

Przedłużenie stanu wyjątkowego

konstytucyjnie wątpliwe i niedostatecznie uzasadnione

01.10.2021 r.

Stanisław Zakroczymski

W nocy Sejm, działając na wniosek Prezydenta poprzedzony pismem Prezesa Rady Ministrów podjął decyzję o wydłużeniu stanu wyjątkowego. Dzień wcześniej specjalnie zmieniono regulamin Sejmu tak, aby ułatwić to działanie. Poniżej prezentuję szereg zastrzeżeń do procedury wydłużenia stanu wyjątkowego, jak i do konkretnych argumentów, które rządzący zawarli we wniosku skierowanym do Sejmu w tej sprawie.

1. Bierność Prezydenta

Zwraca uwagę fakt, że Prezydent RP w swoim wniosku ograniczył się jedynie do jednozdaniowego komentarza, że podziela opinię Rady Ministrów o konieczności przedłużenia stanu wyjątkowego, w żaden sposób nie poddając żadnej analizie szczegółów wniosków Rady Ministrów.¹ Warto przypomnieć, że główną misją Prezydenta Rzeczypospolitej jest „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji” (art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej), tymczasem stan wyjątkowy prowadzi do drastycznego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Należałoby oczekiwać od Prezydenta RP zdecydowanie zwiększonego wysiłku, jeśli chodzi o kontrolę poczynań rządu w tym zakresie. Prezydent RP powinien choćby udać się na teren stanu wyjątkowego, przeprowadzić szereg konsultacji nie tylko z przedstawicielami rządu, służb, ale także opozycji (choćby w ramach Rady Bezpieczeństwa Narodowego, którą ostatnio zwołał 1,5 roku temu ws. „tarczy anty kryzysowej” a jej zwołanie w obliczu „zagrożenia bezpieczeństwa publicznego”

¹ Zob. Wniosek Prezydenta RP o przedłużenie stanu wyjątkowego w części województw podlaskiego i lubelskiego z dnia 29.9.2021 roku, druk sejmowy nr 1617. DOSTĘP: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3B41ACFDE517AF30C125875F00621D49/%24File/1617.pdf>

powinno być oczywistością), społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych. Efekty takich działań powinny zostać opisane we wniosku do Sejmu. Nic takiego nie miało miejsca. Prezydent po raz kolejny dał się poznać jako „zatwierdzacz” działań partii rządzącej. Znakiem lekceważenia parlamentu był również brak obecności głowy państwa tego dnia na posiedzeniu izby (prezydenta reprezentował szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego), podobnie zresztą jak brak obecności premiera.

2. Wątpliwości podstawy faktyczne wniosku Rady Ministrów

Całość uzasadnienia wniosku Rady Ministrów o przedłużenie stanu wyjątkowego jest niezwykle lakoniczna (5 stron!), w związku z tym nie przystaje do powagi sytuacji (ograniczenia praw i wolności obywatelskiej będą trwały trzykrotnie dłużej niż pierwotnie zakładano, tymczasem rządzący de facto powielają argumenty z „pierwotnego” wniosku, który zakładał tylko miesięczny termin!) i rodzi szereg wątpliwości zarówno konstytucyjnych jak i czysto faktycznych.

Na gruncie faktycznym dokument wydaje się wewnątrznie sprzeczny. Z jednej strony argumentuje się w nim, że drastyczne ograniczenia praw i wolności obywatelskich są konieczne, aby Straż Graniczna i odpowiednie służby mogły skutecznie przeciwdziałać próbom nielegalnego przekroczenia granicy, jednocześnie przyznając, że prób tych jest coraz więcej. Wciąż nie usunięta jest pierwotna sprzeczność zawarta we wniosku z 31.8.2021 roku, kiedy przekonywano opinię publiczną, że służby panują nad sytuacją, a jednocześnie uznano, że dotychczasowe, konstytucyjne środki są niewystarczające. Nie odniesiono się też w żaden sposób do faktu, iż na terenie stanu wyjątkowego umierają kolejne osoby, co stanowi akt oskarżenia wobec skuteczności działania służb i jednocześnie przyczynę, dla której niezbędne jest przynajmniej ograniczenie zakazu wstępu na ten teren przedstawicieli organizacji społecznych (w tym medycznych) oraz mediów. Całkowicie pominięto również fakt, że przy okazji wprowadzania stanu wyjątkowego miesiąc temu, rząd argumentował tę konieczność w dużej mierze ćwiczeniami ZAPAD odbywającymi się na naszej wschodniej granicy. Te ćwiczenia zakończyły się we wrześniu i nie mogą dalej stanowić podstawy wprowadzania stanu nadzwyczajnego.

Wniosek odwołuje się również do faktu, że Łotwa również wprowadziła stan wyjątkowy do listopada. Z informacji dostępnych na łotewskich stronach

rządowych nie wynika jednak, aby ograniczenia związane ze stanem wyjątkowym na Łotwie obejmowały zakaz wstępu dla mediów czy organizacji pozarządowych, a jedynie wyposażają Straż Graniczną Łotwy w dodatkowe kompetencje.² Jeśli rządzący mają inne informacje w tym względzie, powinni je ujawnić.

3. Błędna argumentacja prawna

Bardzo wątpliwa jest argumentacja rządzących, iż zachodzą przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego opisane w art. 230 ust. 1 Konstytucji RP, tj. „zagrożenie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. Doktryna prawa nie ma wątpliwości, że „kształt przesłanek wprowadzenia [stanu wyjątkowego] oraz porównanie z pozostałymi unormowanymi w Konstytucji RP stanami nadzwyczajnymi pozwala jednak przyjąć, że stan wyjątkowy to taki stan nadzwyczajny, który wywołany jest, co do zasady, przyczynami o charakterze wewnętrznym, powodującymi istotne zagrożenie dla normalnego funkcjonowania państwa i jego obywateli.”³ Chodzi zatem o przesłanki wewnętrzne tymczasem rządzący podtrzymują, że przyczyną przedłużenia stanu wyjątkowego są „zamierzone i zaplanowane działania służb białoruskich”, które „przybierają postać wojny (sic!) hybrydowej prowadzonej przez białoruski reżim(....)”⁴ Jeśli takie są rzeczywiste przyczyny wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, to odpowiednim rodzajem reakcji powinno być wprowadzenie stanu wojennego, którego przesłanką jest „zewewnętrzne zagrożenie państwa.” Skoro jednak władze wybierają stan wyjątkowy, nie może być wątpliwości, że jest on przede wszystkim skierowany przeciwko mediom i organizacjom społecznym, które patrzyły władze na ręce, co wydaje się być rozumiane przez władze jako „zagrożenie dla porządku publicznego.” Z takim rozumowaniem nie można się zgodzić w demokratycznym państwie prawa. Nie sposób podzielić również całości argumentacji przemawiającej za utrzymaniem wszystkich ograniczeń praw i wolności obywatelskich. O ile można się zgodzić, że takie ograniczenia jak zakaz organizacji imprez masowych, nakaz posiadania przy sobie dowodu tożsamości czy zakaz noszenia broni są adekwatne

² Oficjalna informacja dot. stanu wyjątkowego na stronie Łotewskiej Straży Granicznej przygotowana przez łotewskie MSW. <https://www.rs.gov.lv/en/article/government-declares-state-emergency-latvias-border-area>

³ Art. 230 [w:] „Konstytucja RP. Komentarz”, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis, 2016.

⁴ wniosek Rady Ministrów załączony do cyt. wyżej wniosku Prezydenta RP, s. 4.

do zagrożeń, o tyle nie można już tego powiedzieć o całkowitym zakazie wjazdu osób postronnych (w tym mediów) i całkowitym zawieszeniu prawa do dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej. Całość argumentacji przemawiającej rzekomo za utrzymaniem tych ograniczeń można streścić zdaniem „nie przeszkadzajcie”.

Media, czy organizacje społeczne są traktowane przez Radę Ministrów jako zbędny balast utrudniający realizację działań Straży Granicznej i potencjalnie działający wbrew racji stanu. Jednakże polską racją stanu, tak samo jak skuteczna ochrona granic, jest pozostanie w kręgu demokratycznych państw zachodu, a do tego konieczne jest przestrzeganie podstawowych praw obywatelskich i utrzymanie podstawowej obywatelskiej kontroli działalności władz. To są fundamenty porządku konstytucyjnego. Ich przestrzeganie jest tym bardziej konieczne, że, jak wspomniano wyżej, w obszarze stanu wyjątkowego dochodzi do wydarzeń drastycznych i rodzących najwyższy niepokój z punktu widzenia zasad humanitaryzmu i poszanowania godności osoby ludzkiej, które jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji). Należy wskazać, że tak zarysowane ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela zdają się naruszać art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, który stanowi, że „rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.”

4. Zmiana regulaminu Sejmu – bez współpracy z opozycją

Należy też ubolewać, że na dzień przed tym jakże ważnym głosowaniem został zmieniony regulamin Sejmu w zakresie wyrażania przez izbę zgody na wprowadzenie lub przedłużenie stanu nadzwyczajnego.⁵ Co do zasady, zmiana ta była potrzebna, gdyż brak regulacji regulaminowej w tym zakresie był ewidentną luką proceduralną. Jednakże tryb jej wprowadzania – w pośpiechu, w ciągu dwóch

⁵ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 29.9.2021 r. DOSTĘP:
[https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1587_u/\\$file/1587_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1587_u/$file/1587_u.pdf)

dni i bezpośrednio przed jej zastosowaniem w praktyce, oraz całkowicie bez współpracy z opozycją, należy uznać za naganny. Należy także wyrazić wielkie rozczarowanie faktem, że rządzący odrzucili wszystkie poprawki proponowane przez opozycję, w tym 4 poprawki Koła Polska 2050 opracowane we współpracy z ekspertami prawnymi Instytutu Strategii 2050, które dotyczyły:

- Określenia terminu, w jakim Sejm rozpatruje rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego na 3 dni, aby uniknąć terminologicznych interpretacji wyrażenia „niezwłocznie” i zapewnić efektywną kontrolę parlamentarną;
- Uszczegółowienia treści wniosków o wprowadzenie lub przedłużenie stanów nadzwyczajnych tak, aby zawierały one szczegółowe i realne uzasadnienie zarówno wprowadzenia samego stanu nadzwyczajnego, jak i poszczególnych ograniczeń praw i wolności;
- Wprowadzenia wymogu uzyskania większości bezwzględnej zamiast większości zwykłej przy podjęciu decyzji o przedłużeniu stanu nadzwyczajnego;
- Wykreślenia zasady, że w toku rozpatrywania spraw związanych ze stanami nadzwyczajnymi posłowie nie mogą zgłaszać wniosków formalnych o przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia, co znacząco ogranicza suwerenność parlamentu.⁶

Podsumowanie

Powyższe uwagi wskazują, że przedłużenie stanu wyjątkowego w pierwotnej formie było decyzją polityczną, niedostatecznie uzasadnioną, groźną z perspektywy praw i wolności obywatelskich oraz podjętą nawet bez próby dialogu z opozycją i środowiskami społecznymi.

Stanisław Zakroczyński – członek Zarządu Instytutu Strategii 2050. Prawnik i historyk. Przygotowuje doktorat z prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i

⁶ Pełna treść poprawek zgłoszonych przez posła Wojciecha Maksymowicza jest zawarta w sprawozdaniu Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, druk sejmowy nr 1593, w formie wniosków mniejszości. DOSTĘP: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C0483EE5F5211604C125875E00693A3C/%24File/1593.pdf>

Administracji UW. Autor wywiadu-rzeki z profesorem Adamem Strzemboszem (Więź, 2017) oraz współautor raportu „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo.” (Fundacja Batorego 2019). Był redaktorem naczelnym wydania internetowego „Magazynu Kontakt”. Autor publikacji naukowych, analitycznych i publicystycznych związanych w szczególności z tematyką prawną i ustrojową. Zaangażowany w liczne przedsięwzięcia związane z edukacją obywatelską i historyczną. Aktywnie brał udział w protestach w obronie praworządności.