

Między prawem a siłą. Stan wyjątkowy i inne przypadki zawieszenia reguł demokratycznego konstytucjonalizmu

Between Law and Power. The State of Exception and Other Cases of the Suspension of Democratic Constitutionalism

Abstract

The paper presents the institution of a state of emergency from the perspective of fundamental concepts: power, democracy and constitutionalism. A state of emergency, understood as the suspension of the rules of constitutional separation and checks on power and the mandatory rule of law, is usually subject to serious subjective, procedural and temporal restrictions. The paper puts forward the thesis that the assumptions about the normative potential of regulations aimed at subjecting states of emergency to legal restrictions are illusory. An analysis of the conditions of a state of emergency: the circumstances of its introduction, its duration, and the negligible influence of democratic or judicial control over actions aimed at its introduction, as well as examples of practice despite the absence of a proclaimed state of emergency, points to the truth of the thesis about the decision-making nature of such actions.

SŁOWA KLUCZE: stan wyjątkowy, stan nadzwyczajny, porządek konstytucyjny

KEYWORDS: state of emergency, state of exception, constitutional order

ANNA MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Kaliski, ORCID – 000-0003-3029-2836, e-mail: anka.sobaczewska@gmail.com

1

Według klasycznej definicji stan wyjątkowy jest wprowadzonym przez ośrodek władzy wykonawczej reżimem prawnym, w którym zawieszone zostaje normalne funkcjonowanie władzy i jej podział, w szczególności następuje koncentracja władzy w rękach egzekutywy i zmiany w systemie stanowienia prawa, a także ograniczone zostaje realizowanie niektórych praw i wolności człowieka i obywatela^[1]. Wszystkie te środki podjęte zostają w celu odwrócenia niebezpieczeństwa dla państwa lub dużych grup jego obywateli, albo w celu ograniczenia skutków nadzwyczajnych szkód i dlatego, że zwykle środki konstytucyjne podjęte w celu ich zwalczania okazują się niewystarczające^[2]. Zagadnienie stanu wyjątkowego^[3] od dawna w myśli politycznej i teorii prawa konstytucyjnego dostrzegane jest jako szczególnie intrygujące, a wręcz kluczowe dla zrozumienia istoty władzy w państwie^[4]. Najsłynniejsze i zawsze przywoływane przy omawianiu koncepcji stanu wyjątkowego zdanie Carla Schmitta rozpoczynające *Teologię polityczną*: „Suwerenny jest ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym”^[5] w istocie dotyczy suwerena, a nie stanu wyjątkowego, niemniej Schmitt

¹ Por. Lech Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Warszawa: Liber, 2003), 421.

² Kazimierz Działocha, „Komentarz do art. 228, teza 1”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2005).

³ W języku polskim, a także w praktyce i prawoznawstwie istnieje dość bogata terminologia subtelnie odróżniająca rodzaje tych stanów. Polska konstytucja posługuje się pojęciem stanów nadzwyczajnych, tym terminem zaś określane są trzy rodzaje tych stanów: stan wyjątkowy, stan wojenny i stan klęski żywiołowej. W literaturze anglosaskiej tego rodzaju instytucja nazywana jest zazwyczaj *state of emergency* co oznacza stan nagłego zagrożenia, albo *state of exception*, czyli stan wyjątku. Por. Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago: University of Chicago Press 2005), zaś w literaturze frankofońskiej – *etat de siege* (dosł. stan oblężenia). Terminologia ta zatem wprost odwołuje się do okoliczności uzasadniających wprowadzenie szczególnej regulacji i zawieszenia normalnego porządku ustrojowego. Tego sensu nie zawiera polski konstytucyjny termin *stan nadzwyczajny*, dlatego też w tekście używane jest przede wszystkim – bardziej moim zdaniem adekwatne określenie: stan wyjątkowy.

⁴ W polskiej jurysprudencji na szczególną uwagę zasługuje monografia Karol Dobrzeniecki, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2018).

⁵ Tłumaczenie *Ausnahmestand* jako stanu wyjątkowego nie jest do końca trafne – dosłownie termin ten oznacza: poza (*aus*) nazwą (*Nahme*) stan (*Zustand*), zatem stan nie do nazwania, którego prawo nie przewiduje. Nie można go literalnie utożsamić z regulowanym stanem wyjątkowym. Por. Paweł Bała, „Stan wojenny

formułuje ważną tezę, nazywając wprowadzenie stanu wyjątkowego *decyzią par excellence*, bowiem, jak pisał: „Ogólna norma, tak jak sformułowana jest w obowiązującej zasadzie prawnej, nigdy nie jest w stanie określić absolutnego wyjątku. Dlatego też nie może dostatecznie uzasadnić decyzji o tym, czy rzeczywiście nastąpił przypadek wyjątkowy”^[6]. Ta konstatacja zasługuje na głębszą analizę, także we współczesnych warunkach ustrojowych.

2 |

Koncepcja wprowadzania szczególnych reguł działania państwa w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia towarzyszy rozwojowi prawa konstytucyjnego niemal od zarania, o czym świadczą regulacje powstałe w XIX i na początku XX wieku. Regulowanie stanu szczególnego zagrożenia (*état de siège*) znalazło się w Konstytucji Belgii z 1831 roku (art. 129, a po nowelizacji z 1921 r. art. 182); konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 1871 roku, choć nie używała sformułowań o stanie wyjątkowym, dawała znaczne uprawnienia cesarzowi, w celu utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, co powtórzyła Konstytucja Weimarska (1919), przewidując stan szczególny, w którym prezydent Rzeszy miał prawo „podjąć niezbędne środki w celu przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, interweniując w razie potrzeby przy pomocy sił zbrojnych” (art. 48). W Konstytucji Cesarstwa Austro-Węgier (1867) istniały przepisy pozwalające na wprowadzanie stanów nadzwyczajnych, które umożliwiały rządowi podejmowanie działań w celu zwalczania zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Z kolei Artykuł III § 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych przewiduje kompetencję prezydenta do przedstawiania Kongresowi do rozważenia środków, które uważa za potrzebne i właściwe. Natomiast „w razie nadzwyczajnych okoliczności może (on) zwołać obie izby lub jedną z nich, a w przypadku, gdy izby nie mogą uzgodnić czasu odroczenia obrad, może sam je odroczyć na czas, jakim uzna za stosowny”. W porównaniu do wskazanych przykładów

z 13 grudnia 1981 r. jako zagadnienie prawa ustrojowego. Interpretacja decyzyjnistyczna” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2013): 90.

⁶ Carl Schmitt, *Teologia polityczna*, tłum. Marek A. Cichocki (Warszawa: Aletheia, 2012), 45.

europejskich regulacja ta jest niezmiernie lakoniczna, niemniej przewidyuje stan nadzwyczajnych okoliczności uprawniający do podjęcia przez głowę państwa wszelkich środków (a więc nie tych kompetencji, które mu przysługują w warunkach normalnych). W późniejszych konstytucjach kontynentu europejskiego regulacje dotyczące stanu szczególnego zagrożenia pojawiały się już powszechnie, zgodnie z ugruntowanym przekonaniem, że szczególna regulacja uprawnień władzy państwowej (a dokładnie egzekutywy) w sytuacjach nadzwyczajnych i na określony czas wymaga szczególnego unormowania: to jest z jednej strony oddania wskazanemu organowi władzy nadzwyczajnych kompetencji na określony czas i pod pewnymi warunkami.

3 |

Istnieją dwa podstawowe modele regulacji tego typu instytucji. Pierwszy z nich, określany jako republikański wywodzi się z rzymskiej koncepcji dyktatury^[7] (*Iustitium*), która oznaczała powierzenie na krótki czas (do sześciu miesięcy) władzy dyktatorowi, jednocześnie dowodzącemu wojsku, w celu zapobieżenia nadzwyczajnym zagrożeniom, jak wojna, albo rewolta. Dyktator, choć sprawował władzę jednoosobowo i niepodzielnie, wykonywał ją dla określonego z góry celu i przez ograniczony czas, co miało zabezpieczać republikę przed nadużywaniem władzy. Tego rodzaju regulacja – jak w przypadku współczesnych regulacji francuskiej, hiszpańskiej^[8],

⁷ Bernard Manin, *The Emergency Paradigm and the New Terrorism*, New York University. <http://as.nyu.edu/docs/IO/2792/emerg.pdf>.

⁸ Art. 116 Konstytucji Hiszpanii stanowi, że ustawa organiczna reguluje stan obłężenia, pogotowia i wyjątkowy, przy czym stan pogotowia może zadekretować rząd na 15 dni, zdając sprawę Kongresowi Deputowanych (izbie niższej Korteżów), który się wówczas automatycznie zbiera. Stan wyjątkowy wprowadza również rząd za upoważnieniem Kongresu na okres do 30 dni, zaś stan obłężenia na wniosek Rządu uchwała Kongres absolutną większością. Izby Korteżów są wówczas automatycznie zwoływane nawet gdy nie ma sesji. Konstytucja wyraźnie stanowi także, że wprowadzenie stanów nadzwyczajnych nie zmienia zasad odpowiedzialności rządu i jego reprezentantów. Hiszpańska regulacja konstytucyjna dotycząca stanów nadzwyczajnych uzupełniona jest także w art. 55 Konstytucji poprzez przewidzianą tam możliwość zawieszenia niektórych praw i wolności w stanach wyjątkowym lub

niemieckiej^[9] a także polskiej^[10], wskazuje przesłanki wprowadzenia stanu, termin obowiązywania, prymat egzekutywy, oraz sposób kontroli parlamentu nad wprowadzonym stanem.

Drugi model stanu nadzwyczajnego zakłada, że sprawy bezpieczeństwa kraju leżą w istocie władzy wykonawczej, dlatego organy egzekutywy nie potrzebują dodatkowych upoważnień ze strony parlamentu, aby uporać się z istniejącym zagrożeniem^[11]. Istotą stanu zagrożenia jest założenie, że może zaistnieć potrzeba odparcia zagrożenia lub istniejącego już niebezpieczeństwa – aby, jak pisał Albert V. Dicey, odeprzeć siłą siłę w przypadku inwazji, powstania, zamieszek albo innych gwałtownych zagrożeń^[12]. Taka

obleżenia – „Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.”, tłum. Tadeusz Mołdawa [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011).

⁹ Niemiecka ustawa zasadnicza reguluje stan zagrożenia państwa, nazwany w niej stanem obrony w sposób bardzo szczegółowy i obszerny. Stan taki może być wprowadzony przez Bundestag za zgodą Bundesratu i na wniosek Rządu Federalnego i za zgodą 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy deputowanych do Bundestagu. Jeśli niemożliwe jest zebranie się Bundestagu, decyzję podejmuje Komisja Wspólna. Z chwilą ogłoszenia stanu obrony prawo wydawania rozkazów i dowództwo sił zbrojnych przechodzi na Kanclerza. Ustawa Zasadnicza przewiduje bardzo szczegółowo także procedury stanowienia prawa przez Federację, kompetencje rządu federalnego, przedłużenie kadencji parlamentu federalnego i parlamentów krajowych, także to, że kompetencje i pozycja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie mogą zostać w czasie stanu obrony naruszone (art. 115a-115l Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 (przepisy te zostały wprowadzone ustawą z 24 czerwca 1968)).

¹⁰ Art. 228 i następne Konstytucji RP regulują rodzaje zagrożeń i stanów nadzwyczajnych (stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej), sposób ich wprowadzenia, czas trwania oraz możliwość ograniczania praw i wolności, a także kontrolę nad organami władzy i sposoby wynagrodzenia strat wywołanych stane nadzwyczajnym.

¹¹ model ten nazywany jest monarchicznym – Krzysztof Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego* (Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2012). Katarzyna Kubuj zwraca uwagę, że oba modele mają swoje odzwierciedlenie w konstytucyjnej regulacji V Republiki – art. 16 i 36 Konstytucji z 4 października 1958 przewidują odpowiednio model egzekutywy i model republikański (*état de siège*) – Katarzyna Kubuj, „Stany nadzwyczajne w V Republice francuskiej. Podstawy prawne oraz praktyka ustrojowa”, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV, red. Mirosław Granat (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021), 129-151.

¹² „In what sense martial law recognised by English law Martial law is sometimes employed as a name for the common law right of the Crown and its servants to repel force by force in the case of invasion, insurrection, riot, or generally of any violent resistance to the law. This right, or power, is essential to the very existence of orderly government, and is most assuredly recognised in the most ample manner

władza według Dicey'a jest immanentnie związana z władzą egzekutywy, jest bowiem jednym z podstawowych zadań władzy w państwie aby zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom w sytuacji zagrożenia bytu narodu, życia i własności.

Regulacje oraz stanowiska dotyczące stanów nadzwyczajnych i usprawiedliwień nadzwyczajnych kompetencji władzy oraz środków podejmowanych w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu można podzielić, posiłkując się klasyfikacją (bardziej złożoną w oryginalnej wersji) Wiliama Scheurmana^[13] na dwie grupy: (1) legalnych formalistów, którzy, zgodnie z koncepcją republikańską, uznają, że jedynie ściśle uregulowane klauzule dotyczące okoliczności wprowadzania i procedury stanu wyjątkowego dają możliwość legalnego sprawowania nadzwyczajnej władzy w warunkach nadzwyczajnych. Takie regulacje dominują w państwach kontynentu europejskiego, takie jest też stanowisko prezentowane m.in. przez Bruce'a Ackermana^[14]; (2) relatywistów konstytucyjnych, którzy dostrzegają możliwość wyprowadzenia władzy stanu wyjątkowego z istoty działania egzekutywy, dowodząc, że skoro zadaniem władzy wykonawczej jest kierowanie państwem i zapewnianie mu bezpieczeństwa, to w konstytucyjne ramy tej władzy wbudowane jest podejmowanie nadzwyczajnych działań w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia^[15].

4 |

Niezależnie jednak od sposobu regulacji, to jest klasyfikowania przesłanek i wyznaczania procedur wyjątkowych, założenie jest takie samo i wskazuje na szczególną relację wobec demokracji. Regulacje przewidujące konsolidację władzy i zawieszenie normalnych reguł konstytucyjnych ilustrują pewne nieusuwalne w istocie napięcie. Demokracja jako sposób urzędowania życia

by the law of England". Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, red. Roger E. Michener (Indianapolis: Liberty Fund 1982), 156.

¹³ Wiliam Scheurman, „Emergency Powers” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. II (2006): 258 i n.

¹⁴ Bruce Ackerman, „The Emergency Constitution” *Yale Law Journal*, 113 (2004): 1029-1064.

¹⁵ David Dyzenhaus, *Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency* (Cambridge: Cambridge University Press 2006).

politycznego i sprawowania władzy, zakładając pluralizm postaw i poglądów, oparta jest na konflikcie i kolizji interesów, co skazuje ten system na nieustanną niepewność^[16], konflikt i ścieranie się dwóch albo kilku stron^[17]. Z drugiej strony władza w państwie ma co do zasady funkcję ustalenia i działania skutecznego, a zatem jednoznacznego w swoim kierunku i prowadzącego do założonego celu. Konflikt, konkurencja interesów, rozmaite postawy światopoglądowe i systemy wartości muszą ostatecznie znaleźć swoją sublimację w decyzjach władczych, zaś w czasie nadzwyczajnych zagrożeń musi stać się to błyskawicznie i bardziej efektywnie niż zwykle. To może oznaczać odstępianie od zwykłych reguł demokratycznych, w tym czasochłonnej deliberacji w środowisku konkurujących postaw i interesów, zawieszenie swobód obywatelskich, mogących osłabić pozycję podmiotu władzy, i osłabienie albo wyeliminowanie mechanizmów podziału i wzajemnego równoważenia władz. To zawieszenie zatem jest właśnie podstawową cechą, elementem konstruującym koncept, regulację i praktykę stanu wyjątkowego. Cała koncepcja sprawowania władzy w państwie demokratycznym, oparta na domniemaniu woli większości, wybieralności osób sprawujących władzę i ich odpowiedzialności, a także struktury i podziału władzy, jako zasada, pod wpływem jednej decyzji, ulega wyjątkowi. Co niezwykle intrygujące, w stanach wyjątkowych w istocie władza w państwie sprawowana według dotychczasowych reguł (czyli według klasycznego znanego od Emmanuela Sieyès rozróżnienia: władza konstytuowana) sama decyduje o zastosowaniu nadzwyczajnych okoliczności i zaczyna funkcjonować według nowych, wyjątkowych i nadzwyczajnych reguł przez siebie w istocie ustalanych – staje się zatem władzą konstytuującą^[18]. To właśnie podstawowy paradoks stanów wyjątkowych: podmiot władzy podejmuje decyzję transcendentálną, w sensie przekroczenia dotychczasowych granic i reguł, w których władza jest sprawowana, otwierającą na nowy porządek z natury swojej niepodlegający warunkom działania w państwie rządzonym regułami prawa i wzajemnego równoważenia władz.

¹⁶ Adam Przeworski, „Deliberation and Ideological Domination”, [w:] *Deliberative democracy*, red. Jon Elster. New York: Columbia University, 1998), 140-160.

¹⁷ Chantal Mouffe, *Polityczność*, tłum. Tomasz Kacprzak (Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2008), 29. Por. szerzej: Mariusz Baranowski, „W stronę konfliktowego modelu polityczności”, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. Mariusz Baranowski (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2014), 81 i n.

¹⁸ Antonio Negri, *Insurgencies: Constituent Power and the Modern State* (Minneapolis: University of Minnesota Press 1999), 6-7, 16.

5 |

Poszukując cech wspólnych wspomnianych regulacji stwierdzić trzeba, że oparte są one o wspólne założenia i warunki. W stanie wyjątkowym konieczne są:

- wskazanie przesłanek szczególnego zagrożenia i unormowanie ich w akcie rangi konstytucyjnej,
- wyraźne proklamowanie w szczegółowo określonym trybie, inicjowanym przez egzekutywę, ale z udziałem władzy ustawodawczej,
- ograniczenie czasu trwania i zastrzeżenie prowizoryczności podejmowanych wówczas działań,
- ochrona ciał przedstawicielskich (np. poprzez przedłużenie ich kadencji przez czas trwania stanu zagrożenia)
- proporcjonalność podejmowanych działań, możliwość ograniczenia praw i wolności jedynie w określonych granicach i w sposób usprawiedliwiony okolicznościami^[19]; granicą podejmowanych środków jest ich konieczność z uwagi na nagłe i poważne potrzeby; modelowo, ocena proporcjonalności, adekwatności wprowadzonych środków i istnienie usprawiedliwionego celu przy wprowadzeniu tych szczególnych reguł w państwie musi być poddana kontroli sądowej.

6 |

Stan odstąpienia od zwykłych, panujących w państwie reguł ustrojowych musi być wprowadzony z powodu zaistnienia szczególnej sytuacji publicznego zagrożenia, czyli takiego, które stanowi niebezpieczeństwo dla całego państwa albo znacznej części ludności. Wielu autorów zwraca uwagę na nieostrość tego sformułowania i różnorodność sytuacji, które mogą być sklasyfikowane jako "zagrożenie publiczn" począwszy od niezbyt

¹⁹ Wspólne cechy konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych – por. hasło Paweł Pierończyk, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego*, red. Andrzej Szmyt (Warszawa: C.H. Beck, 2010). Także opracowania podręcznikowe: Lech Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Warszawa: Liber, 2003), 421; Konrad Skłodowski, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Dariusz Górecki (Warszawa: Lexis Nexis, 2012).

poważnej choroby zakaźnej do wojny na skalę światową^[20]. Większość autorów zdaje się zachowywać sceptycyzm wobec możliwości wskazania jasnego, jednoznacznego i obiektywnego kryterium takich zagrożeń, które uzasadniać mogą zadekretowanie stanu wyjątkowego. Jak napisał Giorgio Agamben, jedyne okoliczności, które są konieczne i obiektywne to te, które są wskazane jako takie w decyzji podmiotu władzy^[21]. Istotnie, w pełni uprawnione w świetle praktyki wielu państw jest twierdzenie, że prawo nie jest w stanie przewidzieć ani tym bardziej uregulować okoliczności „wyjątkowego” publicznego zagrożenia, które może uzasadniać podejmowanie nadzwyczajnych metod działania i zawieszanie struktur oraz funkcjonowania normalnego państwa demokratycznego^[22]. Stan powszechnego i nadzwyczajnego – tzn. wykraczającego poza dotychczas znane rozmiary i podejmowane środki działania w normalnym trybie – zagrożenia pozostaje zatem w dyspozycji podmiotu sprawującego władzę, a dokładnie tego podmiotu, który decyduje o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Jest to szczególnie kontrowersyjne, gdy proklamowane zagrożenie ma naturę wewnętrzną i dotyczy zachowań ludzkich: zamieszek, podejrzanego lub wykrytego spisku, zwłaszcza gdy rzecz dotyczy działań politycznych oponentów. Historia współczesnych państw europejskich dostarcza wielu przykładów, które trudno jednoznacznie zakwalifikować jako stan zagrożenia uzasadniający wprowadzenie nowych reguł, a podmiot sięgający w tych okolicznościach po nadzwyczajną władzę nie był wobec dotychczasowych struktur władczych, choćby częściowo, egzogeniczny. Były to po prostu zadekretowanie odstąpienia od normalnych kompetencji, podziału władzy w celu wzmocnienia egzekutywy i ograniczenia praw – tak w państwach autorytarnych, jak i w państwach demokratycznych. Oczywiście przykładem mogą być stany wyjątkowe w czasie pandemii. Większość państw Europy wprowadziła w latach 2020-2021 pewne formy stanów wyjątkowych; należą do nich: Czechy, Słowacja, Węgry, Portugalia, Hiszpania (stan

²⁰ Tom Sorell, „Morality and Emergency” *Proceedings of the Aristotelian Society*, 103 (2002): 35. Podobnie Gross i Ni Aolain w swojej pracy konkludują, że granice poważnego niebezpieczeństwa publicznego i innego rodzaju zagrożeń nie mogą być wyraźnie wyznaczone (Oren Gross, Fionualla Ni Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press 2006), 6.

²¹ Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago: University of Chicago Press 2005), 30.

²² Trzeba jednak odnotować, że próby takie podjął m.in. Francois Tanguay-Renaud, „Making sense of Public Emergencies” *Philosophy of Management*, nr 2 (2009): 55-68.

alarmowy), Rumunia, Bułgaria, Litwa, Estonia, Finlandia, Włochy, Francja (stan zagrożenia zdrowia publicznego), Luksemburg (stan kryzysu). Niektóre państwa, takie jak Polska (stan epidemii), Niemcy, Austria czy Wielka Brytania, wprowadziły z kolei daleko idące ograniczenia bez formalnego ogłaszania stanu wyjątkowego, jak definiuje to ich konstytucja. Wszystkie jednak państw uznały za konieczne wprowadzenie szczególnych, odstępujących od generalnych zasad reguł w sprawach niekiedy dość pośrednio i wątpliwie związanych z zagrożeniem pandemicznym, opartych na delegowaniu (a zwykle: samodelegowaniu) kompetencji na rzecz egzekutywy. W dodatku, jak zauważa Thorvald Simes^[23], jeśli spojrzeć na formalne demokracje z autorytarnymi tendencjami, ich praktyki związane z pandemią nie różniły się zasadniczo od praktyk większości krajów Europy Zachodniej.

Okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego mogą być zatem interpretowane w bardzo różny sposób. Wydarzenia związane z wybuchem wojny rosyjsko-ukraińskiej i masową migracją Ukraińców wskazują na znaczną dowolność interpretacji takich samych okoliczności: w dniu inwazji Rosji na Ukrainę Litwa ogłosiła stan wyjątkowy, który obowiązywał do 23 kwietnia 2022 r. Rząd czeski wprowadził stan wyjątkowy 4 marca 2022 roku w celu usprawnienia pomocy dla uchodźców z Ukrainy, który był kilkakrotnie przedłużany. Władze Słowacji ogłosiły stan nadzwyczajny 24 lutego 2022 roku w związku z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Także premier Węgier Viktor Orbán ogłosił wprowadzenie stanu zagrożenia 24 maja 2022 roku w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie. Natomiast Polska kroków takich nie podjęła, choć zagrożenie jako kraju przyfrontowego było z pewnością nie mniejsze niż wyżej wymienionych państw, a napływ migrantów wielokrotnie większy i bezprecedensowy w historii Europy^[24]. Jak widać, ocena stopnia zagrożenia i potrzeby wprowadzenia stanu wyjątkowego zostały ocenione inaczej, a z pewnością inaczej oszacowane zostały koszty polityczne, społeczne i ekonomiczne takiej decyzji.

²³ Thorvald Simes, „The Pandemic State of Exception: Restrictions, Subjectivities, and Authority” *Subjectivity*, 31 (2024): 217-242.

²⁴ Do Polski według oficjalnych danych przybyło i uzyskało status ochrony ponad 1.5 mln uchodźców, podczas gdy do Słowacji, Czech i Węgier w sumie około 0.5 mln (szczegółowe dane: Radovan Friedery, Veronika Honusková, Alicja Mężykowska, Miriam Mittelmanová, Anna Młynarska-Sobaczewska, Lukáš Novák, Peter Polak, *Shelter Law-Making: Legal Response to Massive Migration Caused by Russian Aggression Against Ukraine. General Report*. ILS PAS, 2025. <https://e-bp.inp.pan.pl/server/api/core/bitstreams/92760a4a-effb-49ac-9515-8cc59f70d615/content>.

Jednak w obu sytuacjach ocenionych jako zagrożenia, to jest pandemii i napływu uchodźców wskutek wojny w Ukrainie, decyzje o wprowadzeniu stanów wyjątkowych nie były szczególnie kontestowane – zostały zaakceptowane przez legislatury i nie spotkały się z oporem społecznym na dużą skalę. Władza decydująca o wprowadzeniu stanów wyjątkowych rozpoznała zatem prawidłowo nastroje i okoliczności, które usprawiedliwiły takie decyzje.

Niekiedy ta ocena i kontrola przebiega jednak zupełnie odmiennie: prezydent Korei Południowej Yoon Suk-yeol 3 grudnia 2024 roku wprowadził stan wyjątkowy (a dokładnie: zgodnie z art. 77 Konstytucji Korei – stan wojenny), wskazując na działania opozycyjnej Partii Demokratycznej jako sprzyjające Korei Północnej oraz paraliżowanie prac rządu i planowanie sabotażu. Jednak Zgromadzenie Narodowe sprzeciwiło się i jednogłośnie przegłosowało wniosek o zniesienie stanu wojennego w nocy z 3 na 4 grudnia. Dziesięć dni później, 14 grudnia 2024 parlament przegłosował wniosek o oskarżenie prezydenta, co doprowadziło do natychmiastowego zawieszenia prezydenta w pełnieniu obowiązków. Południowokoreański sąd wydał nakaz aresztowania prezydenta Yoon Suk-yeola; w kwietniu 2025 Sąd Konstytucyjny uwzględnił wniosek parlamentu o impeachment. Tym samym Yoon Suk-yeol został formalnie usunięty ze stanowiska i został oskarżony o zdradę i zamach stanu, za które w Korei Południowej przewidziane są kary dożywotniego pozbawienia wolności lub kara śmierci.

W tym zatem przypadku – choć decyzja została podjęta zgodnie z procedurą konstytucyjną, okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego zostały przez legislaturę zakwestionowane, a inicjujący wprowadzenie stanu nadzwyczajnego prezydent został usunięty z urzędu i oskarżony o zamach stanu.

Podobnie stało się w Peru, kiedy to w grudniu 2022 roku, tuż przed planowanym głosowaniem w parlamencie w sprawie jego usunięcia z urzędu, ówczesny prezydent Pedro Castillo ogłosił rozwiązanie Kongresu i wprowadzenie rządu nadzwyczajnego. Parlament przegłosował usunięcie prezydenta z urzędu, następnie został on aresztowany, a jego miejsce zajęła dotychczasowa wiceprezydent, Dina Boluarte. Jednak po aresztowaniu Castillo w całym kraju wybuchły masowe protesty jego zwolenników. W odpowiedzi na zamieszki nowa prezydent ogłosiła 30-dniowy stan wyjątkowy, aby stłumić masowe protesty swoich przeciwników; w wyniku starć zginęło kilkadziesiąt osób. Niebawem jeszcze dwukrotnie wprowadzono stan wyjątkowy z powodu wzrostu przestępczości zorganizowanej, a poparcie społeczne dla prezydent Diny Boluarte jest bezprecedensowo

niskie^[25]. W tym zatem przypadku odpowiedzią na nieudane wprowadzenie stanu wyjątkowego stało się właśnie wprowadzenie (i to kilkukrotne) stanu wyjątkowego przez tego, kto doszedł do władzy w wyniku obalenia poprzednika oskarżonego o zamach stanu.

Procesy przywódców Korei i Peru nie są jeszcze zaawansowane, dlatego trudno odwołać się do ich wyników, jednak tak się składa, że w obu tych państwach miały już miejsce sytuacje, gdy wprowadzenie stanu wyjątkowego było podstawą do postawienia w stan oskarżenia i skazania. W Korei Południowej były prezydent Chun Doo-hwan został skazany w 1996 roku na karę śmierci (później zmienioną na dożywocie) za naruszenie konstytucji i zdradę stanu, co pośrednio wiązało się z ogłoszeniem stanu wyjątkowego w 1980 roku^[26]. Z kolei w Peru Alberto Fujimori, były prezydent, został skazany w 2009 roku na 25 lat pozbawienia wolności. Chociaż główny punkt oskarżenia dotyczył łamania praw człowieka, to jednym z kluczowych zarzutów w jego procesie był zamach stanu z 1992 roku, kiedy rozwiązał parlament i wprowadził stan wyjątkowy, co uznano za naruszenie porządku konstytucyjnego. Wszystkie te sytuacje dotyczą wprowadzeń stanu wyjątkowego, uznanych *ex post* za zamachy stanu.

Te przykłady uwidaczniają istotną cechę podmiotu władzy sięgającego po proklamowanie stanu wyjątkowego, o której wspominał Schmitt, to znaczy atrybut władzy najwyższej, konstytuującej i zdolnej przewyciężyć wolę pozostałych podmiotów w strukturze władzy; zamachy stanu niemal zawsze wychodzą ze środowiska władzy, ale ją rekonstruuje, dokonując przeobrażenia jej struktury i funkcji. To ogłaszający stan wyjątkowy ma pełnię władzy, zdolny jest narzucić swoją wolę co do stosunków, jakie w państwie mają zapanować i wprowadzić je w życie (choć niekiedy realia weryfikują boleśnie tę przewagę – jak w przypadku puczu Janajewa w Rosji w 1991 roku, Peru w 2022 oraz w Korei Południowej w 2024). Skuteczność wprowadzenia i utrzymania nowych nadzwyczajnych reguł stanu wyjątkowego określa faktyczną pozycję tego, kto te reguły ustanowił i wprowadził. Choć stanowisko formalistów i regulacje „republikańskie” kładą nacisk

²⁵ Według sondaży z 2025 jej poparcie wyniosło 1,3%, co czyni ją z pewnością jednym z najmniej popularnych przywódców na świecie. <https://www.infobae.com/peru/2025/07/15/dina-boluarte-y-el-congreso-son-desaprobados-por-los-gerentes-generales-del-peru-segun-encuesta-de-ipsos/>. W dniu 10 października 2025 została odwołana przez Kongres z powodu trwałej „moralnej niezdolności” (*moral incapacity*) do sprawowania urzędu.

²⁶ James M. West, „Martial Lawlessness: The Legal Aftermath of Kwangju” *Washington International Law Journal*, nr 1 (1997): 85-167.

na instytucjonalne gwarancje i wyraźne wyznaczenie prawnych granic środków podejmowanych w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia, to istotą decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego i jego regułach jest świadome zerwanie z obowiązującym porządkiem ustrojowym (zawieszenie go), co – zdaniem wprowadzającego – uzasadnione jest zaistnieniem jakichś okoliczności. Wydaje się, że ani te okoliczności uzasadniające wprowadzenie tego rodzaju wyjątku, ani też ocena zasadności wprowadzenia nie mogą być *a priori* ustalone, a tym bardziej uregulowane. A jeśli jest – to wówczas w grę wchodzi odpowiedzialność i rozliczenie z zamachu stanu.

7 |

Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia kontroli, przede wszystkim kontroli sądowej środków i procedur podejmowanych podczas takich stanów. Sądy powszechne, a także sądy konstytucyjne i administracyjne mogą w znacznej mierze badać legalność aktów prawnych wydawanych podczas stanu wyjątkowego na kilku poziomach. Dokonują kontroli proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń praw i wolności tak w ramach kontroli abstrakcyjnej, jak (i przede wszystkim) w ramach skarg dotyczących indywidualnych decyzji wydanych w czasie stanu wyjątkowego (takich jak decyzje o zatrzymaniu, konfiskacie mienia czy nałożeniu grzywny). Kontrola sądowa obejmuje wówczas to, co objęte jest regulacją: zwłaszcza proporcjonalność podjętych środków ograniczających prawa i wolności, prawidłowość procedury ustanowienia prawa w sytuacji nadzwyczajnej, czas obowiązywania stanu wyjątkowego. Nie obejmuje z reguły okoliczności uzasadnienia stanu wyjątkowego, a próbując zasadność takiej decyzji *implicite* albo nawet *explicite*.

Warto w tym miejscu przypomnieć pierwszy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Lawless przeciwko Irlandii^[27], w którym Trybunał uznał prawo państwa do stosowania nadzwyczajnych, bardzo restrykcyjnych metod, w tym zatrzymywania bez procesu i odpowiedzialności przez sądem inny niż powszechny wobec osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną na podstawie ustawy o przestępstwach

²⁷ Wyrok ETPCz z 1 lipca 1961 roku (Lawless przeciwko Irlandii, skarga nr 332/57).

przeciwko państwu z 1940 r. W swoim uzasadnieniu Trybunał właściwie powtórzył argumentację Irlandii, wskazując, że w ocenie Trybunału w 1957 r. „stosowanie prawa powszechnego okazało się niewystarczające, aby powstrzymać rosnące zagrożenie dla Republiki Irlandii; że zwykłe sądy karne, a nawet specjalne sądy karne lub sądy wojskowe nie były w stanie przywrócić pokoju i porządku [...]”.

Podobnie, choć w zupełnie innych okolicznościach, hiszpański Sąd Konstytucyjny w lipcu 2021 orzekł^[28], że stan alarmowy^[29] i środki wprowadzone w marcu 2020 r. na początku pandemii^[30] miały podstawę prawną i były w większości proporcjonalne, ale zarazem stwierdził niekonstytucyjność zawieszenia praw w jego ramach – takie zawieszenie może mieć miejsce wyłącznie w stanie wyjątkowym i stanie oblężenia, a stan alarmowy pozwala jedynie na nałożenie ograniczeń. Zdaniem Sądu, co wyraźnie wskazał w ostatniej partii wyroku, dekret królewski powinien tym samym wprowadzić nie stan alarmowy, a stan wyjątkowy (czyli reżim surowszy) i zarazem wyłączyć możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności administracji za czynności podjęte w ramach sytuacji nadzwyczajnej. W październiku 2021 roku Sąd Konstytucyjny Hiszpanii podjął kolejną decyzję, w której uznał za niekonstytucyjne przedłużenie stanu alarmowego^[31]. Sąd uznał tym razem, że ograniczenia praw miały podstawę prawną i były adekwatne, natomiast przedłużenie stanu nadzwyczajnego oraz przekazanie kompetencji proklamowania środków ograniczających na rzecz wspólnot autonomicznych spowodowały pozbawienie Kongresu uprawnień do kontroli przyjętych środków poprzez brak udziału w przedłużeniu stanu nadzwyczajnego, a także nadanie uprawnień innemu organowi (prezydenci regionów) niż rząd, który jest kontrolowany przez Kongres.

Po wprowadzeniu bardzo długo trwającego stanu wyjątkowego we Francji po zamachach terrorystycznych w 2015 roku Rada Stanu w styczniu 2016 oddaliła wniosek o zakończenie stanu wyjątkowego, zauważając, że „bezpośrednie zagrożenie uzasadniające stan wyjątkowy nie zniknęło, biorąc

²⁸ Wyrok Sądu Konstytucyjnego Hiszpanii z 14 lipca 2021, 148/2021.

²⁹ W Hiszpanii, zgodnie z konstytucją, istnieją trzy stany nadzwyczajne, z których każdy wiąże się z inną skalą ograniczenia praw: stan alarmowy (*estado de alarma*), który może ograniczać swobodę poruszania się i zgromadzeń, stan wyjątkowy (*estado de excepción*): zawieszający niektóre prawa konstytucyjne oraz stan oblężenia (*estado de sitio*).

³⁰ Dekret królewski 463/2020 z 14 marca 2020.

³¹ Wyrok Sądu Konstytucyjnego Hiszpanii z 27 października 2021, 183/2021

pod uwagę utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne i ryzyko ataków”.^[32] Z kolei Rada Konstytucyjna w 2016 r. uznała za legalne niektóre kontrowersyjne kompetencje wprowadzone w ramach stanu wyjątkowego, takie jak rewizje bez nakazu sądowego, jednak za niekonstytucyjny uznała przepis pozwalający policji na kopiowanie danych informatycznych z powodu naruszenia granic ochrony życia prywatnego^[33].

Polski Sąd Najwyższy w styczniu 2022 roku uniewinnił dziennikarzy ukaranych za przebywanie w strefie stanu wyjątkowego przy granicy polsko-białoruskiej, uznając, że przypisanie odpowiedzialności za wykroczenie wynikającej ze złamania zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym wymaga uznania, że zakaz ten *in concreto* spełnia wymogi określone na poziomie konstytucyjnym, konwencyjnym i ustawowym. W opinii Sądu 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 zakazuje przebywania na tym obszarze dziennikarzy, 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 Politycznych^[34].

W orzeczeniach tych widoczne jest zarysowanie wyraźnej tendencji: sąd, dokonując kontroli aktów wydawanych w ramach stanu wyjątkowego, bada przede wszystkim ich podstawę prawną i w istocie jego kontrola dotyczy zgodności z procedurami, nawet jeśli te procedury dotyczą samego powierzenia władzy (do wydania rozporządzenia, albo wydawania środków ograniczających). Problem kontroli sądowej podejmowanych działań jest w tych sytuacjach przede wszystkim jako problem legalności (zgodności z regulacją stanu wyjątkowego), racjonalności i proporcjonalności

³² We Francji w latach 2010-2025 stan wyjątkowy wprowadzano kilkakrotnie: w listopadzie 2015 roku z powodu zamachów terrorystycznych (zniesiony został dwa lata później, 1 listopada 2017). Po wybuchu pandemii COVID-19 wprowadzono „sanitarny stan wyjątkowy” (fr. *état d'urgence sanitaire*), który dawał rządowi podstawy prawne do m.in. wprowadzania lockdownów i godziny policyjnej. Z kolei w maju 2024 roku prezydent Emmanuel Macron wprowadził stan wyjątkowy na zamorskim terytorium Francji, Nowej Kaledonii, w odpowiedzi na gwałtowne zamieszki wywołane sprzeciwem rdzennej ludności wobec zmian w prawie wyborczym.

³³ Decyzja z 19 lutego 2016, n° 2016-535 QPC.

³⁴ Wyrok SN z 18 stycznia 2022, I KK 171/21.

naruszeń praw, do jakich doszło w wyniku podjętych działań. W niektórych orzeczeniach pobrzmiwa nawet (jak w wyroku hiszpańskiego Sądu Konstytucyjnego z 14 lipca 2021) ton nie tylko pobłażliwy, ale i wspomagający podejmowane decyzje, choć były one dokonane z przekroczeniem konstytucyjnych granic^[35].

7. Taka prawidłowość jest dowodem, a przynajmniej objawem, zarysowanego podziału. O ile władza wprowadzenia stanu wyjątkowego jest władzą transcendentną, bowiem wykracza poza ramy konstytucji ze swej natury, a instytucje państwa działającego w oparciu o ogólne reguły, znane i dające się przewidzieć, ulegają zawieszeniu, o tyle władza sprawowana w ramach takiego stanu wyjątkowego podporządkowana jest jasnym i skatalogowanym normom. Obejmują one zakres możliwych odstępstw od normalnego porządku, kompetencje władcze, sposób stanowienia prawa, a także limitują czas trwania takiego wyjątku. Władza w ten sposób w trakcie stanu wyjątkowego sprawowana jest władzą konstytuowaną, choć według innych reguł, za przestrzeganie których jednak odpowiada. Jak przenikliwie wykazuje Karol Dobrzeniecki, takie podejście, nazwane jurydyzacją stanu wyjątkowego, prowadzi do zepchnięcia uzasadnienia aksjologicznego – samego istnienia sytuacji nadzwyczajnej na rzecz argumentacji dotyczącej prawa pozytywnego, to jest skrupulatnego weryfikowania przestrzegania norm dotyczących wyjątku^[36]. Wspomniany autor, podobnie jak inni w ślad za Agambenem, zauważa jednak, że stan wyjątkowy staje się swego rodzaju normą, całe prawo staje się prawem stanu wyjątkowego, i ta sytuacja wydaje się najciekawsza, jeśli stan taki nie zostaje formalnie wprowadzony.

Co zatem w sytuacji, gdy podmiot władzy powołując się na szczególne zagrożenia, wyjątkowe okoliczności, odstępuje od zwykłych reguł konstytucyjnych w celu odparcia grożącego niebezpieczeństwa albo zła, ale nie posługuje się formalnie kategorią stanu wyjątkowego? Jak zauważa Giorgio Agamben jest to sytuacja wcale nie hipotetyczna, jest to realnie występujące zjawisko, a łatwość wprowadzania szczególnego reżimu prawnego

³⁵ Podobnie stało się wobec środków i procedur wprowadzonych w USA po 11 września 2001 wobec imigrantów, muzułmanów i po prostu oponentów. Jak wskazują w literaturze anglosaskiej Bruce Ackerman, Carl Sunstein i David Dyzenhaus Sąd Najwyższy od sprawy Korematsu przyjął strategię minimalnego ingerowania w działania egzekutywy i nadzwyczajnych środków. Szerzej: Anna Młynarska-Sobaczewska, „Stany wyjątkowe w systemach konstytucyjnych: doświadczenie 13 grudnia 1981 a teoria i praktyka stanów nadzwyczajnych” *Prawo i Polityka*, 5 (2014): 52-72.

³⁶ Dobrzeniecki, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej*, 179 i n.

z powodu zagrożenia terroryzmem, o którym wspomniany autor pisze, potwierdziła fala ograniczeń pandemicznych, a ponad dekadę wcześniej znacznie mniej głośnie i terytorialnie ograniczone, choć bardzo znamienne szczególnych regulacje antykryzysowe. Te przykłady mogą posłużyć za doskonałą ilustrację tezy o znacznej łatwości w sięganiu po środki nadzwyczajne bez stanów wyjątkowych i aprobachie tego stanu rzeczy przez organy powołane do kontroli.

Za pierwszy przykład może posłużyć regulacja i praktyka francuska. Jak już wskazano, konstytucja Francji przewiduje aż dwa rodzaje stanów wyjątkowych (odstępujących od normalnych regulacji konstytucyjnych) i szczególne środki wówczas podejmowane. Uzupełnia tę regulację ustawa z 3 kwietnia 1955 r. dotycząca stanu wyjątkowego^[37], która wskazuje okoliczności uzasadniające wprowadzenie takiego stanu, sposób jego wprowadzenia (w drodze dekretu przez Radę Ministrów), możliwość szczególnego rozszerzenia kompetencji w celu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom oraz zasady i tryb przedłużania (trwanie powyżej 12 dni wymaga zgody parlamentu wyrażonej w drodze ustawy)^[38]. Stan taki został wprowadzony w listopadzie 2015 roku po zamachach terrorystycznych i trwał do listopada 2017 roku, czyli przez dwa lata. Jego zniesienie nastąpiło dopiero wówczas, kiedy uchwalona została ustawa antyterrorystyczna, w istocie zastępująca regulację stanu wyjątkowego^[39]. Akt ten umożliwia władzom publicznym podejmowanie działań ograniczających korzystnie z wolności i praw (ograniczenie swobody przemieszczania się, możliwość zamykania miejsc kultu, gdy istnieje podejrzenie prowadzenia w nich działań o charakterze zagrażającym bezpieczeństwu publicznemu, zakazy przebywania w określonych miejscach itp.)^[40], a także wzmocnienie kompetencji władzy administracyjnej, umożliwiające działania bez weryfikacji przez rząd lub

³⁷ Ustawa nr 55-385 dotycząca stanu nadzwyczajnego (pierwotnie: instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie), zmodyfikowana ustawą nr 55-1080 z 7 sierpnia 1955 r. i ordonans nr 60-372 z 15 kwietnia 1960 r.

³⁸ Joanna Brzezińska, Jan Gola, „Stan wyjątkowy jako przykład stanu nadzwyczajnego w doktrynie francuskiej. Interpretacja pojęcia” *Przegląd Prawa i Administracji*, CVI (2016): 69 i n.

³⁹ Ustawa nr 2017-1510 z 30 października 2017 r. wzmacniająca bezpieczeństwo publiczne oraz walkę z terroryzmem (J.O. 2017, 31.10, nr 0255).

⁴⁰ Łukasz Jakubiak, „Status jednostki a stan nadzwyczajny po zamachach terrorystycznych z 13 listopada 2015 r.”, [w:] *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, red. Anna Czubisz, Dominika Dziwisz, Ewa Szczepankiewicz-Rudzka (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 415.

kontroli sądowej także w celach inwigilacji^[41]. Te środki stosowane są bezterminowo i bez reżimu stanu wyjątkowego, a zatem także bez kontroli proporcjonalności (w tym adekwatności) w nim przewidywanej. Nieco podobnie rozwiązano we Francji kwestię ograniczeń i szczególnego reżimu prawnego w trakcie pandemii Covid-19; w tym przypadku ustawa z 23 marca 2020 r., a następnie ustawa z 11 maja 2020 r.^[42] wprowadziły w istocie nową, pozakonstytucyjną odmianę tego stanu, stan wyjątkowy sanitarny. Podobnie stało się w Polsce – 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^[43] stworzyła ramy prawne dla walki z pandemią, upoważniając Radę Ministrów i Ministra Zdrowia do wydawania rozporządzeń wprowadzających konkretne nakazy, zakazy i ograniczenia, powołując się na przepisy z zakresu chorób zakaźnych, a nie na konstytucyjny stan klęski żywiołowej.

Bardzo pouczający, a nieco zapomniany jest także przykład regulacji wprowadzanej w ramach środków ograniczających kryzys ekonomiczny, m.in. w Grecji. Tam właśnie w marcu 2010 r. uchwalona została ustawa zatytułowana „Ochrona gospodarki narodowej – pilne środki reagowania na kryzys finansowy”^[44], która obniżyła wynagrodzenia osób zatrudnionych w sektorze publicznym o kwoty do 30%, ustanowiła także nowy pułap wynagrodzeń dla wszystkich osób zatrudnionych w sektorze publicznym. Obniżki zaczęły obowiązywać z mocą wsteczną. W maju 2010 następna regulacja ustawowa^[45] zmniejszyła wynagrodzenia w sektorze publicznym o kolejne 8 %. Z kolei w 2012 roku, zgodnie z zaleceniami MFW, zdecydowano się wprowadzić wyjątkowe środki dyscypliny budżetowej, które spowodowały m.in. zamianę obligacji rządowych na nowe instrumenty finansowe o wartości nominalnej mniejszej niż 50% wartości pierwotnych obligacji. W rozpoznaniu skarg do ETPCz na naruszenie prawa własności

⁴¹ Kubuj, „Stany nadzwyczajne w V Republice francuskiej. Podstawy prawne oraz praktyka ustrojowa”, 142.

⁴² Ustawa nr 2020-290 z 23 marca 2020 r. dotycząca walki z epidemią COVID-19 (loi d'urgence pour faire face à l'épidémie covid-19), ustawa nr 2020-546 z 11 maja 2020 r. przedłużająca stan wyjątkowy sanitarny (loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire).

⁴³ Dz. U. z 2020 r., poz. 374, z późn. zm.

⁴⁴ Ustawa nr 3833/2010.

⁴⁵ Ustawa nr 3845/2010 w sprawie środków służących wdrożeniu mechanizmu stabilizacji finansowej strefy euro/MFW dla Grecji.

poprzez tego rodzaju środki, Europejski Trybunał nie stwierdził naruszenia Art. 1 Protokołu 1 Konwencji^[46], uznając, że ingerencja (ograniczenie prawa własności) była uzasadniona ze względu na wyjątkową („ekstremalną” sytuację kryzysu gospodarczego, z którym Grecja borykała się od 2009 r.). Podobnie jak w sprawach omówionych powyżej, jako interes publiczny uzasadniający ingerencję wskazano „utrzymanie stabilności gospodarczej” i „restrukturyzację długu publicznego”^[47].

W taki też schemat działania poza warunkami stanu wyjątkowego wpisują się działania państwa polskiego dotyczące ograniczenia i zawieszenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 33a ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu nadanym jej nowelizacją z 2024 roku oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (przedłużane dwukrotnie przez Sejm)^[48].

⁴⁶ Wyrok ETPCz z 7 maja 2013, Koufaki i Adedy przeciwko Grecji, skarga nr 57665/12 i 57657/12, § 34, wyrok ETPCz z 21 lipca 2016, Mamatas i inni przeciwko Grecji, skargi nr 63066/14, 64297/14 and 66106/14. Podobne orzeczenia w podobnych okolicznościach zapadły także w sprawach przeciwko innym państwom, m.in. wyrok ETPCz z 8 października 2013, Da Conceição Mateus i Santos Januário przeciwko Portugalii, skargi nr 62235/12 i 57725/12, wyrok ETPCz z 10 lipca 2018, Aielli i inni przeciwko Włochom oraz Arboit i inni przeciwko Włochom skargi nr 27166/18 i 27167/18. Szerzej o środkach antykryzysowych i orzecznictwie ETPCz w tej kwestii: Aleksandra Mężykowska, „Public Interest as a Concept that Determines the Scope of Property Rights Protection – Case – Law of the European Court of Human Rights on Austerity Measures” *Studia Prawnicze*, nr 1 (2025): 7-40.

⁴⁷ Ibidem, 35.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 lipca 2025 r., po zgodzie Sejmu z 23 lipca 2025 r. (Dz. U., poz. 992), rozporządzenie RM z 17 września 2025 po kolejnej zgodzie Sejmu z 12 września 2025 (Dz. U. poz. 1256).

Warto wspomnieć, że w tym przypadku także nie doszło do zgłoszenia zastrzeżenia derogacyjnego, choć Łotwa takie zastrzeżenie z powodu presji nielegalnej migracji na granicy z Białorusią zgłosiła. Johanna Bucker, Lina Sophie Möller, „Beyond Derogation: ContextDriven Interpretation of Migrants’ Rights and the Risks of Circumventing Article 15 ECHR” *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, nr 6 (2025), 17.

8

Powyższe przykłady wskazują, że wprowadzanie szczególnych regulacji na czas rozmaicie definiowanego zagrożenia często nie wiąże się z wdrożeniem trybu przewidzianego konstytucyjnie. Rzecz jasna specyfika sytuacji kryzysowej jest szczególnie trudna do przeprowadzania porównań. Jednak pewną miarą mogą stać się ograniczenia z natury swej dość podobne, dotyczące zwłaszcza swobody poruszania się, a także ochrony prywatności w czasie pandemii w latach 2020-2021. Wśród państw członków Rady Europy jedynie dziesięć zdecydowało się dokonać notyfikacji stanu z art. 15 Konwencji, to jest zawieszenia niektórych praw z powodu zagrożenia^[49]. Pozostałe państwa dokonywały niekiedy drastycznych ograniczeń, uzasadnionych obawą przed falą zachorowań, niemniej czyniły to bez formalnego zgłoszenia takiego stanu. Mowa tu o tylko jednym aspekcie stanu wyjątkowego, to jest o ograniczaniu realizacji praw i wolności, zawieszenie reguł może jednak dotyczyć samego funkcjonowania państwa, jego aparatu administracyjnego, a także przeniesieniu i rozszerzeniu kompetencji i zawieszeniu zasad konstytucyjnych, jak podział władzy i praworządność.

W tym świetle jawi się znowu podstawowe dla konstytucjonalizmu pytanie: co sprawia, że władza w państwie może wyjść poza ramy swoich kompetencji i dopuścić się czynienia wyjątków od ogólnych reguł jej sprawowania, jeśli nie jest to wyraźne upoważnienie konstytucyjne. Praktyka ostatnich lat pozwala na to w zbyt wielu państwach świata, aby uznać to jedynie za chwilowy eksces czy jednorazowe (jak pandemia) wydarzenie. Jak pisze Giorgio Agamben, stan wyjątkowy staje się współcześnie nowym paradygmatem władzy; jego praca powstała w czasie szeroko zakrojonej walki z terroryzmem, ale wydaje się, że jego diagnoza nie straciła nic ze swej aktualności. Natomiast warto rozważyć inne pytanie: co pozwala na tego typu działania, co je legitymizuje – jest to proklamowana przez władzę, zwykle egzekutywę zdolność do powstrzymania tego, co zostaje uznane za nadzwyczajne zagrożenie. Gdy zgodnie z jakąś wewnętrzną logiką, wyższym usprawiedliwieniem wprowadzane są odstępstwa od reguł prawa, zwyczaju i standardu, normalnego ustawodawstwa i reguł wzajemnego hamowania i kontroli władz, wówczas mamy do czynienia ze stanem wyjątkowym faktycznym, a nie konstytucyjnym. Wówczas nie ma już zastosowania zarysowana wcześniej logika i klasyfikacja rozliczenia takiego odstąpienia od reguł konstytucyjnych. Według niej, o ile działania

⁴⁹ Bückler, Möller, „Beyond Derogation”, 21.

i akty władcze podejmowane podczas stanu wyjątkowego podlegają kontroli jak wszystkie pozostałe i prowadzą do podobnych rezultatów, o tyle zanegowanie, a tym samym uznanie decyzji i samym wprowadzeniu stanu wyjątkowego prowadzi do anihilacji całego aparatu władzy, zanegowania legitymacji podmiotu, który taką decyzję podjął (a zwykle jest to głowa państwa). Pierwsza sytuacja dotyczy zatem kontroli władzy konstytuowanej – sprawdzenie dotyczy reguł jej wykonywania. Druga zaś neguje sięgnięcie po władzę konstytuującą, co – w razie gdy nie jest uzasadnione, a w praktyce: gdy spotka się z oporem pozostałych organów władzy i oporu tego nie przezwycięży – staje się ze swej natury zamachem stanu.

Natomiast w sytuacji gdy następuje zawieszenie reguł państwa konstytucyjnego bez wprowadzania wyjątku przewidzianego konstytucją, moc podmiotu władzy zdolnego odeprzeć proklamowane niebezpieczeństwo staje się już nie tylko transcendentna wobec reguł – staje się swoim własnym zaprzeczeniem w dotychczasowym świecie prawa. Zawieszenie normalnych reguł ma uzasadnienie w obronie pryncypiów, ale wszak o tym, czym są owe pryncypia i co oznaczają w konkretnych warunkach określa właśnie ten, kto decyduje o wprowadzeniu zawieszenia i nie podlega to nawet formalnej kontroli. Przywołać tu można istotną dla struktur myślenia o władzy od czasów cesaropapizmu ideę *κατέχων* (katechona – Powstrzymującego)^[50], do której odwoływano się w tradycji niemieckiej historii cesarstwa od czasów i Rzeszy aż do Carla Schmitta^[51]. Według tej tradycji, stanowiącej jak widać niezwykle trwałe archetyp władzy, Powstrzymujący przed *ἄνομος* (*anomos* – dosł. bezprawnym), wszelkim złem i chaosem wyposażony jest w najistotniejszą i pierwotną, a zarazem ze swej natury wykraczającą poza ludzką miarę funkcję i kompetencję. Skoro tak, władza ustanowienia szczególnych reguł zawieszających dotychczasowe należy do takiego podmiotu, który zdolny jest ryzyko i niebezpieczeństwo dostrzec i mu zapobiec. Jest to władza immanentnie nierozliczalna, bo nikt inny tego, co robi odpierający zagrożenie, powstrzymujący je, zrobić nie może, co więcej: nie może zrozumieć ani dostrzec tego zagrożenia w sposób

⁵⁰ Adam Wielomski, *Katechon. Czytelnikom konserwatyzm.pl dla wyjaśnienia*, 2016. <https://konserwatyzm.pl/wielomski-katechon-czytelnikom-konserwatyzm-pl-dla-wyjasnienia/>; Marek A. Cichocki, „To katechon” *Civitas. Studia z filozofii polityki*, nr 8 (2005): 83–112. Ta figura występuje w 2 Liście do Tesaloniczan (2:6–7) w kontekście eschatologicznym; Tertulian uznał z kolei, że postać taką należy utożsamić z Rzymem jako centrum świata, bastionem powstrzymującym chaos.

⁵¹ Carl Schmitt, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum* (New York: Telos Press, 2006), 59–60.

dostatecznie dokładny. Kwestia ta wydaje się zrozumiała, tak w regulacjach konstytucyjnych jak i w praktyce, o ile zagrożenie jest obiektywne. Wojna, powódź, zaraza, akty sabotażu – to wszystko sytuacje, w których wróg albo czynnik wprowadzający chaos i zagrożenie są łatwe do nazwania, spersonifikowania albo wyodrębnienia; zagrożenie jest namacalne i do zweryfikowania. Ale nieco inaczej jest, gdy zagrożenie powodujące zawieszenie dotychczasowych reguł, czyli prawa, a także konstytucyjnych podstaw funkcjonowania: podziału władz albo powszechnego obowiązywania prawa ustanowionego wcześniej identyfikowane jest wewnątrz rządzonej wspólnoty państwowej i dość mgliście, albo tylko przez część społeczeństwa. Na przykład wtedy, gdy rządząca większość postanawia zakwestionować prawo a także instytucje prawne ukształtowane za rządów poprzedników. W takiej sytuacji moc podmiotu władzy zdolnego odeprzeć takie niebezpieczeństwo staje się już nie tylko transcendentna wobec reguł, staje się swoim własnym zaprzeczeniem w dotychczasowym świecie prawa. Zawieszenie normalnych reguł ma uzasadnienie w obronie pryncypiów, ale o tym, czym są owe pryncypia i co oznaczają w konkretnych warunkach określa właśnie ten, kto decyduje o wprowadzeniu zawieszenia, nie mierząc się z żadnymi ograniczeniami. Tu zatem zdanie Schmitta definiujące decyzyonistyczną koncepcję suwerena staje się w pełni aktualne. Stworzenie i uregulowanie wyjątków prawa, nie zawierając żadnych warunków ani miarodajnych kryteriów stosowania działań w celu owej samoobrony, w celu odwrócenia proklamowanego niebezpieczeństwa dla państwa lub dużych grup jego obywateli, stwarza pole do dowolnego kształtowania sytuacji prawnej i politycznej z uwagi na mgliście pojmowane wyższe dobro i zwykle dość dobrze zobrazowanego, choć w sferze imaginarium, wroga. Świat życia politycznego i społecznego staje się polem, na którym podmiot władzy gra według narzuconych przez samego siebie zasad i przyznaje role pozostałym graczom. Kwestia charakterystyczna dla stanów wyjątkowych, to jest przyjęcie prymatu jednego organu władzy wykonawczej, w pewnej mierze zawieszenia zasady podziału władz i skoncentrowanie *imperium* w rękach egzekutywy urzeczywistnia się bez proklamowania szczególnego stanu w państwie i bez związanych z tym konsekwencji – stan wyjątku staje się procesem pełzającym i bezterminowym – jedyny horyzont wyznacza osiągnięcie mgliście zarysowanych celów. Oznacza to w konsekwencji odstępianie od ustawowych i konstytucyjnych reguł podziału władz i ich funkcjonowania i godzi w podstawowe źródło legitymacji demokratycznej – przekonanie, że obywatele określonej wspólnoty politycznej mogą być w stanie postrzegać siebie zarówno jako autorów, jak

i adresatów obowiązujących ich zasad^[52]. To coś znacznie głębszego niż legitymacja płynąca z aktu wyborczego, to bowiem nie istniejąca większość, ale wspólne podporządkowanie się obowiązującym zasadom musi być ogólnie i wzajemnie uzasadnione wobec obywateli. Jeśli ta pierwsza i fundamentalna zasada zostaje naruszona, mamy do czynienia, jak spostrzegł Agamben, z sytuacją rządzenia według własnych reguł, momentem, w którym nierozróżnialne stają się przemoc i prawo^[53], a państwo staje się polem permanentnej przemocy^[54], sceną zawieszenia reguł i rządzenia według nowych, *ad hoc* i *ad casum* ustalanych.

Bibliografia

- Ackerman Bruce, „The Emergency Constitution” *Yale Law Journal*, 113 (2004): 1029-1090.
- Agamben Giorgio, *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Agamben Giorgio, *Homo Sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, tłum. Mateusz Salwa. Warszawa: Prószyński i S-ka, 2008.
- Bała Piotr, „Stan wojenny z 13 grudnia 1981 r. jako zagadnienie prawa ustrojowego. Interpretacja decyzyonistyczna” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2013): 71-88. Doi: 10.31268/PS.2013.4.05.
- Baranowski Maciej, „W stronę konfliktowego modelu polityczności,” [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. Maciej Baranowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2014.
- Brzezińska Joanna, Jan Gola, „Stan wyjątkowy jako przykład stanu nadzwyczajnego w doktrynie francuskiej. Interpretacja pojęcia” *Przegląd Prawa i Administracji*, CVI (2016): 69-80.
- Bücker Johanna, Lina Sophie Möller, „Beyond Derogation: ContextDriven Interpretation of Migrants’ Rights and the Risks of Circumventing Article 15 ECHR” *Max*

⁵² Według klasycznej koncepcji Arystotelesa zaś: po prostu tyrania: por. Mateusz Rubaj, „Wizja tyranii w myśli Arystotelesa” *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 461-462.

⁵³ Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, tłum. Mateusz Salwa (Warszawa: Prószyński i S-ka 2008), 50.

⁵⁴ Określenie zaczerpnięte od: Filip Pierzchalski, „Recenzja Giorgio Agamben: Stan wyjątkowy” *Świat Idei i Polityki* 9 (2009): 270.

- Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, nr 6 (2025).
- Cichocki Marek A., „To katechon” *Civitas. Studia z filozofii polityki*, nr 8 (2005): 7-23.
- Dobrzeńcki Karol, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2018.
- Dyzenhaus David, *Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Działocha Kazimierz, „Komentarz do art. 228, teza 1”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Friedery Radovan, Veronika Honusková, Alicja Mężykowska, Miriam Mittelmannová, Anna Młynarska-Sobaczewska, Lukáš Novák, Peter Polak, *Shelter Law-Making: Legal Response to Massive Migration Caused by Russian Aggression Against Ukraine. General Report*. ILS PAS, 2025. <https://e-bp.inp.pan.pl/server/api/core/bitstreams/92760a4a-effb-49ac-9515-8cc59f70d615/content>.
- Garlicki Lech, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber, 2003.
- Gross Oren, Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Jakubiak Łukasz, „Status jednostki a stan nadzwyczajny po zamachach terrorystycznych z 13 listopada 2015 r.”, [w:] *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, red. Anna Czubisz, Dominika Dziwisz, Ewa Szczepankiewicz-Rudzka. 415-430. Warszawa: Księgarnia Akademicka, 2017.
- Kubuj Katarzyna, „Stany nadzwyczajne w V Republice francuskiej. Podstawy prawne oraz praktyka ustrojowa”, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV, red. Mirosław Granat. 129-151. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2021.
- Manin Bernard, *The Emergency Paradigm and the New Terrorism*. New York University. <http://as.nyu.edu/docs/IO/2792/emerg.pdf>.
- Mężykowska Aleksandra, „Public Interest as a Concept that Determines the Scope of Property Rights Protection – Case – Law of the European Court of Human Rights on Austerity Measures” *Studia Prawnicze*, 1 (2025): 43-65. Doi: 10.37340/SP.2025.1.03.
- Młynarska-Sobaczewska Anna, „Stany wyjątkowe w systemach konstytucyjnych: doświadczenie 13 grudnia 1981 a teoria i praktyka stanów nadzwyczajnych” *Prawo i Polityka*, 5 (2014): 55-75.
- Mouffe Chantal, *Polityczność*, tłum. Tomasz Kasprzak. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2008.
- Negri Antonio, *Insurgencies: Constituent Power and the Modern State*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

- Pierończyk Paweł, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego*, red. Andrzej Szmyt. 320–322. Warszawa: C.H. Beck, 2010.
- Pierzchalski Filip, „Recenzja Giorgio Agamben: Stan wyjątkowy” *Świat Idei i Polityki*, 9 (2009): 270–274.
- Prokop Krzysztof, *Modele stanu nadzwyczajnego*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2012.
- Przeworski Adam, „Deliberation and Ideological Domination”, [w:] *Deliberative democracy*, red. Jon Elster. 140–161. New York: Columbia University Press, 1998.
- Rubaj Mateusz, „Wizja tyranii w myśli Arystotelesa” *Prawo i Więź*, nr 3 (2025): 111–125. Doi: 10.32049/piw.2025.3.7.
- Scheuerman William, „Emergency Powers” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. II (2006): 257–277. Doi: 10.1146/annurev.lawsocsci.2.081406.104928.
- Schmitt Carl, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos Press Publishing, 2006.
- Schmitt Carl, *Teologia polityczna*, tłum. Marek A. Cichocki. Warszawa: Aletheia, 2012.
- Sirnes Thorvald, „The Pandemic State of Exception: Restrictions, Subjectivities, and Authority” *Subjectivity*, 31 (2024): 217–242. Doi: 10.1057/s41286-024-00192-5.
- Składowski Konrad, „Stany nadzwyczajne”, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Dariusz Górecki. 333–352. Warszawa: Lexis Nexis, 2012.
- Sorell Tom, „Morality and Emergency” *Proceedings of the Aristotelian Society*, 103 (2002): 21–38. Doi: 10.1111/j.0066-7373.2002.00003.x.
- Tanguay-Renaud François, „Making Sense of Public Emergencies” *Philosophy of Management*, 2 (2009): 55–68. Doi: 10.5840/pom2009827.
- West James M., „Martial Lawlessness: The Legal Aftermath of Kwangju” *Washington International Law Journal*, nr 1 (1997): 1–32.
- Wielomski Adam, *Katechon. Czytelnikom konserwatyzm.pl dla wyjaśnienia*, 2016. <https://konserwatyzm.pl/wielomski-katechon-czytelnikom-konserwatyzm-pl-dla-wyjasnienia/>.



