

**THE CONSEQUENCES OF THE INTRODUCTION OF THE STATES
OF EMERGENCY FOR THE LEGISLATURE FUNCTIONING**

**KONSEKWENCJE WPROWADZENIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH
DLA FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ**

dr Joanna Juchniewicz

Uniwersytet Warmiński – Mazurski, Wydział Prawa i Administracji

asia.juchniewicz@gmail.com

ABSTRACT

States of emergency are introduced in extraordinary situations of particular danger to the State. The Constitution predicts three states of emergency: martial law, a state of emergency and state of natural disaster. The consequence of the introduction of the state of emergency may be extension of the term of the Sejm and the Senate. During a period of introduction of extraordinary measures, as well as within the period of 90 days following its termination, the term of office of the Sejm may not be shortened, nor may a nationwide referendum, nor elections to the Sejm, Senate, organs of local government nor elections for the Presidency be held, and the term of office of such organs shall be appropriately prolonged. Elections to organs of local government shall be possible only in those places where the extraordinary measures have not been introduced. Another effect is that during a period of introduction of extraordinary measures, the following shall not be subject to change: the Constitution, the Acts on Elections to the Sejm, the Senate and organs of local government, the Act on Elections to the Presidency, as well as statutes on extraordinary measures. Another consequence of the martial law introduction is the ability to issue regulations by the President with the power the Act.

KEYWORDS: *Senat, Sejm, elections, President, Decree-Law*

WSTĘP

Podstaw wprowadzenia instytucji stanów nadzwyczajnych należy poszukiwać w potrzebie stworzenia procedur pozwalających państwu i jego organom działać w sytuacjach szczególnych, których wystąpienie narusza normalny tryb jego funkcjonowania¹. Fikcją, nie znajdującą uzasadnienia, należałoby nazwać przekonanie, iż w dobie współczesności nie jest możliwe zaistnienie nieprzewidzianych sytuacji i zdarzeń, których intensywność, rozmiar i charakter mogą w istotny sposób wpływać na działalność struktur państwowych. I nie zawsze zdarzenia te muszą wiązać się z działaniami zbrojnymi czy wojennymi, częściej są wynikiem napięć społecznych czy też występujących ostatnio ze wzmożoną częstotliwością katastrof naturalnych. Dlatego też analizując rozwiązania ustrojowe przyjęte w państwach europejskich, z łatwością odnajdujemy przepisy pozwalające na wprowadzenie „stanów nadzwyczajnych”, określające sposób radzenia sobie państw z sytuacjami „nietypowymi”². Stany te przybierają różną nazwę³, w sposób odmienny kształtują się przesłanki ich wprowadzenia, jednak to, co może być uznane za wspólny mianownik przedmiotowych regulacji, wiąże się z wprowadzeniem odrębności w działaniu organów władzy publicznej, jak również możliwością ograniczania praw jednostek.

1. GENEZA INSTYTUCJI STANÓW NADZWYCAJNYCH W POLSCE

Doświadczenia polityczne państwa polskiego stanowiły niewątpliwie istotny czynnik determinujący przyjęcie określonych rozwiązań ustrojowych. Instytucja stanów nadzwyczajnych znana była już przedwojennemu

1 Problematyka stanów nadzwyczajnych była przedmiotem wielu opracowań, zob. np. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11-12; S. Gebethner, *Stan szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1982, z. 8; B. Brzeziński, 2007, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa, Wyd. Sejmowe; K. Prokop, 2005, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok, Temida 2; L. Mażewski, 2006, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918 – 1989*, Toruń, Wyd. Adam Marszałek.

2 Zob. np. art. 138 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.; art. 62 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r.; §19/A - §19/E Konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r.; §23 Konstytucji Finlandii z 11 czerwca 1999 r.; art. 48 Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r.; §128 - §131 Konstytucja Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r.; art. 116 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.; art. 142, art. 144 Konstytucji Republiki Litewskiej z 6 listopada 1992 r.

3 Np. stan wojenny, stan wyjątkowy, stan wyższej konieczności państwa, stan szczególnego zagrożenia, L. Mażewski, *Kilka uwag o instytucji stanu nadzwyczajnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 36.

polskiemu ustawodawstwu konstytucyjnemu. Pierwsza, po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości, konstytucja⁴ problematykę funkcjonowania państwa w „wyjątkowych” sytuacjach regulowała w rozdziale V – *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*, w art. 124⁵. Stan wyjątkowy lub stan wojenny, podczas trwania którego mogło nastąpić czasowe zawieszenie praw obywatelskich⁶, mógł być wprowadzony ze względów bezpieczeństwa publicznego na obszarze całego państwa lub miejscowości. Pośród przesłanek ustrojodawca wskazał: wojnę, groźbę wybuchu wojny, rozruchy wewnętrzne, „rozległe knowania o charakterze zdrady stanu”, które zagrażają Konstytucji Państwa lub bezpieczeństwu obywateli. Uprawnionym do wprowadzenia wskazanych stanów była jedynie Rada Ministrów działająca za „zezwoeniem” Prezydenta. Zarządzenie takie wymagało zatem następczej zgody głowy państwa, co nie zamykało jednak procedury wprowadzania stanu wyjątkowego i wojennego, bowiem Konstytucja marcowa wskazywała także na wymóg zatwierdzenia przez Sejm. Jeżeli jego wydanie miało miejsce w trakcie trwania sesji, musiało być ono natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Gdyby natomiast zarządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego zostało wydane w przerwie obrad, a obszar obowiązywania stanu miałyby obejmować więcej niż jedno województwo, Sejm musiał się zebrać na posiedzenie w ciągu 8 dni od dnia wydania zarządzenia. Odmowa zatwierdzenia zarządzenia skutkowałą utratą jego mocy obowiązującej. Zarządzenie stanu wyjątkowego w okresie międzysesyjnym wymagało przedstawienia zarządzenia Rady Ministrów Sejmowi na pierwszym posiedzeniu. Zasady wprowadzania stanu wyjątkowego określać miała ustawa, do uchwalenia której bezpośrednio po wejściu w życie Konstytucji marcowej nie doszło. Po tzw. przewrocie majowym i uchwaleniu ustawy nowelizującej konstytucję marcową⁷ oraz ustawy upoważniającej głowę państwa do wydawania rozporządzeń⁸, w 1928 r. Prezydent wydał rozporządzenia o stanie wojennym⁹ oraz

4 Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., Nr 44, poz. 267), dalej Konstytucja marcowa.

5 Szerzej na temat stanów nadzwyczajnych pod rządami Konstytucji marcowej czytaj L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne ...*, s. 44-84.

6 Zawieszeniu mogły ulec: wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnica korespondencji, prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń.

7 Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P., Nr 44, poz. 267).

8 Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U.R.P., Nr 78, poz. 443).

9 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U.R.P., Nr 8, poz. 54).

o stanie wyjątkowym¹⁰.

Ustawa konstytucyjna z 1935 roku¹¹ sytuacjom funkcjonowania państwa w nadzwyczajnych okolicznościach poświęcała odrębny rozdział – XII zatytułowany *Stan zagrożenia państwa*. Konstytucja kwietniowa przewidywała możliwość wprowadzenia dwóch stanów – wyjątkowego oraz wojennego. Oba wprowadzane były przez inne podmioty, inne były również przesłanki uzasadniające ich wprowadzenie.

Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta w razie „(...)zagrożenia Państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa albo bezpieczeństwu obywateli (...)”. Stan wyjątkowy mógł być zarządzony na obszarze całego państwa lub na zagrożonej jego części. Mimo iż podobnie jak pod rządami Konstytucji marcowej również ustawa konstytucyjna z 1935 r. przewidywała konieczność przedstawienia zarządzenia Sejmowi, to procedura jego rozpatrywania i ewentualna możliwość odrzucenia podkreślały marginalizację roli organu przedstawicielskiego. Zarządzenie musiało być przesłane Sejmowi w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia, a w przypadku gdyby Sejm był rozwiązany, zarządzenie należało złożyć Sejmowi na pierwszym posiedzeniu. Brak zgody Sejmu nie prowadził do automatycznego uchylenia zarządzenia. Sejm mógł zażądać uchylenia zarządzenia, co skutkowało przesłaniem uchwały Sejmu Senatowi. Dopiero gdy Senat przychylił się do uchwały Sejmu, Rada Ministrów niezwłocznie miała uchylić zarządzenie. Ogłaszając stan wyjątkowy, rząd mógł zawiesić swobody obywatelskie i możliwość korzystania z niektórych uprawnień szczególnych.

Drugim rodzajem stanu zagrożenia państwa, który na gruncie Konstytucji kwietniowej mógł być wprowadzony, był stan wojenny. Konstytucja przewidywała tylko jedną przesłankę jego wprowadzenia – konieczność użycia sił zbrojnych do obrony Państwa. Wprowadzenie stanu wojennego stanowiło samodzielną kompetencję Prezydenta, z której skorzystanie nie wymagało ani wniosku Rady Ministrów, ani zgody Sejmu. W trakcie trwania stanu wojennego Prezydent miał prawo, bez upoważnienia Izb Ustawodawczych, wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji, mógł prze-

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. R.P., Nr 32, poz. 307).

¹¹ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R.P., Nr 30, poz. 227), dalej Konstytucja kwietniowa.

dłużać kadencję Izby Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, otwierać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb ochrony Państwa, oraz, co było nieznanym wcześniej rozwiązaniem, mógł powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres działania Izby Ustawodawczych Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez Izby. W okresie trwania stanu wojennego wzmocnieniu ulegała pozycja Rządu, który mógł korzystać z uprawnień przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym¹² oraz z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym¹³.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r.¹⁴ regulowała problematykę stanów nadzwyczajnych w art. 28¹⁵, przewidując możliwość wprowadzenia dwóch stanów – wojny i wojennego. Przesłanki stanu wojny ujęte zostały w ustępie 1 wskazanego artykułu. Jego wprowadzenie mogło mieć miejsce w przypadku zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie wprowadzające stan wojny uchwalał Sejm, a w okresie międzysesyjnym, kiedy izba nie obradowała, kompetencja przechodziła na Radę Państwa. Drugi ze stanów szczególnych – stan wojenny mógł być wprowadzony jedynie przez Radę Państwa, na całym terytorium lub na jego części, jeżeli wymagały tego bezpieczeństwo państwa lub obronność państwa. Wraz z wprowadzeniem stanu wojennego Rada Państwa mogła zarządzić częściową lub całkowitą mobilizację.

Rozszerzenie katalogu stanów nadzwyczajnych o stan wyjątkowy nastąpiło w 1983 roku. Nowelizacja Konstytucji PRL¹⁶ przewidywała możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego w sytuacji zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz wystąpienia stanu klęski żywiołowej (art. 33 ust. 3 Konstytucji PRL). Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Państwa, a w przypadkach niecierpiących zwłoki Przewodniczący Rady Państwa, na czas oznaczony, na obszarze całego państwa lub na części jego terytorium. Konstytucja PRL obligowała organy państwa do uchwalenia ustaw o stanie wojny, stanie wojennym oraz stanie klęski żywiołowej, określających warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzanie wymienionych stanów.

12 Ustawa z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. R.P., Nr 17, poz. 108).

13 Ustawa z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. R.P., Nr 57, poz. 366).

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

15 W 1976 r. zmieniono numerację artykułu na 33 (Dz. U., Nr 7, poz. 36).

16 Ustawa z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U., Nr 39, poz. 175).

Wraz z wstąpieniem państwa polskiego na drogę transformacji ustrojowej i przywróceniem instytucji Prezydenta, zmianie uległy mechanizmy i przesłanki wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Kwietniowa nowelizacja Konstytucji z 1952 r.¹⁷ utrzymywała instytucje obu stanów (wojennego i wyjątkowego), ale, co stanowiło *novum* regulacji, wprowadzała ograniczenia w działalności organów władzy publicznej. Znowelizowany art. 32i ust. 1 zawierał upoważnienie Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego na „części lub całości terytorium państwa, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne bezpieczeństwo państwa”. Stan wyjątkowy z kolei mógł być wprowadzony – również jedynie przez głowę państwa - ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub w razie klęski żywiołowej, na czas oznaczony, nie dłuższy niż trzy miesiące. Przedłużenie stanu wyjątkowego było dopuszczalne, nie mogło jednak przekraczać trzech miesięcy i wymagało zgody Sejmu i Senatu. Wprowadzenie stanu wyjątkowego wywoływało skutki w obszarze działania organów władzy ustawodawczej, odnoszące się do kadencji organów władzy ustawodawczej oraz realizacji przez nie konstytucyjnych funkcji. Charakter przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego uzasadniał objęcie ochroną ciągłości działania organów władzy ustawodawczej, stąd też w dyspozycji art. 33i ust. 4 zawarto zakaz rozwiązania Sejmu (a wobec powiązania kadencji Senatu z kadencją Sejmu – także i Senatu) w czasie trwania stanu wyjątkowego. A gdyby w czasie stanu wyjątkowego upływała kadencja Sejmu, uległaby ona przedłużeniu z mocy prawa o okres trwania stanu i trzy miesiące po jego zakończeniu. Obok konsekwencji dla długości pełnomocnictw ciał ustawodawczych, wprowadzenie stanu wyjątkowego prowadziło do ograniczeń w realizacji funkcji ustawodawczej, zamykając drogę do dokonania zmiany Konstytucji i zmian ordynacji wyborczych (art. 33i ust 5). Przyjęte w roku 1989 r. rozwiązania w części powtórzone zostały w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁸

¹⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. , Nr 19, poz. 101).

¹⁸ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U., Nr 84, poz. 426). Art. 24 stanowił: Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczypospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji, a gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent (ust. 1). Art. 36: W razie zagrożenia zewnętrznego Państwa Prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Art. 37: Prezydent może wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Państwa, jeżeli zagrożone zostało jego wewnętrzne bezpieczeństwo lub w razie klęski żywiołowej.

2. INSTYTUCJA STANÓW NADZWYCZAJNYCH W KONSTYTUCJI Z 2 KWIEŃNIA 1997 R.

Konstytucja z 1997 r.¹⁹ zagadnieniom funkcjonowania państwa w okresie szczególnych zagrożeń poświęca Rozdział XI – *Stany nadzwyczajne* (art. 228 – 234). W świetle obowiązujących regulacji na obszarze państwa polskiego mogą być wprowadzone: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Ich wprowadzenie może nastąpić „w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające ...”. Ustawodawca konstytucyjny wskazał zatem na dwie, odnoszące się do każdego ze stanów nadzwyczajnych, przesłanki ogólne, rzec by można nawet meta przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, by uprawnione podmioty mogły podjąć kroki zmierzające do wprowadzenia konkretnego stanu²⁰. Pojęcie sytuacji szczególnego zagrożenia ma w swojej istocie charakter nieostry²¹, mogący prowadzić do powstania wątpliwości interpretacyjnych. Wymagając za każdym razem od podmiotów wyposażonych w stosowne kompetencje dokonania wnikliwej oceny, czy zaistniałe zagrożenie, ze względu na swój charakter, intensywność, uzasadniają odstąpienie od „normalnego” funkcjonowania państwa i jego organów. Zważywszy na daleko idące konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sferze praw i wolności jednostki, ale także ewentualne konsekwencje ustrojowe, decyzja ta powinna być podejmowana niezwykle ostrożnie i rozważnie. Należy również pamiętać i o tym, iż, na co wskazują m.in. B. Banaszak²² i K. Działocha, nie zawsze wystąpienie zagrożeń o szczególnym charakterze będzie uzasadniało wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Ustawodawca

Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż 3 miesiące za zgodą Sejmu (ust.1). Sejm nie może być rozwiązany w czasie trwania stanu wyjątkowego, a jego kadencja nie może zakończyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od zakończenia stanu wyjątkowego (ust. 2). W okresie trwania stanu wyjątkowego nie mogą być zmieniane ustawy konstytucyjne ani ordynacje wyborcze (ust. 3).

19 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm), dalej Konstytucja RP.

20 Zob. K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 1; Z kolei W. Skrzydło podkreśla, iż wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie może stanowić dyskrecjonalnej decyzji organu władzy państwowej wyposażonego w stosowne kompetencje, ale musi być wynikiem zaistnienia określonych warunków, W. Skrzydło, 2009, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 285-286.

21 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, dz. cyt., s. 2-3. Autor wskazuje, iż dookreślenia powyższego pojęcia można poszukiwać w przesłankach wprowadzenia konkretnych rodzajów stanów nadzwyczajnych.

22 B. Banaszak, 2009 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, C.H.Beck, s. 969-967; K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, dz. cyt., s. 2-3.

konstytucyjny stanął bowiem na stanowisku, iż stan nadzwyczajny winien być wprowadzony jedynie w sytuacji, kiedy zwykle konstytucyjne środki nie pozwalają przywrócić normalnego działania państwa. Pewne trudności interpretacyjne mogą się pojawić w związku ze zwrotem „zwykle środki” i koniecznością odpowiedzi na pytanie – sięgnięcie po jakiego rodzaju instrumenty nie będzie się już mieściło w granicach „zwykłych środków”, uzasadniając tym samym możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Wydaje się, że ustrojodawca pojęciem zwykłych środków objął wszystkie przewidziane systemem prawa mechanizmy działania i instytucje, poza podlegającymi regulacjom rozdziału XI Konstytucji z 1997 r. oraz określonymi ustawami o stanie wojennym²³, wyjątkowym²⁴ oraz stanie klęski żywiołowej²⁵. Jeżeli w drodze przewidzianych prawem instrumentów można usunąć skutki wystąpienia zagrożeń, stan nadzwyczajny nie powinien być wprowadzany. Można zatem skonstatować, że nie każda szczególna sytuacja musi prowadzić do wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Tak długo, jak organy państwa będą w stanie, korzystając ze zwykłych instrumentów prawnych, przeciwdziałać sytuacjom zagrożeń, usuwać ich skutki, nie będzie podstaw do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego²⁶.

Ustawodawca konstytucyjny enumeratywnie wymienił rodzaje stanów nadzwyczajnych, jakie mogą być na terytorium państwa wprowadzone – stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Są to stany odrębne, wprowadzane niezależnie od siebie, na podstawie odrębnych przesłanek, mogące wywołać odmienne skutki prawne.

Stan wojenny, o którym mowa w art. 229 Konstytucji, może zostać wprowadzony „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Wymienione przesłanki przesądzają, iż płynące niebezpieczeństwo wiąże się z zewnętrznym aspektem funkcjonowania państwa, co nie przekreśla wynikającej z tego faktu możliwości destabilizacji funkcjonowania pań-

23 Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

24 Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U., Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

25 Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U., Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

26 W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, iż stan nadzwyczajny zawsze wprowadzany jest z powodów politycznych, które trudno opisać prawem, zob. L. Mażewski, *Kilka uwag...*, s. 37, B. Brzeziński, 2007, s. 43.

stwa także na płaszczyźnie wewnętrznej. Stan wojenny wprowadza w drodze rozporządzenia Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów²⁷, na części lub całości terytorium. Ustrojodawca nie przewidział okresu, na jaki może zostać zarządzony stan wojenny, jego zniesienie może nastąpić w drodze rozporządzenia Prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów.

Mimo zbliżonej istoty, przesłanki stanu wyjątkowego mają odmienny charakter. Co istotne wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 230 Konstytucji nie musi być wywołane tylko czynnikami wewnętrznymi, związanymi z wewnętrzną stroną funkcjonowania państwa i jego organów. Niezależnie od źródła zagrożenia ważnym jest – w kontekście możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego – że prowadzić ono musi do powstania sytuacji zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Tak, jak w przypadku stanu wojennego, również w tym wypadku Prezydent, działając na wniosek Rady Ministrów, został upoważniony do wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Stan wyjątkowy ma charakter czasowy. Przepisy konstytucji precyzują, iż jego wprowadzenie, na terytorium całego państwa lub jego części, może nastąpić na czas nie dłuższy niż 90 dni, a przedłużenie trwania stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji).

Rozporządzenie o wprowadzeniu zarówno stanu wojennego, jak i wyjątkowego wymaga rozpatrzenia przez Sejm²⁸. Przedstawienie Sejmowi do rozpatrzenia musi nastąpić w ciągu 48 godzin od jego podpisania, a izba winna je rozpatrzyć niezwłocznie po otrzymaniu (co należy rozumieć jako podjęcie uchwały). Sprzeciw Sejmu, prowadzący do uchylenia rozporządzenia, wyrażany jest uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Mechanizm kontroli rozporządzeń wprowadzających stan wojenny i wyjątkowy zakłada ocenę spełniania przesłanek uzasadniających ich wprowadzenie, zgodność trybu z określonymi Konstytucją i ustawami warunkami²⁹.

27 Wniosek Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wojennego, podobnie jak stanu wyjątkowego nie wiąże Prezydenta, aczkolwiek jest warunkiem *sine qua non* wydania zarządzenia o wprowadzeniu wskazanego stanu nadzwyczajnego, szerzej czyt. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 90 i n.

28 Nie wymaga natomiast rozpatrzenia rozporządzenie o przedłużeniu stanu wyjątkowego, K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 231 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s.3.

29 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 231 Konstytucji*, dz. cyt., s. 2.

Ostatni ze stanów nadzwyczajnych – stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony, zgodnie z art. 232 Konstytucji, „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia”³⁰. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej stanowi samodzielną kompetencję Rady Ministrów³¹. Stan klęski żywiołowej może objąć swoim zasięgiem terytorium całego państwa lub jego części, a długość jego trwania Konstytucja ograniczyła do 30 dni, wprowadzając wszakże możliwość przedłużenia za zgodą Sejmu³².

3. PRAWNE KONSEKWENCJE WPROWADZANIA STANÓW NADZWYCAJNYCH DLA DZIAŁALNOŚCI ORGANÓW WŁADZY USATWODAWCZEJ

Konsekwencje wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych dla działalności Sejmu można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Pierwsza wiąże się z wyrażoną w art. 228 ust. 7 Konstytucji zasadą „ochrony organów przedstawicielskich w stanach nadzwyczajnych”. Ochrona ta przybiera postać zakazu przeprowadzania wyborów, tym samym dokonywania zmian w personalnej obsadzie organów przedstawicielskich oraz zakazu przeprowadzania referendów. W czasie trwania stanu nadzwyczajnego, jak również w ciągu 90 dni po jego zakończeniu niedopuszczalne jest skracanie kadencji Sejmu (a wraz z kadencją Sejmu kadencji Senatu)³³, przeprowadzanie referendum ogólnokrajowego, przeprowadzanie wyborów do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wyborów na urząd prezydenta³⁴. Temporalne ramy zakazu obejmują czas trwania stanu nadzwyczajnego, bez względu na jego długość, oraz 90 – dniowy okres po jego ustaniu³⁵. *Ratio legis* powyższego rozwiązania należy poszukiwać w oczywistej niemożności zagwarantowania, podczas trwania sta-

30 Szerzej na temat przesłanek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej czytaj M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2341, t. 48, 2002 r., s. 250-254.

31 Ustawa 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U., Nr 62, poz. 558 z późn. zm.) w art. 5 stanowi, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów może nastąpić z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody.

32 Przedłużenie, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku stanu wyjątkowego, nie musi mieć jednorazowego charakteru.

33 Dotyczy to zarówno skrócenia kadencji przez Prezydenta RP w przypadku wskazanym art. 155 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 225 Konstytucji.

34 Wyjątkiem jest możliwość przeprowadzenia wyborów do jednostek samorządu terytorialnego ograniczona do terytorium nieobjętego stanem nadzwyczajnym - art. 228 ust. 7 Konstytucji *in fine*.

35 K. Prokop wskazuje na niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej, wobec możliwości jego wielokrotnego przedłużania, *Stany nadzwyczajne...*, s. 119-121.

nu nadzwyczajnego, jak i 90 dni po jego ustaniu, prawidłowego przebiegu procedur wyborczych. Wiąże się to z możliwością ograniczenia szeregu wolności, praw człowieka i obywatela, które *de facto* mogą z znacznym stopniem utrudniać zarówno prowadzenie kampanii wyborczej czy też referendalnej, jak i odbiór przekazu komitetów wyborczych. Tym samym można odczytywać powyższy zakaz nie tyle jako instrument prowadzący do ograniczenia zasady kadencyjności organów przedstawicielskich czy uniemożliwiający Narodowi wypowiedzenie się w drodze referendum, ale jako mechanizm gwarancyjny demokratycznych i wolnych wyborów.

Zakaz skracania kadencji Sejmu i Senatu, jak również zakaz przeprowadzania wyborów do izb przedstawicielskich niesie ze sobą poważne konsekwencje dla długości kadencji tychże organów. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkuje przedłużeniem kadencji z mocy prawa o okres trwania stanu nadzwyczajnego i 90 – dniowy okres po jego zakończeniu. Pojawia się w związku z powyższym pytanie o procedurę zarządzania wyborów wobec przedłużenia kadencji izb. Ustrojodawca, a w ślad za nim ustawodawca zwykły poza obszarem regulacji pozostawili zasady zarządzania wyborów w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co w praktyce może generować szereg wątpliwości. Wyjaśnienia wymagają zatem: sytuacja, gdy po zarządzaniu przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu następuje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oraz sytuacja, kiedy wprowadzony jest jeden ze stanów nadzwyczajnych, a upływają konstytucyjne terminy, w których Prezydent powinien zarządzić wybory.

W pierwszym przypadku, gdy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego następuje po zarządzaniu wyborów do Sejmu i Senatu, odpowiedź wydaje się być prosta – wybory nie będą mogły się odbyć. I bez znaczenia jest, w jakim momencie procedury wyborczej doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Natomiast niejasnym pozostaje, czy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i upływie 90 – dniowego terminu procedura wyborcza powinna być podjęta od momentu, w jakim doszło do jej wstrzymania (zawieszenie procedury), czy też należy powtórzyć ją od początku, łącznie z ponownym zarządzaniem wyborów do Sejmu i Senatu (przerwanie procedury). Przyjęcie tezy, iż wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jedynie zawieszona procedurę wyborczą wymagałoby podjęcia procedury i niejako jej dokończenia po ustaniu stanu nadzwyczajnego wobec jego zniesienia czy upływu okresu, na jaki został wprowadzony. Należy jednak mieć na uwadze, że w postanowieniu Prezydenta o zarządzaniu wyborów określone być muszą dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych

(kalendarz wyborczy)³⁶. Tym samym z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, iż po zniesieniu stanu i upływie wskazanego terminu 90 dni, daty te będą zdezaktualizowane, nieaktualny będzie również najważniejszy z terminów – termin wyborów. Założenie, że doszło jedynie do zawieszenia procedury i tak wymagałoby ponownego wskazania dnia wyborów i wyznaczenia nowego kalendarza wyborczego. Takie rozwiązanie wydaje się być jednak pozbawione racjonalności³⁷. Stąd też należy uznać, iż w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego już po zarządzeniu przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu dochodzi do przerwania procedury wyborczej. Skutkiem tego, po upływie 90 dni po ustaniu stanu nadzwyczajnego nie będzie można kontynuować procedury wyborczej, a Prezydent winien ponownie zarządzić wybory do Sejmu i Senatu, wydając kolejne postanowienie, w którym wskazany zostanie nowy termin wyborów oraz kalendarz wyborczy. Mimo iż poprzednie postanowienie nie zostaje wykonane, staje się bezskuteczne. Ponowne zarządzenie wyborów winno nastąpić niezwłocznie po zakończeniu 90 – dniowego terminu. Brak regulacji w tym zakresie nie pozawala również na udzielenie odpowiedzi, na jakich zasadach winny zostać przeprowadzone tak zarządzone wybory, czy w trybie zarządzania wyborów wobec naturalnego upływu kadencji, czy trybie mającym zastosowanie przy skróceniu kadencji izb. Przyjęcie, iż zastosowanie winien mieć tryb stosowany przy naturalnym upływie kadencji wydaje się być wątpliwe wobec trudności ze wskazaniem przez Prezydenta dnia wyborów. W normalnym trybie Prezydent wyznacza dzień wyborów na „dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2 Konstytucji). Dzień w którym upływają 4 lata od początku kadencji stanowi swoisty „wyznacznik” działań głowy państwa. Nie mając możliwości określenia terminu, w którym upływają 4 lata od rozpoczęcia kadencji Sejmu, decyzja Prezydenta o wyznaczeniu wyborów miałaby wysoce dyskrejonalny charakter.

Należy w związku z tym przyjąć, że zarządzenie wyborów winno nastąpić przy zastosowaniu mechanizmu stosowanego przy skróceniu kadencji izb. Prezydent, niezwłocznie po zakończeniu stanu nadzwyczajnego oraz po upływie 90 – dniowego okresu, winien zarządzić wybory do Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę na dzień przypadający w ciągu 45 dni od

36 Art. 195 § 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U., N 21, poz. 112 z późn. zm.).

37 Mogłoby się zdarzyć, iż przy niekorzystnym rozwoju sytuacji powrót do procedur następowalby nawet po kilku czy kilkunastu miesiącach.

dnia zarządzenia. Na przyjęcie powyższego rozwiązania można spojrzeć w kontekście ochrony zasady kadencyjności³⁸, zapewnieniu reprezentatywności organom przedstawicielskim³⁹, i co najistotniejsze, realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu. Wydłużenie pełnomocnictw organów władzy ustawodawczej wobec wprowadzenia stanu nadzwyczajnego musi być uznane za sytuację wyjątkową i w związku z tym nie powinno trwać dłużej niż jest to konieczne. Przywrócenie normalnych zasad funkcjonowania organów władzy winno nastąpić w ciągu 90 dni po ustaniu stanu, zatem nie ma przeszkód, by po tym czasie jak najszybciej zostały przeprowadzone wybory.

Stany nadzwyczajne wpływają nie tylko na mechanizmy wyborcze, ale oddziałują również na realizację przez organy przedstawicielskie konstytucyjnych funkcji. Wyrażona w art. 228 ust. 6 Konstytucji zasada ochrony podstaw systemu prawnego nie pozwala w czasie trwania stanów nadzwyczajnych na dokonywanie zmian Konstytucji, ustaw wyborczych oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Przyjęcie powyższej zasady skutkować winno nie tylko zakazem uchwalania ustaw nowelizujących czy zastępujących wymienione akty normatywne, ale również przerwaniem prac parlamentarnych mających za przedmiot wskazaną materię, bez względu na moment postępowania ustawodawczego⁴⁰.

Bezspornym jest twierdzenie, iż wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych może w znacznym stopniu utrudniać funkcjonowanie organów przedstawicielskich (zwłaszcza kolegialnych), w tym realizację ich ustrojowych funkcji. Szczególnego znaczenia nabiera to w odniesieniu do ustawodawstwa. Niemożność uchwalania ustaw stanowić może istotną przeszkodę w zwalczaniu niekorzystnych następstw sytuacji prowadzących do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji, wymusza oparcie działania organów państwowych na prawie, a brak rozwiązań normatywnych, nawet w szczególnym okresie stanów nadzwyczajnych, nie może usprawiedliwiać żadnych działań, tym bardziej zaniechań. Dostrzegając płynące w tej sferze zagrożenia, ustrojodawca konstytucyjny wprowadził możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia z mocą ustawy stanowią szczególnie ro-

38 Tak Z. Czeszejko – Sochacki, 1997, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 130 – 131, Artur Ławniczak, Małgorzata Masternak – Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu- wybrane problemy*, [w:] *Przegląd Sejmowy* 2002, nr 3, s. 10 – 11.

39 W tym tonie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny OTK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95.

40 Tak K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 35-38.

dziej prawodawstwa z uwagi na fakt, iż w hierarchii źródeł prawa zajmują pozycję równorzędną z ustawami, jak również wobec konstytucyjnej reglamentacji przesłanek ich wydawania⁴¹. Jak podkreśla K. Działocha, charakter przesłanek określa specyfikę funkcji ustrojowej wskazanej instytucji – „regulowanie materii objętych zakresem przedmiotowym ustawodawstwa wyjątkowego (...) w sytuacji, gdy parlament nie może się zebrać”⁴². Zaznaczyć przy tym warto, iż jest to jedyna, dopuszczalna Konstytucją forma ustawodawstwa delegowanego.

Kompetencja Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy została ograniczona jedynie do stanu wojennego. W przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych (stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej) ta forma prawodawstwa została wykluczona, co może prowadzić do pewnych wątpliwości. O ile w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej powyższe rozwiązanie znajduje uzasadnienie (choćby wobec długości okresu, na jaki stan klęski może zostać wprowadzony, okoliczności prowadzące do jego wprowadzenia), to już w przypadku stanu wyjątkowego sytuacja nie jest tak jednoznaczna⁴³. Zarówno charakter przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak i ewentualna długość jego trwania pozwalają poddać pod rozagę odpowiedź na pytanie, czy nie byłoby uzasadnionym umożliwienie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy również w trakcie trwania stanu wyjątkowego, oczywiście przy zaistnieniu pozostałych przesłanek.

Samo wprowadzenie stanu wojennego nie jest wystarczającą przesłanką wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta. Konstytucja ogranicza uprawnienia głowy państwa do sytuacji, kiedy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Tak długo, jak Sejm będzie mógł zbierać się na posiedzenia, nawet mimo istnienia szczególnych okoliczności, chociażby takich, jak działania zbrojne, Prezydent nie będzie mógł wydawać rozporządzeń z mocą ustawy. Dopiero w sytuacji, gdy zebranie się izby nie jest możliwe⁴⁴, po stronie głowy państwa powstaje uprawnienie do wydawania

41 Zob. K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 234, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 1.

42 Tamże.

43 Zwraca na to również uwagę K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, dz. cyt., s. 1.

44 „Zebranie się Sejmu na posiedzenie” tylko pozornie jest pojęciem klarownym, wobec faktu, iż zasadniczo do zebrania się izby potrzebna jest obecność Marszałka Sejmu, który takie posiedzenie otwiera. Trudno zgodzić się z twierdzeniem K. Prokopa, że zebranie się Sejmu wymaga określonego kworum. Kworum wymagane jest jedynie podczas głosowań, natomiast do samego przeprowadzenia posiedzenia nie jest wymagana określona liczba posłów, zob. K. Prokop, *Stany*

rozporządzeń. Przeszkody uniemożliwiające zebranie się izby poselskiej winny mieć charakter przeszkód faktycznych, występujących rzeczywiście w danym czasie, a nie jedynie hipotetycznie⁴⁵. Pewne wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji, kiedy doszło do zebrania się Sejmu na posiedzenie, jednak faktycznie nie jest możliwe procedowanie. Czy i w tym przypadku dopuszczalne będzie skorzystanie przez Prezydenta z uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Literalna wykładania art. 234 Konstytucji nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź na powyższe pytanie, bowiem trudno określić czym jest zebranie się Sejmu na posiedzenie.

Biorąc jednak pod uwagę uzasadnienie wprowadzenia instytucji rozporządzeń z mocą ustawy, które mają stanowić szczególną formę prawodawstwa, z której korzysta się w przypadku, gdy konstytucyjne umocowane podmioty nie mogą realizować swoich konstytucyjnych uprawnień – Sejm nie może uchylać ustaw, to również w przypadku, gdy Sejm może się zebrać na posiedzenie, ale nie może być ono kontynuowane, czy to z powodu absencji parlamentarzystów, czy wobec faktycznej niemożności pracy, winniśmy dopuścić możliwość wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy. Natomiast niemożność zebrania się i procedowania Senatu, nie ma znaczenia dla możliwości wydawania przez Prezydenta rozporządzeń, co znajduje uzasadnienie w roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym.

Prezydent wydaje rozporządzenie na wniosek Rady Ministrów, nie jest to zatem uprawnienie, z którego głowa państwa może w sposób zupełnie dowolny korzystać. Warunkiem koniecznym jest wniosek Rady Ministrów, który ma dla Prezydenta charakter wiążący⁴⁶. Wniosek obliguje głowę państwa do podjęcia działań, a ewentualne zaniechanie może prowadzić do wszczęcia procedur egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej.

Na mocy art. 234 ust. 1 Konstytucji *in fine* Sejm uzyskał prawo kontroli nad rozporządzeniami z mocą ustawy, które po wydaniu muszą być przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia. Jak wskazuje K. Działocha, mimo iż ustawodawca konstytucyjny nie określił kryteriów dokonywanej kontroli, należy przyjąć za podstawowe kryterium celowości – a zatem czy wydanie rozporządzenia jest uzasadnione „z punktu widzenia uzupełnienia obowiązującego ustawodawstwa”⁴⁷. Natomiast więcej kontrowersji budzi

nadzwyczajne..., s. 169-171.

45 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 170.

46 Co wynika z użytego zwrotu „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy”.

47 K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, dz. cyt. s. 4.

dopuszczalność kontroli treści rozporządzeń z mocą ustawy przez Sejm, wobec wskazania przez ustawodawcę konstytucyjnego zakresu materii, w jakiej dopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, odwołując się do art. 228 ust. 3-5⁴⁸ (zasady działania organów władzy publicznej, zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w poszczególnych stanach nadzwyczajnych, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela). Przyjęcie stanowiska, iż w drodze przedmiotowych rozporządzeń można by regulować np. funkcjonowanie organów władzy publicznej w stanie wyjątkowym czy stanie klęski żywiołowej byłoby zbyt daleko idącym rozszerzeniem zakresu rozporządzeń z mocą ustawy⁴⁹.

Konstytucja nie przewiduje szczególnej procedury zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy. Zastosowanie będą miały zatem ogólne reguły postępowania uchwałodawczego, a do podjęcia uchwały wystarczająca będzie zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli Sejm nie podejmie uchwały – nie zatwierdzi rozporządzenia – traci ono moc obowiązującą. W nauce prawa konstytucyjnego pojawia się pytanie, z jakim momentem winno ono utracić moc obowiązującą, wydaje się jednak, iż utrata ta powinna nastąpić w momencie podjęcia uchwały przez Sejm, a wręcz niedopuszczalne jest ustalenie utraty mocy obowiązującej *pro futuro*⁵⁰.

Problematyka ustawodawstwa delegowanego wymaga spojrzenia na rozporządzenia z mocą ustawy przez pryzmat wyartykułowanej w art. 228 ust. 6 Konstytucji „zasada ochrony podstaw systemu prawnego”. Istota wskazanej zasady przejawia się w sformułowanym zakazie ingerencji prawodawczej w treść obowiązujących rozwiązań normatywnych. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane: Konstytucja, ustawy wyborcze do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta, do samorządu terytorialnego oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Przyjęty zakaz prowadzi do pytania, czy dopuszczalna byłaby zmiana ustawy o stanie wojennym w drodze rozporządzenia z mocą ustawy. Przychyliając się do stanowiska K. Działocha, należy uznać, iż rozporządzenie z mocą ustawy, nie ingeru-

48 P. Winczorek wyraźnie wskazuje, że rozporządzenia z mocą ustawy muszą wyraźnie mieścić się „w granicach art. 228 ust. 3-4 i nie przekraczać granic wyznaczonych art. 228 ust. 5 i uwzględniać cele wskazane przez ten przepis, P. Winczorek, 2000, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa, Liber, s. 300.

49 K. Działocha, *Komentarz do art. 234, dz. cyt.*, s. 3.

50 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 994.

jąc w treść ustawy o stanie wojennym, mogłoby dotyczyć kwestii nieuregulowanych w tej ustawie, a koniecznych z punktu widzenia przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa⁵¹.

ZAKOŃCZENIE

Stany nadzwyczajne, bez względu na ich rodzaj, jak i przyczyny, które doprowadziły do ich wprowadzenia, w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie państwa, jego organów i sytuację obywateli. W odniesieniu do organów władzy ustawodawczej skutki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych mogą w sposób pośredni przekładać się na realizację funkcji ustawodawczej, natomiast bezpośrednio konsekwencje wiążą się z realizacją pełnomocnictw w określonych ramach czasowych. Analiza przyjętych rozwiązań normatywnych w tym ostatnim aspekcie, musi prowadzić do konstatacji, iż w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z luką. Ustawodawca konstytucyjny pominął bowiem kwestie związane z problematyką zarządzania wyborów wobec wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

51 K. Działocha, *Komentarz do art. 234, dz. cyt.*, s. 3.

