawy w prawie krajowym”. Ten fragment Karty, po jego odpowiednim skróceniu i przereferowaniu, wpisano do art. I sekcji 9 ustępu 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych².

Według tej normy „prawo jakiegokolwiek osoby pozbawionej wolności do rozpatrzenia przez bezstronnego sędziego nie będzie zawieszane, chyba że wymagać tego będzie bezpieczeństwo publiczne w przypadku rebelii lub najazdu”. W przypisie do tego postanowienia Andrzej Pułło dodaje, że łaciński termin wykorzystany w konstytucji (*habeas corpus*) oznacza zakaz więzienia bez decyzji sądu. Po raz pierwszy w historii USA użytek z tego artykułu konstytucji uczynił prezydent tego kraju Abraham Lincoln. Mimo że Kongres nie zawiesił prawa do sądu internowanym ze względu na „bezpieczeństwo publiczne w przypadku rebelii lub najazdu” – szesnasta z kolei głowa państwa USA – opierając się na art. II sekcji 3 konstytucji głoszącej, że prezydent „będzie dbał o to, aby ustawy były wiernie wykonywane”, przyznała sobie uprawnienie do uniemożliwienia uwięzionym na podstawie zarządzenia władzy wykonawczej wystąpienia do sądu z prośbą o uwolnienie. Oprócz tego, A. Lincoln uzasadniał swoją odmowną decyzję fragmentem swej konstytucyjnej przysięgi, złożonej przed objęciem urzędu. Według jej roty zawartej w art. II sekcji 1 ostatniego ustępu Najwyższej Ustawy Kraju prezydent przyrzeka, że będzie „ze wszystkich sił strzegł, ochraniał i bronił Konstytucji Stanów Zjednoczonych”.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, orzekając w 1861 r. w sprawie *Ex parte Merryman*, uznał, że decyzja Prezydenta A. Lincolna pozbawiająca osoby zatrzymane jedynie na podstawie podejrzenia prawa do odwołania się do sądu jest niezgodna z Konstytucją. Prezydent Lincoln nie zastosował się do tego wyroku. Niekonstytucyjność jego działań uzdrowił dopiero Kongres, gdy w 1863 r. wyraził zgodę na wyłączenie sądowej kontroli nad internowaniem osób podejrzanych o popieranie konfederatów (zwolenników niewolnictwa). W historii USA do wyłączenia sądowej kontroli legalności pozbawienia wolności doszło jeszcze trzy razy³.

² Por. ciekawe uwagi na temat losów omawianej Karty w *Podstawy Ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, przekł. S. Kubas, wstęp P. Sarnecki, Wyd. Sejmowe 2010, s. 47. Zbiór ten zamieszcza właściwie jedynie tzw. Potwierdzenie Kart z 1297 r.

³ W 1871 r. w Północnej Karolinie przeciw Ku Klux Klanowi, w 1905 r. na Filipinach w celu stłumienia lokalnych wystąpień zbrojnych oraz na Hawajach podczas II wojny światowej (wobec osób pochodzenia japońskiego). Współcześnie obowiązuje od 11 września 2001 r. czwarte zawieszenie *neminem captivabimus*, intensyfikujące walkę z globalnym terroryzmem.

Nową kartę w zmaganiach o przestrzeganie omawianego postanowienia Konstytucji Stanów Zjednoczonych otwarło wprowadzenie środków bezpieczeństwa po ataku 11 września 2001 r. na bliźniacze wieżowce w Nowym Jorku. Jednostronnej decyzji prezydenta o internowaniu tzw. wrogich bojowników⁴ nie potwierdził Kongres USA. Przeciwno prawu władzy wykonawczej do zamykania dostępu do sądu więzionym, zwłaszcza w amerykańskiej bazie wojskowej Guantanamo, znajdującej się na terytorium Kuby, zdecydowanie wypowiedział się w 2008 r. Sąd Najwyższy USA. Orzekając w sprawie *Boumediene v. Bush* większość (5 z 9 sędziów) stwierdziła, że prawo do postawienia przed sądem osoby pozbawionej wolności może być jedynie zawieszona w razie rebelii lub inwazji, gdy wymaga tego bezpieczeństwo publiczne oraz że prawo to nie zostało formalnie zawieszona, a więc uchwalona w 2006 r. przez Kongres ustawa o Wojskowych Komisjach do rozpatrzenia skarg domniemych terrorystów cudzoziemskich nie jest zgodna z Konstytucją⁵. W związku z tym więźni na terenie bazy „wrocy bojownicy” mają prawo, jak każdy obywatel USA, do sądowego badania legalności pozbawienia wolności. Podobnie jak za czasów A. Lincolna, prezydenci G. Bush (który zniósł omawiany przywilej) oraz B. Obama (który podtrzymuje tę decyzję), nie licząc się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, przetrzymują nadal wrogich bojowników w wojskowej bazie na Kubie.

1. Interwencja Unii (federalna)

Według sekcji 4 art. IV „Stany Zjednoczone będą gwarantować każdemu stanowi w tej Unii republikańską formę rządu i zapewnią obronę w przypadku najeźdy, a na wezwanie legislatury lub władzy wykonawczej (jeżeli legislatura nie będzie się mogła zebrać) także w przypadku rozruchów wewnętrznych”. Przepis ten zwany klauzulą gwarancyjną ma przede wszystkim zachować republikańskość w poszczególnych stanach, zwalczać rozruchy wewnętrzne oraz odpierać zewnętrzne napaści na którykolwiek z nich.

Jeśli dwie ostatnie przesłanki nie budzą większych trudności w ich rozumieniu, to pierwsza następcza najwięcej kłopotów interpretacyjnych. Sąd Najwyższy USA nie był zbyt pomocny w wyjaśnieniu zwrotu „republikańska forma rządu”. Uznał on bowiem w wyroku *Luther v. Borden* z 1849 r. sprawę stosowania tej klauzuli za kwestię polityczną władzy ustawodawczej, a nie za sprawę do rozstrzygnięcia przez władzę sądowniczą. Innymi słowy, obywatele stanu uwa-

⁴ Zwrot ten – nieznanym międzynarodowemu prawu humanitarnemu – obecny jest w amerykańskim systemie prawnym co najmniej od II wojny światowej. Por. H. Tigroudja, *Global war on terrorism, due process of law et office du juge constitutionnel américain*, [w:] L. Hennebel i A. Van Waeyenberge (eds.), *Exceptionnalisme américain et droits de l'homme*, Dalloz 2009, s. 203.

⁵ Sprawa więzionych w bazie Guantanamo cudzoziemskich przeciwników USA jest bardziej złożona z powodu powołania przez Kongres tzw. wojskowych komisji (CSRT). Ustawa o ich utworzeniu sankcjonowała niejako wyłączenie tych osób spod jurysdykcji sądów powszechnych, bez proklamowania stanu buntu czy napaści z zewnątrz zagrażający bezpieczeństwu publicznemu.

zający, że ich rząd stanowy przestał być republikańskim, powinni zwrócić się o pomoc do Kongresu, a nie do sądownictwa. Mimo że podczas uchwalania tej klauzuli w latach 1787–1788 wyrażano różne poglądy, istniała zgoda co do trzech cech republikańskiej formy rządu.

Republikańskość oznacza rządy ludu, głosowanie ludowe, rząd większości, nawet jeśli w niektórych przypadkach mielibyśmy do czynienia jedynie ze względną większością głosów⁶. Obywatele mogą sprawować władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem obieralnych przedstawicieli. Bezpośrednie rządzenie oznacza zwłaszcza dopuszczalność różnych form referendum. Republikańska forma rządu nie jest do pogodzenia z tzw. czystą demokracją bezpośrednią. W tym przypadku sam lud podejmowałby decyzje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe. Nie istniełoby urzędnicy państwowi, posłowie czy sędziowie.

Republikańska forma rządu byłaby nie do pogodzenia z wszelkimi monarchicznymi sposobami sprawowania władzy państwowej, jak również z powołaniem czy odtworzeniem dziedzicznej arystokracji. Nie dziwi więc, że propozycja Aleksandra Hamiltona o powołaniu dożywotniego prezydenta nie spotkała się z żadnym odzewem podczas obrad konwencji konstytucyjnej⁷. Również nie do pogodzenia z republikańską formą rządu byłyby wszelkie odstępstwa od panowania prawa, czyli np. od takich zasad, jak należyte postępowanie prawne, *lex retro non agit*, ochrona praw słusznie nabytych, zakaz skazania osoby inaczej niż przez bezstronny sąd itp.

2. Pospolite ruszenie miast stałych sił zbrojnych

Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie przewiduje istnienia stałej armii. Według II Poprawki „dobrze zorganizowana milicja jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego państwa, a prawo ludzi do posiadania i noszenia broni nie może być ograniczone”. Oznacza to, że w USA jedynym dopuszczalnym sposobem organizacji wojskowej społeczeństwa jest pospolite ruszenie. Mimo to Konstytucja zna pojęcie armii, marynarki wojennej, sił zbrojnych lądowych i morskich, naczelnego wodza, żołnierza, a nawet urzędu wojskowego. Tego rodzaju urzędzenia czy organy nie uzyskiwały w żadnym przypadku charakteru stałego czy wiecznego. Czytając teksty, które poprzedziły Konstytucję z 1787 r. – zwłaszcza Deklarację Niepodległości oraz Artykuły Konfederacji – można dojść do wniosku, że zagadnienia wojskowe były uważane za zło konieczne, któremu w żadnym przypadku nie można nadać statusu trwałości.

⁶ Por. A. R. Amar, *America's Constitution. A Biography*, Random House Trade Paperback, 2006, s. 276–281. Przedstawienie uzasadnień doktrynalnych dla amerykańskiej wersji republikanizmu zawiera bogata w treść monografia R.L. Leite Pinto, *O „Movimento Maquiavelico” na teoria constitucional norte-americana. Republicanismo, Historia, Teoria Política e Constituição*, Universidade Lusitana Editora 2010.

⁷ Por. argumenty na rzecz i przeciw dożywotniej prezydenturze w początkach USA, A. R. Amar, *America's...*, s. 144–148.

W pierwszym z wymienionych dokumentów – uważanym przez niektórych za jedyną i prawdziwą konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej⁸ – jest wielce wymowny fragment, gdzie tzw. Ojcowie Założyciele podkreślają, że Król Wielkiej Brytanii utrzymywał wśród nas, w czasach pokoju, bez zgody naszej władzy ustawodawczej „stałą armię”. Z drugiej strony oskarżyli go, że uczynił wojsko „niezależnym od władzy cywilnej i ważniejszym od niej”.

W Artykułach Konfederacji⁹ czytamy natomiast, że „żaden okręt wojenny nie będzie utrzymywany w czasie pokoju przez żaden stan [...], ani też nie będzie utrzymywany przez żaden stan w czasie pokoju żaden oddział zbrojny, z wyjątkiem jedynie takiej liczby sił zbrojnych, jaką Stany Zjednoczone zebrane w Kongresie uznają za niezbędne do rozmieszczenia w fortach koniecznych dla obrony takiego stanu. Jednak każdy stan zawsze będzie utrzymywał „dobrze uregulowaną i zdyscyplinowaną milicję, dostatecznie uzbrojoną i odzianą, jako też zgromadzi i w ciągłej gotowości do użytku utrzyma w składach publicznych dostateczną liczbę dział i namiotów, jak również odpowiednią liczbę broni, amunicji i rynsztunku”. Z drugiej strony wspomniany dokument podkreślił, że żaden stan „nie wda się w jakąkolwiek wojnę bez zgody Stanów Zjednoczonych zebranych w Kongresie, jeśli taki stan nie padnie prawdziwą ofiarą najazdu wroga” oraz ponadto, że „żaden też stan nie będzie udzielał patentów statkom albo okrętom wojennym ani nie będzie wystawiał listów kaperskich, chyba że uprzednio nastąpiło wypowiedzenie wojny”.

Obowiązująca Konstytucja USA nie wyklucza jednak możliwości istnienia armii. Może ona funkcjonować jedynie tymczasowo. Według art. 1 par. 8 ust. 12 Konstytucji fundusze przeznaczone na wystawienie i utrzymanie armii nigdy nie mogą być przekazywane dłużej niż przez dwa lata. Takie sformułowanie uważa się za zakaz istnienia stałych sił zbrojnych¹⁰.

3. Inne postanowienia Konstytucji

W Konstytucji USA znajdują się jeszcze cztery wzmianki odnoszące się pośrednio do badanej problematyki. W III Poprawce do Konstytucji napisano, że „żaden żołnierz nie będzie w czasie pokoju kwaterowany w jakimkolwiek domu bez zgody jego właściciela, a w czasie wojny, tylko w sposób określony ustawą”.

⁸ Por. D. W. Kmieć, S. B. Presser, J. C. Eastmen, R. B. Marcin, *The History, Philosophy, and Structure of the American Constitution*, LexisNexis 2004, s. 93–103. Według autorów tej monografii konstytucja USA byłaby zaledwie surogatem Deklaracji Niepodległości.

⁹ Na temat charakteru prawnego tego dokumentu pozwolę sobie przytoczyć słowa Jubilata. „Bywa, że Artykuły Konfederacji nazywa się pierwszą konstytucją Stanów Zjednoczonych. W rzeczywistości nie były pierwszą, ponieważ każdy ze stanów miał swoją własną konstytucję; nie były też konstytucją, bo Unia nie była państwem, a jedynie ich związkiem pozbawionym własnych organów władzy wykonawczej i sądowej”. Por. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przekł. i wstęp Andrzej Pułło, Wyd. Sejmowe 2002, s. 6.

¹⁰ Por. L.R. Monk, *The Words We Live By. Your Annotated Guide to the Constitution*, Stonesong Press Book 2003, s. 151 *passim*.

Ten dziwny – patrząc z dzisiejszej perspektywy – przepis Konstytucji ma u swych podstaw przesłankę braku stałej armii, nieistnienie baz wojskowych, systemu obowiązkowej służby wojskowej. Dlatego prowadzące w XVIII w. działania represyjne wojska brytyjskich kolonizatorów chętnie posługiwały się domostwami mieszkańców Północnej Ameryki w celu lokowania w nich członków swoich sił zbrojnych.

Mając w pamięci przykre doświadczenie z tymczasowymi pomieszczeniami dla wojsk okupacyjnych, rozciągnięto ten zakaz na ewentualnych własnych żołnierzy oraz na okres działań zbrojnych. Przede wszystkim, „nowi mundurowi” powinni być członkami pospolitego ruszenia, o którym mówi się niezmiennie w Konstytucji, a nie powołanymi w drodze poboru, zatrudnienia lub w inny sposób „państwowymi wojownikami”, o których milczy wspomniany akt prawny. W każdym razie, do chwili obecnej Kongres Stanów Zjednoczonych nie wydał ustawy upoważniającej do przydzielania kwater żołnierzom w czasie wojny.

Poprawka V (zdanie 1), głosząca, że „nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zbrodnię główną lub inne hańbiące przestępstwo bez postawienia w stan oskarżenia przez wielką ławę przysięgłych, z wyjątkiem spraw zaistniałych w lądowych i morskich siłach zbrojnych lub w milicji w czasie jej faktycznej służby w czasie wojny lub w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego”, zezwala niedwuznacznie na stosowanie kary śmierci we wskazanych okolicznościach i w stosunku do wymienionej tam kategorii osób. Odebranie oskarżonym przed sądami wojskowymi (wojennymi) przywileju Wielkiej Ławy Przysięgłych oznacza również pozbawienie ich gwarancji procesowych, wymienionych w tej poprawce¹¹. Innymi słowy, proces przed organami wojskowymi może podlegać swoistym regułom, sprzecznym z zasadami stosowanymi w sądownictwie powszechnym.

Jeśli te wyłączenia i wyjątki nie budziły nigdy wątpliwości, to zakres konstytucyjnej ochrony udzielanej odpowiadającym przed sądem wojskowym (wojennym) był przedmiotem zainteresowania zwykłego (cywilnego) wymiaru sprawiedliwości. Początkowo kontrola sądowa nad orzecznictwem wojskowym (wojennym) była bardzo ograniczona. W sprawie *Johnson v. Eisentrager*, Sąd Najwyższy USA zawyrokował w 1950 r., że niemieccy obywatele przebywający w więzieniach amerykańskiej armii po ich skazaniu przez komisje wojskowe z uwagi na naruszenie prawa wojennego nie mają prawa do ustalenia legalności pozbawienia ich wolności. Pomimo to Wojskowy Kodeks Procesowy (*Uniform Code of Military Justice*) przyznawał wojskowym większość gwarancji konstytucyjnych, wynikających z klauzuli należytego postępowania prawnego.

¹¹ Podczas ratyfikowania Karty Praw przez ciało ustawodawcze Wirginii, P. Henry powiedział, że brak takiego aktu pozwalałby na nakładanie na członków pospolitego ruszenia „najbardziej okrutnych i haniebnych kar”, dając do zrozumienia, że może być to sposobem, aby ustanowić stałą armię narodową. Por. G.D. Henderson, *Courts-Martial and the Constitution. The Original Understanding*, „Harvard Law Review” 1957, nr 71 (293).

Nowe podejście do środków odwoławczych od orzeczeń sądów wojskowych (wojennych) otworzyła rozstrzygnięta w 1953 r. przez Sąd Najwyższy USA sprawa *Burns v. Wilson*. Według zwierzchniej instancji amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości sądy wojskowe (wojenne) mają takie same obowiązki, jak sądy powszechne w zakresie ochrony jednostki przeciw naruszeniu jej konstytucyjnych praw. Nowsze orzeczenia Sądu Najwyższego – jak w sprawie *Rasul v. Bush* przyznało federalnym instancjom sądowym prawo do rozpatrzenia skarg cudzoziemców trzymanyh bazie Guantanamo czy w sprawie *Hamdi v. Rumsfeld*, gdzie organ ten nakazał amerykańskiemu rządowi udzielenia swym obywatelom prawa do kwestionowania faktów, będących przesłankami traktowania ich jako „wrogich bojowników” – przyczyniają się do coraz większego odejścia od przepisu konstytucyjnego gwarantującego niezawisłość i odrębność jurysdykcjom wojskowym.

Pozostałe dwa postanowienia z XIV Poprawki są logicznymi konsekwencjami przyjętych w omawianym zakresie regulacji konstytucyjnych. Według trzeciej sekcji wymienionego uzupełnienia Konstytucji „nie może być Senatorem lub Reprezentantem w Kongresie, elektorem Prezydenta lub Wiceprezydenta, ani też zajmować żadnego urzędu, cywilnego lub wojskowego, w służbie Stanów Zjednoczonych lub jakiegokolwiek stanu, kto składając wcześniej przysięgę wierności Konstytucji Stanów Zjednoczonych jako członek Kongresu, funkcjonariusz Stanów Zjednoczonych, członek legislatury stanowej lub jako funkcjonariusz stanowej władzy wykonawczej i sądowej, brał udział w insurekcji lub rebelii przeciwko nim, albo też udzielał pomocy lub poparcia ich wrogom”¹². Według natomiast czwartej sekcji XIV Poprawki nie można kwestionować ważności powstałego zgodnie z prawem zadłużenia Stanów Zjednoczonych, włączając w to długi zaciągnięte na wypłatę rent i nagród „za służbę przy poskramianiu insurekcji i rebelii”. Poza tym „ani Stany Zjednoczone, ani poszczególne stany, nie będą przejmować i spłacać długów lub zobowiązań zaciągniętych w celu wsparcia insurekcji lub rebelii [...]. Wszystkie tego rodzaju długi, zobowiązania i roszczenia będą uznawane za bezprawne i nieważne”.

II. Obfitość stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP

Polska regulacja stanów nadzwyczajnych w obowiązującej Konstytucji zawarta jest w jednym – specjalnie wyodrębnionym – jedenastym jej rozdziale. Na pierwszy rzut oka, wydaje się ona być kompletna. Wyróżnia się tam trzy rodzaje stanów: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Obejmują one zagrożenia dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa i państwa ze strony czynników zewnętrznych i wewnętrznych, w tym takich które mają przyrodniczy charakter. Mimo próby skupienia całości przepisów na ten temat w jednym rozdziale

¹² Mimo to Kongres może większością dwóch trzecich w każdej Izbie uchylić tę niezdolność.

Konstytucji, wiele unormowań dotyczących stanów nadzwyczajnych znalazło się gdzie indziej.

Najważniejszy jest stan wojny. Może go zarządzić Sejm albo Prezydent RP. Według art. 116 Konstytucji wprowadza go Sejm albo Prezydent RP jedynie jako odpowiedź na zbrojną napaść na nasz kraj albo gdy obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji wynika z umowy międzynarodowej. Konstytucja nie uściśla bliżej skutków tej proklamacji ani czasu jej obowiązywania. Według najbardziej rozpowszechnionej definicji, stan wojny to zmiana przez Sejm – stosownie do przesłanek jego wprowadzenia – stosunków zagranicznych naszego państwa¹³. Stan wojny nie musi się łączyć ze stanem wojennym ani też z tzw. czasem wojny¹⁴. Istnienie obok stanu wojennego dwóch dodatkowych instytucji prawnych nie jest przykładem dobrej regulacji. Nie można zapominać też, że na drodze ustawodawczej wprowadzono w 2007 r. nowy rodzaj stanu nadzwyczajnego pod nazwą sytuacja kryzysowa¹⁵.

Obowiązującej regulacji, mimo dążenia do kompletności, można zarzucić np. brak norm nadzwyczajnych na wypadek kryzysu gospodarczego, a także przepisów, co mają robić organy państwowe w przypadku sparaliżowania kraju przez nowoczesne środki elektroniczne. Trudno też byłoby znaleźć normy konstytucyjne, gdyby doszło w Polsce do strajku generalnego. Konstytucja milczy na temat tej formy protestu pracowniczego. Co począć, gdyby bez oparcia się na konstytucji, Prezydent RP albo Sejm proklamował stan konieczności państwowej? Według niektórych, nieuchronność tego rodzaju stanu wynika z samej istoty państwa¹⁶.

Stany nadzwyczajne zostały poddane wielu niezmiernie rygorystycznym warunkom, których nieprzestrzeganie stawia w każdej chwili pod znakiem zapytania ich konstytucyjność, legalność czy po prostu zgodność z prawem. Według L. Garlickiego istnieje sześć wymogów, a mianowicie: wyjątkowość, legalność, proporcjonalność, celowość, ochrona podstaw sytemu prawnego, ochrona organów przedstawicielskich. Przypatrując się bliżej treści tych zasad, odnosi się wrażenie, że niewiele lub prawie niewiele uległoby zmianie podczas obowiązywania stanu

¹³ Współcześnie państwa nie wypowiadają sobie wojny oraz nie wprowadzają stanu wojny. Zamiast nich występują zbrojne starcia międzynarodowe w celu zwalczania „wrogów ludzkości”. Ich najczęstszymi przejawami są: użycie sił zbrojnych poza granicami kraju, udział w misjach pokojowych ONZ, wojny domowe „z pomocą zewnętrzną”, humanitarne, pod egidą NATO itp. Por. odnośnie do USA, K. Wójtowicz, *Uprawnień nadzwyczajne Prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1995.

¹⁴ Konstytucja posługuje się w dwóch przypadkach pojęciem „na czas wojny”. Artykuł 134 ust. 4 mówi o mianowaniu na ten okres Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a art. 175 ust. 2 o możliwości ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego.

¹⁵ Mimo poważnych wątpliwości co do zgodności tego nowego stanu nadzwyczajnego z ustawą zasadniczą, Trybunał Konstytucyjny potwierdził jego konstytucyjność w wyroku z dnia 3 lipca 2012 r. (K 22/09).

¹⁶ Pozytywiści zaprotestują twierdząc, że nie istnieje coś takiego jak naturalne prawo do samoobrony państwa. Historia dowodzi czegoś innego. Wystarczy sobie przypomnieć próby usprawiedliwienia stanu wojennego wprowadzonego w Polsce 13 grudnia 1981 r. przez wybitnego konstytucjonalistę wrocławskiego tego okresu.

nadzwyczajnego. Postulowane normalne funkcjonowanie parlamentu względnie nieskrępowane działania opozycji każą się zastanowić, czy rzeczywiście mielibyśmy do czynienia z sytuacją określaną niekiedy przenośnie mianem godziny egzekutywy.

Niektóre z tych zasad są nierealistyczne, jak np. zasada proporcjonalności. Wymóg ściśle określonego ograniczania praw i wolności jednostki, nawet w warunkach normalnego funkcjonowania państwa – będący przedmiotem stałych kontrowersji – w sytuacji stanu nadzwyczajnego byłby nierealny. Dowodzi tego obfite orzecznictwo naszego Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do art. 31 ust. 3, formułującego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności. Poważnym ograniczeniem władzy wykonawczej w warunkach stanu nadzwyczajnego jest zakaz zmiany ustawy o stanach nadzwyczajnych. Można powiedzieć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego wystąpi konieczność modyfikacji poświęconych mu ustaw.

Ważkim zarzutem, jaki można przedstawić wszystkim stanom, jest ogólny charakter, by nie powiedzieć ogólnikowość, przesłanek uzasadniających ich wprowadzenie. Jest to zarzut, który można wysunąć wobec wszystkich norm tego rodzaju dowolnego państwa. Trudno też odpowiedzieć, czy instrumenty międzynarodowe mogą być pomocne w tym zakresie. Formułują one tak wyśrubowane warunki – zagrożenie istnienia lub życia narodu – że praktycznie wykluczają możliwości wprowadzenia omawianych stanów. W razie wystąpienia takich okoliczności trudno sobie wyobrazić możliwość przeciwstawienia się im przy zachowaniu wymienionych w konstytucji zasad.

Zastanawia także liczba stanów nadzwyczajnych. Ich odróżnienie może nastręczać niekiedy trudności. Problemy mogą się pojawić przy odróżnianiu warunków wprowadzenia stanu wojny ewentualnie stanu wojennego, jak również kolejności ich wprowadzenia¹⁷. Także różnica między przesłankami zarządzenia stanu wyjątkowego a sytuacji kryzysowej jest niewielka. Niefortunne jest sformułowanie dotyczące zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awariom technicznym. Raczej należałoby mówić o przeciwdziałaniu im czy ich usuwaniu. Wprowadzenie dodatkowego ograniczenia co do zarządzenia stanu klęski żywiołowej w postaci znamion klęski żywiołowej jest dwuznaczne. Nie wiadomo, czy chodzi o rzeczywistą czy potencjalną klęskę przyrodniczą.

1. Stan wojenny

Konstatując dużą zbieżność między konstytucyjnymi ujęciami stanu wojennego a stanu wojny należy zauważyć, że ten pierwszy nie łączy się wyraźnie z militaryzacją państwa i społeczeństwa, co odróżnia go od jego amerykańskiego odpowiednika w postaci prawa wojennego (*martial law*). Zbliża się on bardziej do jego europejskiego stanu oblężenia (*etat de siege*). Według K. Prokopa geneza

¹⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2012, s. 415 *passim*.

stanu oblężenia związana była m.in. „z potrzebą zarzucenia instytucji *loi martiale*, a jednocześnie zachowania możliwości rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych na ludność cywilną”¹⁸.

Spośród konstytucyjnych przesłanek wprowadzenia stanu wojny zaledwie pierwsza – zewnętrzne zagrożenie państwa – łączy się z dyskrecyjną władzą Rady Ministrów (większą) Prezydenta Republiki (mniejszą). W pozostałych przypadkach mamy do czynienia z przymusem (zbrojna napaść na terytorium RP) lub prawie z przymusem (gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji) wprowadzenia stanu wojennego. Dlatego też fakultatywny charakter tej kompetencji władzy wykonawczej popada w sprzeczność z dwoma wymienionymi obligatoryjnymi (lub niemal) przesłankami z art. 229 Konstytucji. Należałoby raczej oddzielić pierwszą przesłankę (zewnętrzne zagrożenie państwa) od dwóch pozostałych, w opisanu których należałoby zastosować tryb orzekający.

Największe wątpliwości budzi możliwość wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Artykuł 234 Konstytucji przewiduje ich wydawanie w granicach przewidzianych w art. 228 ust. 3–5. Z drugiej strony art. 228 ust. 6 ustanawia bezwzględny zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych w czasie ich obowiązywania. Można się zastanawiać, czy dekretowa kompetencja głowy państwa nie stanowi obejścia wspomnianego zakazu. W razie wystąpienia okoliczności uzasadniających obowiązywanie stanu nadzwyczajnego trudno sobie przecież wyobrazić rozporządzenia głowy państwa, które nie wkraczałyby w materię ustawową.

Innym zarzutem, jaki można uczynić konstytucyjnej regulacji stanu wojennego jest sposób regulacji ograniczeń swobód i praw jednostki. Z niezrozumiałych względów jest ona taka sama jak w stanie wyjątkowym. O różnicach między stanami nadzwyczajnymi nie przesądzają jedynie przesłanki ich wprowadzenia, ale przede wszystkim ich stopień uciążliwości (ograniczeń). Pozostawiając jednak to zagadnienie na uboczu (do dyskusji), pragnąłbym zauważyć, że niektóre z tych ograniczeń trąca myszką albo wręcz wywołują sprzeciw. Dostrzegając szlachetne intencje ustrojodawcy, można się zastanawiać, jaki wpływ na stan wojenny lub wyjątkowy ma zawieszenie prawa obywateli do opieki ze strony państwa podczas pobytu za granicą, rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (z uwzględnieniem dojrzałości dziecka oraz jego przekonań), składania petycji czy ochrony dóbr osobistych. Jakież uzasadnienie dla tych unormowań zawsze można odnaleźć. Powstaje jednak pytanie, czy takie ekstrapolacje są uprawnione.

Podczas omawianych stanów nie można naruszać godności człowieka. Jeśli traktować poważnie art. 30 Konstytucji mówiący o nienaruszalności przyrodzonej i niezbywalnej godności osoby ludzkiej, to wymienienie tego zakazu zdaje się być zbyteczne. Jeśli przyłączyć się do potocznego rozumienia godności człowie-

¹⁸ K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Temida 2, 2012, s. 154.

ka¹⁹, wypada uznać, że obejmuje ona zakaz stosowania wobec jednostek tortur i niehumanitarnego traktowania oraz karania (w tym kar cielesnych) albo poddawania ich eksperymentom naukowym. Ciekawość wzbudza kwestia sposobu, w jaki można zawiesić w takiej sytuacji źródło wolności i praw człowieka oraz obywatela. Zakaz stosowania kary śmierci wynika natomiast z dokumentów międzynarodowych, których Polska zobowiązała się przestrzegać.

Zdumiewa jednak zamieszczenie wśród wymienionych zakazów niedopuszczalności ograniczenia dostępu do sądu. Oznacza to, że podczas obowiązywania stanów nadzwyczajnych sądy mogą kontrolować zatrzymania dokonywane przez organy administracyjne jedynie na podstawie podejrzeń tych ostatnich. Możliwość zaskarżania w warunkach stanu nadzwyczajnego odosobnień stawia pod znakiem zapytania działalność władz odpowiedzialnych za ich wdrożenie. Takie prawo osób internowanych podważa skuteczność najważniejszego środka każdego stanu nadzwyczajnego. Tak samo należy ocenić – również niepodlegające uchyleniu w stanie nadzwyczajnym – szerokie gwarancje prawa do obrony sformułowane w art. 42 Konstytucji.

2. Stan wyjątkowy

Jeśli chodzi o przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, to są one swego rodzaju odwrotnością stanu wojennego, bowiem dotyczą nadzwyczajnych okoliczności wewnętrznych. Według art. 230 Konstytucji są to poważne zaburzenia w życiu państwa, graniczące z powstaniem lub rewolucją. Trudno uwierzyć, że broniąc konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego władze będą w stanie, wypełniając swoje zadania, przeciwdziałać tym zagrożeniom bez zawieszenia sądowej kontroli odosobnienia (internowania). Co więcej, budzi zastrzeżenia niekonstytucyjne przekazanie ustawą o stanie wyjątkowym badania legalności pozbawienia wolności bez nakazu sądowego osób internowanych (odosobnionych) jedynie sądom administracyjnym.

O tym, z jak poważnymi zdarzeniami mamy do czynienia, świadczy okoliczność, że stan wyjątkowy może być wprowadzony – bez jakiegokolwiek kontroli parlamentarnej – na trzy miesiące. Ustawa o stanie wyjątkowym dodała do okoliczności dopuszczających jego wprowadzenie zagrożenia wynikające z działań terrorystycznych. To postanowienie – również o wątpliwej zgodności z ustawą zasadniczą – uzupełnia ten akt o możliwość militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Mimo to, niedopuszczalne jest ustanowienie – w stanie wyjątkowym – sądów wyjątkowych ani wprowadzenie trybu doraźnego.

¹⁹ Okazuje się, że nie tylko w obiegowym znaczeniu godność bywa rozumiana w sposób uproszczony. Taki pogląd głosi, m.in. M. Chmaj. Według niego nie da się odróżnić godności osobowej od osobistej.

3. Stan klęski żywiołowej

Nieczęsto – w porównawczym prawie konstytucyjnym – wyróżnia się w ramach stanów nadzwyczajnych stan klęski żywiołowej²⁰. Jak pisze M. Brzeziński, „stan klęski żywiołowej jawi się jako ograniczona wersja stanu wyjątkowego, polegająca na równoczesnym wyłączeniu z przesłanek zastosowania stanu wyjątkowego zagrożeń wewnętrznych, powodowanych przez awarie techniczne lub katastrofy naturalne, [...] oraz przypisaniu do stanu klęski żywiołowej ograniczonych środków nadzwyczajnych”²¹. W rezultacie cytowany autor wypowiada się przeciw konstytucjonalizacji tego stanu²².

Nie jest łatwo ogłosić stan klęski żywiołowej, ponieważ katastrofa naturalna lub awaria techniczna musi posiadać znamiona klęski żywiołowej²³. Jednym z argumentów przeciwko pochopnemu wprowadzaniu omawianego stanu jest obowiązek wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie jego obowiązywania wolności i praw człowieka oraz obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji). Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając dotychczasowy brak praktyki w tym zakresie, trudno spodziewać się zarządzenia tego stanu. Ponadto nie można zapominać, że najczęściej walka z żywiołem czy awarią techniczną odbywa się z użyciem normalnych kompetencji władz rządowych. Takie zdarzenia wpisane są niejako w zwykły rozwój wypadków. Należy wątpić w przydatność ustrojową tego nowum naszej Konstytucji z 1997 r.²⁴

Zakończenie

Od czasu gdy Prezydent A. Lincoln zawiesił przywilej *habeas corpus* – bez uprzedniego wprowadzenia stanu wojennego – kolejni prezydenci USA, którzy tak czynili aż do G. Busha w 2001 r., rzucali jednocześnie wyzwanie orzeczeniom Sądu Najwyższego. Organ ten przyznawał bowiem – zgodnie z konstytucją – osobom pozbawionym wolności na podstawie decyzji władzy wykonawczej, prawo do jej sądowego zaskarżenia. Według najwyższej instancji wymiaru sprawiedliwości tego kraju, przywilej *habeas corpus* może być zawieszony, jeśli wymaga tego bezpieczeństwo publiczne w przypadku rebelii lub najazdu. Taki stan musi być jednak zarządzony. Ponieważ tak się nie stało po wydarzeniach z 11

²⁰ Znacząca ta problematyki łączy pierwszą konstytucjonalizację stanu klęski żywiołowej z 17. zmianą ustawy zasadniczej Niemiec z dnia 24 czerwca 1968 r. Por. K. Prokop, *Modele...*, s. 327 n.

²¹ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wyd. Sejmowe 2007, s. 213.

²² Tamże, s. 213.

²³ M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, nr XLIX, 2002, s. 253 *passim*.

²⁴ Poważniejsza niejasność łączy się z rzekomo zapobiegawczym charakterem omawianej instytucji. Ma tak być w przypadku rozciągniętej w czasie klęski żywiołowej lub awarii technicznej. Z uwagi na duży stopień nieprzewidywalności tego rodzaju zdarzeń losowych, usuwanie ich skutków będzie cechą wyróżniającą tego rodzaju stanu.

września 2001 r., władza wykonawcza USA naruszyła i nadal narusza Konstytucję, ignorując orzeczenia Sądu Najwyższego.

Według twórców amerykańskiej konstytucji, najważniejszy środek prawny ochrony wolności jednostki może być zawieszony jedynie po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego. Mimo że w doktrynie USA sporne jest, która z władz uprawniona jest do zawieszenia prawa do odwołania się do sądu dla ustalenia legalności więzienia bez jego jurysdykcyjnego orzeczenia, istotą amerykańskiej koncepcji stanu nadzwyczajnego jest odsunięcie ingerencji organów wymiaru sprawiedliwości w decyzje o internowaniu buntowników czy agresorów zewnętrznych, niezależnie od tego, czy nazwiemy ich, jak za czasów A. Lincolna „nielejalnymi osobami” czy obecnie „wrogimi bojownikami”.

W takim stanie rzeczy należy się zastanowić, czy polska regulacja stanu nadzwyczajnego (wojennego i wyjątkowego) jest właściwie skonstruowana. Według naszej konstytucji w czasie obowiązywania obu stanów nie można zawiesić prawa do sądu. Co więcej, rozpatrzenie sprawy musi nastąpić „bez uzasadnionej zwłoki” oraz ponadto w sposób sprawiedliwy i jawny. Ustęp 2 art. 45 Konstytucji RP łączy wymóg jawności, pozwalając na jej wyłączenie ze względu m.in. na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Z drugiej strony, oddanie wymiaru sprawiedliwości sądownictwu administracyjnemu – zawarte przecież na pierwszym miejscu w tym przepisie – pozostawiać będzie wiele do życzenia. Wynika to przede wszystkim z tego, że sądy te obowiązane są rozpatrywać sprawy z punktu widzenia zgodności z prawem (legalności).

Polska ustawa o stanie wyjątkowym przyznała osobom zatrzymanym prawo do zaskarżenia decyzji wojewody o internowaniu, ale nie o jego utrzymaniu. Nawet gdyby sąd administracyjny uchylił decyzję o odosobnieniu, wojewoda może ją utrzymać. Na to rozstrzygnięcie nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Oznacza to, że w praktyce – raczej niezgodnej z Konstytucją RP – nasza regulacja ustawowa jest podobna do amerykańskiej instytucji zawieszenia prawa skargi internowanego w okresie stanu nadzwyczajnego. Lepiej jednak byłoby, gdyby ten ważki problem normowała w ten sposób nasza ustawa zasadnicza.

Krystian Complak

EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES IN THE POLISH AND AMERICAN CONSTITUTIONS

The aim of this article is to compare the American constitutional regulation with what our basic law terms as the extraordinary circumstances in the functioning of the polity. In this context, the Author examines the different clauses of the American constitution as the Privileged of the Writ of Habeas Corpus, Guarantee Clause, Militia (Keeping and

Bearing Arms), Quartering of Troops, Grand Jury Exception, Disqualification for Rebellion, and the Debts Incurred During the Rebellion. While studying the Polish Constitution of 1997, the Author focuses on its chapter IX, in which the Constitution distinguishes three extreme measures: the state of martial law, the state of emergency and the state of natural disaster. In addition, he touches upon two other related institutions, like the state of war (art. 116), and the crisis situation provided for in the ordinary legislation.

The most important conclusion of the article is that the Polish constitution, contrary to the American document, gives to the detained persons (internees) – during the war or emergency period - the unlimited right of defense before courts of justice. The suspension of the Great Writ when a rebellion or an invasion are going on is the essence of the American version of extraordinary circumstances. Otherwise, it would be more difficult to overcome these dangerous situations. The substantial defect of our constitutional arrangements concerning this core issue of public safety should be rectified as soon as possible, if any.