ANDRZEJ POWAŁOWSKI

Aksjologia stanów nadzwyczajnych w Polsce

Axiology of States of Emergency in Poland

Abstract

The issue of states of emergency should be viewed in the context of the goal of protecting the most valuable assets of the state and its citizens (such as security, public order, and the constitutional system) in the face of specific threats. By its very nature, it requires the restriction, and sometimes suspension, of human freedoms and rights, as well as those of economic operators. Therefore, this is an area of inquiry fraught with intense conflicts of values – on the one hand, the overarching common goods, and on the other, fundamental human rights and the freedom to pursue economic activity. A state of emergency is a legal regime that allows state bodies to exercise public authority in a specific manner. These bodies are responsible for assessing the justification for declaring a specific state of emergency, and the undeniable criteria that should guide them include sets of values related to states of emergency, which have specific sources and are in various configurations.

SŁOWA KLUCZOWE: aksjologia, wartości, stany nadzwyczajne, bezpieczeństwo, zagrożenie, prawa i wolności

KEYWORDS: axiology, values, states of emergency, security, threats, rights and freedoms

ANDRZEJ POWAŁOWSKI – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, ORCID – 0000-0001-5299-704X, e-mail: a.powalowski@uniwersytetkaliski.edu.pl

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/C39FAX35

1 Wprowadzenie

Aksjologia stanów nadzwyczajnych to jeden ze złożonych i zarazem fundamentalnych problemów prawa konstytucyjnego, a także związany z tworzeniem i stosowaniem prawa, którego przedmiotem jest regulacja sytuacji (stanów) szczególnych powstających na tle zagrożenia interesu publicznego, w tym społecznego. Problem ten powinien być postrzegany w kontekście celu, którego istotą jest ochrona najcenniejszych dóbr państwa i obywateli (jak bezpieczeństwo, porządek publiczny czy ustrój konstytucyjny) w obliczu szczególnych zagrożeń i z natury rzeczy wiąże się z koniecznością ograniczenia, a niekiedy zawieszenia, wolności i praw człowieka oraz podmiotów działalności gospodarczej. Jest to zatem obszar dociekań związany z intensywnym konfliktem wartości – z jednej strony nadrzędnych dóbr wspólnych, z drugiej fundamentalnych praw człowieka i swobody wykonywania działalności gospodarczej.

Stan nadzwyczajny jest stanem prawa, które umożliwia sprawowanie władzy publicznej w sposób szczególny[1]. Przesłankami takiego ukształtowania prawa a zarazem wprowadzenia doń odpowiednich rozwiązań służących sprawowaniu władzy są sytuacje stwarzające zagrożenia. Konstytucja RP na zagrożenia takie wskazuje (art. 228), choć nie określa ani ich charakteru, ani zakresu i przedmiotu, jednak przewiduje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, które mogą być konsekwencją wystąpienia owych zagrożeń. Jest to stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej[2].

Każdy z wyszczególnionych stanów może zostać wprowadzony do porządku prawnego tylko wtedy, gdy „zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające" (art. 228 ust. 1), a więc, gdy z norm konstytucyjnych nie wynika jakakolwiek możliwość przeciwdziałania zagrożeniom. Ocena potrzeby wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego należy niewątpliwie do organu, który umocowany został przez normę konstytucyjną do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W przypadku stanu wojennego

1 Tak Piotr Radziewicz, „Komentarz do art. 228 Konstytucji RP", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Lex, 2021).

2 Zob. Krzysztof Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Białystok: Wydawnictwo Temida 2, 2005) oraz Marcin Miemiec, „Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" *Acta Universitatis Vratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 19-27.

i stanu wyjątkowego organem tym jest Prezydent RP, a gdy chodzi o stan klęski żywiołowej – Rada Ministrów[3].

To właśnie do tych organów należy ocena zasadności wprowadzenia konkretnego stanu nadzwyczajnego, przy czym niewątpliwymi przesłankami, którymi powinny się one kierować, są zbiory wartości związane ze stanami nadzwyczajnymi, mające określone źródła i pozostające wobec siebie w różnej konfiguracji.

Celem niniejszego opracowania jest nie tylko wskazanie wartości stanowiących przesłanki wprowadzania stanów nadzwyczajnych, ale ustalenie ich wzajemnych relacji oraz znaczenia. To także podjęcie kwestii ocen aksjologicznych zakresu funkcjonowania stanów nadzwyczajnych i ich skutków.

2 Istota i cele stanów nadzwyczajnych

Stany nadzwyczajne stanowią nadzwyczajny reżim prawny wprowadzany w państwie demokratycznym w sytuacjach szczególnego zagrożenia, których nie można opanować za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych[4]. Ich istota polega na legalnym i tymczasowym odstępstwie od normalnego porządku funkcjonowania państwa, co najczęściej wiąże się z ograniczeniem praw i wolności obywatelskich oraz przyznaniem organom władzy publicznej szczególnych uprawnień[5].

Istota stanów nadzwyczajnych opiera się na fundamentalnych założeniach, wskazanych m.in. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[6]. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony wyłącznie w sytuacji szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to zarazem, że jest to środek

3 Zob. Anna Kordik, „Regulacja stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej" *Acta Universitatis Wrtislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 55-67.

4 Zob. Jerzy Paśnik, „Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych" *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 36 i n.

5 W Konstytucji RP brak legalnej definicji stanów nadzwyczajnych, zob. Michał Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007),18 i n.

6 Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. nr 78, poz. 483.

ostateczny – państwo powinno najpierw wyczerpać możliwości, jakie wynikają z legalnego prawodawstwa i funkcjonowania organów w oparciu o obowiązujące prawo. Założeniem jest także wyjątkowość zagrożenia, jak np. zbrojna napaść, katastrofa naturalna na dużą skalę, zamach stanu, co uzasadnia zastosowanie nadzwyczajnych środków prawnych[7].

Charakterystycznym elementem istoty stanu nadzwyczajnego jest ograniczenie (lub zawieszenie) określonych praw i wolności jednostki[8]. To czasowe poświęcenie części praw (np. wolności zgromadzeń, prawa do strajku, nietykalności osobistej) ma na celu umożliwienie władzy publicznej skutecznej i szybkiej reakcji. Kluczowe jest jednak, że ograniczenia te muszą być proporcjonalne do stopnia zagrożenia i nie mogą naruszać istoty podstawowych praw (tzw. „twarde jądro praw", jak np. godność, prawo do sądu, zakaz tortur).

Stan nadzwyczajny ma charakter tymczasowy, wprowadzany jest na czas oznaczony, a jego nadrzędnym celem jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5 Konstytucji). Ograniczenia muszą ustąpić wraz z ustaniem przyczyny ich wprowadzenia. Co więcej, w czasie stanu nadzwyczajnego obowiązuje zakaz zmiany Konstytucji i ustaw regulujących kwestie ustrojowe (np. ordynacje wyborcze), co powinno zapobiegać wykorzystaniu kryzysu do zmian w demokratycznym porządku państwa.

Ponieważ Konstytucja RP traktuje o wprowadzeniu każdego ze stanów nadzwyczajnych w kategorii możliwości leżącej po stronie organu wprowadzającego stan nadzwyczajny, nie zaś o obowiązku takiego organu, to *prima facie* można byłoby uznać, że „decyzja" o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego ma charakter uznaniowy. Zasadny jednak jest w tej kwestii pogląd, zgodnie z którym w przypadku organów władzy publicznej „możliwość wykonywania kompetencji nigdy nie polega na całkowitej

---

7 Zob. Krzysztof Prokop, „Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)", [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. Adam Jamróz, Stanisław Bożyk (Białystok: Temida 2, 2006), 126 i n., a także Michał Brzeziński, „Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*" *Studia Politologiczne*, vol. 45 (2017): 276-280.

8 Zob. Mateusz Radajewski, „Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych", [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki — prace uczniów i współpracowników dedykowane Prof. Bogusławowi Banaszakowi*, red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014), 337 i n.

„dyskrecjonalności”[9], jako że możliwość taka oznacza zarazem obowiązek wykonywania kompetencji przez określony organ. Organy władzy publicznej działają bowiem na podstawie i w granicach prawa, a więc według zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Ich dyskrecjonalność i jej zakres powinna wynikać *expressis verbis* z treści norm prawa wyznaczającego kompetencje określonych organów, nie jest zatem cechą charakteryzującą w sposób dominujący działania tych organów.

Trudno byłoby przyjąć w konsekwencji, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego do systemu prawa wynika jedynie z możliwości (uznaniowości) działania odpowiedniego organu, nie zaś z obowiązku określonego kompetencjami, w szczególności gdy owo wprowadzenie związane jest, po pierwsze, z wystąpieniem zagrożenia (przesłanka pozytywna), po drugie zaś, z brakiem wystarczających środków (instrumentów) konstytucyjnych pozwalających na przeciwdziałanie zagrożeniu (zagrożeniom). W obszarze oceny obydwu przesłanek uznaniowość zdaje się być bardzo słabo, choć jednak zaznaczona. Organ władzy publicznej powinien bowiem skonstatować wystąpienie zagrożenia, co sprowadza się do faktycznej obserwacji wydarzeń i zjawisk na obszarze państwa oraz zdefiniowania ich w oparciu o nazewnictwo i cechy określone w przepisach ustawowych odnoszących się do poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a więc dokonać subsumpcji zaobserwowanych zagrożeń do odpowiedniego zbioru przepisów jakim jest odpowiednia ustawa o stanie nadzwyczajnym. W kontekście drugiej przesłanki organ powinien z kolei dokonać zobiektywizowanego ustalenia w zakresie uznania, że istniejące zagrożenie nie podlega niwelacji lub przynajmniej ograniczeniu przy zastosowaniu innych środków konstytucyjnych. Organ niewątpliwie staje wobec alternatywy zastosowania, w obliczu konkretnego zagrożenia, środka jakim jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego lub posłużenia się innym, wystarczającym, wobec zagrożenia, środkiem konstytucyjnym, ewentualnie wskazaniem na inny organ, który dany środek konstytucyjny mógłby zastosować. Taka alternatywa wytycza działanie organu władzy publicznej upoważnionego do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Nie jest natomiast, jak się wydaje, dopuszczalne, by organ upoważniony do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego poszukiwał innej jeszcze, pozakonstytucyjnej możliwości w zakresie zwalczania zagrożeń, a więc by podejmował próby znalezienia i zastosowania środków przewidzianych w innych aktach prawnych, w tym nie należących do ustaw

[9] Zob. Piotr Tuleja, „Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne” *Palestra*, nr 9 (2020): 9.

określających stany nadzwyczajne[10]. Byłoby to sprzeczne z treścią art. 228 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Stany nadzwyczajne, niezależnie od ich wprowadzenia w drodze rozporządzenia, powinny mieć formę prawną ustawy[11]. Walorem takiego aktu prawnego jest, z punktu widzenia jego skuteczności, niewątpliwie okoliczność, że tylko ustawa może stanowić podstawę dla ograniczania praw i wolności obywatelskich[12] oraz wolności działalności gospodarczej[13]. Przepisy Konstytucji RP inaczej odnoszą się jednak do ograniczania praw i wolności w stanie wojennym i wyjątkowym, ponieważ wskazują one na katalog praw i wolności, które nie mogą podlegać ograniczeniom (art. 233 ust. 1) oraz odmiennie do takich ograniczeń w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3), jako że określa się tam prawa i wolności podlegające ograniczeniom[14]. W zakresie tego drugiego przepisu mieści się możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Podstawowym i wspólnym celem wszystkich rodzajów stanów nadzwyczajnych jest ochrona fundamentalnych wartości państwa i społeczeństwa. W polskim porządku prawnym Konstytucja wyróżnia trzy rodzaje stanów, z których każdy służy innemu, choć pokrewnemu, celowi. W przypadku stanu wojennego wprowadzanego w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa polegającego na zbrojnej napaści na terytorium RP lub wynikającego z umowy międzynarodowej zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229 Konstytucji RP) celem takim jest ochrona fundamentalnych wartości państwa i społeczeństwa[15]. Z kolei stan wyjątkowy wprowadzony być może w sytuacji zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 Konstytucji RP), a jego celem jest ogólnie pojmowana ochrona porządku

10 Zob. jednak Paśnik, „Pozakonstytucyjne", 31-47, zob. także Piotr Tuleja, „Pandemia covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne" *Palestra*, nr 9 (2020): 5-17 oraz Andrzej Powałowski, Ewa Przeszło, „Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 6 (2020): 2-9.

11 Zob. Piotr Hac, „Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce" *Wiedza Obronna*, nr 1 (2022): 191 i n.

12 Tak w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zob. w tej kwestii: Paśnik, „Pozakonstytucyjne", 31- 47.

13 Tak w art. 22 Konstytucji RP.

14 Zob. Krzysztof Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP* (Kraków: Zakamycze,1999), 24.

15 Szeroko nt. głównie stanu wojennego, także w ujęciu aksjologicznym zob. *Stan wojenny i stany nadzwyczajn*e, red. Judyta Bielanowska, Jakub Kufel (Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności, 2024), 378.

konstytucyjnego i bezpieczeństwa wewnętrznego[16]. Natomiast przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowe jest wystąpienie katastrofy naturalnej lub awarii technicznej noszącej znamiona klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP), a celem zapobieżenie skutkom takiej katastrofy lub awarii[17].

Głównym celem jest zatem zachowanie zdolności państwa do przetrwania i działania w kryzysie. W praktyce oznacza to podjęcie stosownych działań zmierzających do likwidacji skutków zagrożenia; w stanach klęski żywiołowej usuwanie szkód i ratowanie życia i zdrowia. W stanach wojennych i wyjątkowych – skuteczne odparcie ataku lub stłumienie zamieszek lub przewrotu, a także zapewnienie funkcjonowania kluczowych organów państwowych, choć z pewnymi ograniczeniami i przesunięciami kompetencji. Przezwyciężenie kryzysu ma na celu ostatecznie przywrócić stan, w którym pełnia praw i wolności obywatelskich oraz swobody przedsiębiorców zostanie ponownie zagwarantowana. W państwie demokratycznym stany nadzwyczajne jako określona instytucja prawna o wymiarze praktycznym pozwalają na chwilowe, kontrolowane odejście od obowiązujących reguł, aby zapobiec zagrożeniu, które mogłoby doprowadzić do trwałej i niekontrolowanej utraty wolności oraz zniszczenia podstaw państwowości.

3 Konflikt aksjologiczny w stanach nadzwyczajnych

Wartości, to dobra, które prawodawca chce chronić i promować i wobec tego wprowadza je do porządku prawnego. W efekcie tego podlegają one swoistej transformacji i z imponderabiliów stają się normami wypełniającymi treścią odpowiednie przepisy. Można jednak zakładać, że oprócz wartości akceptowanych i przeniesionych na grunt prawa mamy do czynienia także z wartościami niedostrzeganymi przez prawodawcę, ale mających

16 Zob. Witold Kitler, „Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego" *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, nr 4 (2014): 34-67.

17 Zob. Tomasz Miłkowski, „Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice", [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, red. Tomasz Miłkowski (Sosnowiec: Wydawnictwo Humanitas, 2015), 105 i n.

znaczenie głównie w perspektywie ocen obowiązującego prawa, w tym określania jego celów i jakości. Zresztą oceny takie są funkcją wszystkich wartości, gdyż weryfikują one nakreślane przez prawodawcę poszczególne konstrukcje i instytucje prawne, głównie w kontekście materialnym[18].

Ważną kwestią jest dokonanie wyboru takich wartości, które odnieść można do poszczególnych elementów systemu prawa, choć niewątpliwie w znaczącej mierze jest to zadanie samego prawodawcy dążącego do wykazania przesłanek przyjęcia określonych aktów prawnych. Ten proces wyboru znajduje zastosowanie na etapie formułowania projektów tekstów prawnych i to w szczególności wtedy, gdy określane są „nośniki wartości" zasady danego aktu, w tym jego instytucje materialne i formalne, ale także wtedy, gdy ustala się treść ewentualnej preambuły oraz klauzul generalnych.

Traktowanie o wartościach należy łączyć z ustaleniami dotyczącymi tego, czy zostały one odpowiednio określone (nazwane) przez ustawodawcę, a zatem, czy istnieje możliwość ich identyfikacji w kontekście nie tyko całej dyscypliny, ale przede wszystkim w kontekście konkretnych aktów prawnych[19]. Możliwe jest twierdzenie odnośnie potrzeby wyrażenia ich wprost w akcie prawnym i zarazem uznania ich za element systemu prawa, choć zarazem twierdzeniu takiemu można przeczyć, przyjmując, że ich związek z prawem jest jedynie logiczny[20]. Ich identyfikacja nie zawsze jest możliwa w sytuacji, gdy co najwyżej zakłada się ich istnienie, wywodzi z określonego katalogu wartości, ewentualnie są one określone jedynie *implicite*. Z punktu widzenia badającego prawo i szukającego leżących u jego podstaw wartości oraz dla stosującego przepisy i posługującego się różnymi rodzajami wykładni owa identyfikacja jest jednak niezwykle istotna, bowiem identyfikacja, a właściwie uznanie za „istniejącą" konkretnej wartości, przekłada się na ocenę prawa i jego instytucji oraz na efekt wykładni.

Wartości częstokroć pozostają deklaracjami po stronie ustawodawcy, ten zaś na tych deklaracjach poprzestaje. Problem jest niejako rozwiązany, bo przecież nastąpiło wytyczenie (wskazanie) kierunku, określenie intencji

18 Zob. np. Anna Kociołek-Pęksa, Michał Stępień, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienia dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym" *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 222-251.

19 Zob. Jadwiga Potrzeszcz, *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka* (Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023).

20 Zob. w tej kwestii Marzena Kordela, „Zasady prawa jako normatywna postać wartości" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 1 (2006): 47.

w oparciu o wartości, brak jest jednak normotwórstwa odpowiadającego jednoznacznie za realizację zadeklarowanej wartości. Jest również i tak, że normy danego systemu prawa nie zawsze znajdują odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne[21], choć zależy to również od stopnia uporządkowania systemu wartości poprzez dokonanie odpowiedniego wyboru określonych wartości i przyjęcia ich za „własne", godne uznania za istotne dla prawa, akceptowalne społecznie, realne ekonomicznie *etc.*

Kluczową wartością legitymizującą wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest bezpieczeństwo państwa i obywateli[22]. Bezpieczeństwo stanowi fundament istnienia każdego suwerennego państwa i warunek konieczny dla rozwoju jego obywateli[23]. W ujęciu współczesnym pojęcie to dawno wykroczyło poza tradycyjną definicję skupioną wyłącznie na obronie militarnej. Dziś bezpieczeństwo państwa i jego obywateli jest postrzegane jako wymiar holistyczny – złożona sieć powiązań obejmująca sferę militarną, polityczną, ekonomiczną, społeczną, informacyjną oraz środowiskową. Podstawą bezpieczeństwa państwa pozostaje zdolność do obrony przed agresją zewnętrzną i ochrona jego terytorium. Wymiar ten realizowany jest przede wszystkim przez siły zbrojne, których zadaniem jest odstraszanie potencjalnego przeciwnika oraz zapewnienie integralności granic. Jednak nowoczesne zagrożenia militarne są często niekonwencjonalne, przybierając formę wojny hybrydowej.

Oznacza to, że państwo musi być przygotowane nie tylko na otwarty konflikt, ale i na działania destabilizujące, takie jak dezinformacja, cyberataki na infrastrukturę krytyczną, czy wykorzystywanie presji migracyjnej. W tym kontekście, bezpieczeństwo obywateli jest bezpośrednio zależne od odporności państwa na te złożone operacje. Współczesne bezpieczeństwo skupia się w dużej mierze na zagrożeniach wewnętrznych i niemilitarnych, które bezpośrednio wpływają na życie obywateli. W erze cyfryzacji, ochrona systemów bankowych, energetycznych, medycznych oraz danych osobowych staje się priorytetem. Atak hakerski na infrastrukturę

---

21 Zob. Zygmunt Ziembiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003), 7.

22 Zob. Agnieszka Urbanek, „Aksjologiczny wymiar bezpieczeństwa" *Zagadnienia Społeczne*, nr 1 (2014): 80-96.

23 Zob. Karol Kiczka, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego" *Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29-42, zob. także Lech Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010), 324 i n.

krytyczną może sparaliżować państwo i zagrażać życiu i zdrowiu obywateli w równym stopniu, co konwencjonalna agresja[24].

Niezwykle istotna, w związku z bezpieczeństwem, jest niezależność energetyczna państwa i jego stabilność finansowa. Uzależnienie od zewnętrznych dostaw surowców lub niestabilność gospodarcza przekładają się na wzrost cen, bezrobocie i w konsekwencji na niepokoje społeczne, podważając zaufanie do państwa. Pandemia COVID-19 dobitnie pokazała, że największym zagrożeniem może być globalne zagrożenie biologiczne. Ponadto, skuteczne działanie służb ratunkowych, policji oraz sprawny system ochrony zdrowia to filary, które zapewniają obywatelom poczucie bezpieczeństwa w życiu codziennym. Obywatele są chronieni, gdy mają dostęp do rzetelnych informacji. Państwo ma obowiązek przeciwdziałać kampaniom dezinformacyjnym, które celowo podważają spójność społeczną i zaufanie do instytucji demokratycznych.

Bezpieczeństwo nie jest wyłączną domeną władzy. W nowoczesnym ujęciu, jest ono rezultatem współpracy i podziału odpowiedzialności[25]. Państwo ponosi główną odpowiedzialność za tworzenie silnych instytucji, efektywnego prawa, inwestowanie w nowoczesne technologie obronne i bezpieczeństwa, oraz budowanie sojuszy międzynarodowych (np. NATO, UE), które wzmacniają jego pozycję. Państwo musi być przewidywalne i odporne na zagrożenia. Bezpieczeństwo obywateli wymaga z kolei ich świadomości i odpowiedzialności. Dotyczy to zarówno gotowości do obrony (np. w ramach obrony terytorialnej), jak i codziennych zachowań, takich jak dbanie o cyberhigienę, udział w zarządzaniu kryzysowym na poziomie lokalnym, czy budowanie silnych więzi społecznych, które są kluczowe w sytuacjach kryzysowych.

Bezpieczeństwo państwa i obywateli jest procesem ciągłym, dynamicznym i wielopłaszczyznowym. Skuteczne zapewnienie go wymaga całościowego podejścia – łączenia siły militarnej z odpornością ekonomiczną, społeczną i technologiczną. W erze globalnych współzależności, bezpieczeństwo państwa jest nierozerwalnie związane z jakością życia i wolnością jego obywateli. Tylko państwo, które jest w stanie chronić swoją

24 Zob. Mirosław Karpiuk, „Normatywno-aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa" *Cybersecurity and Law*, nr 1 (2025): 14 -24.

25 Zob. Potrzeszcz, *Aksjologia*, 59 i n. a także Małgorzata Czuryk, „Bezpieczeństwo jako dobro wspólne" *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 3 (2018): 15-24.

suwerenność we wszystkich zakresach funkcjonowania, może zagwarantować stabilność i rozwój swojego społeczeństwa[26].

Powyżej wskazane wartości związane niewątpliwie z bardzo pojemną co do treści i zakresu kategorią normatywną i społeczną interesu publicznego zdają się pozostawać w opozycji do indywidualnych z natury i charakteru praw człowieka, obywatela oraz każdego podmiotu działalności gospodarczej.

Prawa i wolności człowieka stanowią fundament nowoczesnych, demokratycznych państw, określając minimalny standard traktowania jednostki przez władzę i innych ludzi. Są one przyrodzone, niezbywalne, niepodzielne i powszechne, co oznacza, że przysługują każdemu człowiekowi z racji samego bycia człowiekiem, niezależnie od miejsca zamieszkania, rasy, płci czy statusu społecznego. Kategoria ta obejmuje szeroki wachlarz uprawnień, od praw osobistych (jak prawo do życia, wolność osobista, wolność sumienia i wyznania), przez prawa polityczne (np. prawo do udziału w wyborach), aż po prawa socjalne i ekonomiczne (np. prawo do pracy, ochrony zdrowia).

Wolność działalności gospodarczej, choć często umiejscawiana w sferze ekonomicznej, jest ściśle związana z ogólną ideą wolności jednostki oraz prawem do własności. Można ją postrzegać jako konkretyzację i uszczegółowienie podstawowej wolności człowieka w sferze ekonomicznej. Prawo to umożliwia każdemu podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności zarobkowej, wyboru zawodu i miejsca pracy, co w konsekwencji pozwala na realizację aspiracji życiowych, osiąganie niezależności finansowej i przyczynianie się do rozwoju społeczeństwa. Konstytucja RP uznaje wolność działalności gospodarczej nie tylko jako zasadę ustroju gospodarczego (art. 20 – społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej), ale także jako prawo podmiotowe (art. 22). Kluczowym elementem wolności gospodarczej jest jej ograniczony charakter.

Żadne z praw i wolności człowieka nie ma charakteru absolutnego, a ich granice wyznaczają prawa i wolności innych ludzi oraz ważny interes publiczny. W przypadku wolności działalności gospodarczej Konstytucja wyraźnie stanowi, że ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (Art. 22). Ograniczenia

26 Zob. Małgorzata Czuryk, *Bezpieczeństwo*, 19, zob. także Katarzyna Żurek, „Rozwój instytucji stanów nadzwyczajnych w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa – wybrane aspekty" *Civitas et Lex*, nr 2 (2024): 43.

te mają na celu m.in. ochronę życia i zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, środowiska, moralności publicznej, a także zapobieganie nadużyciom rynkowym (np. monopolom) czy realizację celów społecznych. Przykładem są wymogi koncesyjne dla wybranych branż (np. bankowość, energetyka).

Wolność działalności gospodarczej jest ściśle powiązana z innymi prawami człowieka, tworząc wzajemne zależności. Możliwość swobodnego zarobkowania (wolność gospodarcza) jest warunkiem koniecznym do realizacji wielu praw socjalnych, takich jak prawo do godnej egzystencji, mieszkania czy edukacji. Wolność gospodarcza jest niemożliwa do efektywnego wykonywania bez gwarancji ochrony prawa własności, które jest filarem kapitalistycznego i rynkowego porządku. System wolności gospodarczej musi równoważyć interesy przedsiębiorców i pracowników, zapewniając poszanowanie podstawowych praw pracowniczych, by wolność jednych nie prowadziła do naruszenia godności i praw drugich. Podsumowując, wolność działalności gospodarczej jest nieodzownym elementem katalogu praw i wolności człowieka, a jej gwarantowanie i ochrona są wyrazem szacunku dla godności jednostki, jej autonomii i zdolności do samorealizacji. Jednocześnie odpowiedzialne państwo prawa musi ustalać jasne i proporcjonalne granice tej wolności, dbając o to, by jej wykonywanie służyło nie tylko indywidualnemu, ale i ogólnemu dobru[27].

Jak słusznie zauważa się w doktrynie, bezpieczeństwo to (traktowane jako dobro wspólne[28]) zyskuje w tych okolicznościach priorytetowe znaczenie. W polskim systemie prawnym, uregulowanym w rozdziale XI Konstytucji RP, wprowadzenie stanów nadzwyczajnych (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) jest możliwe wyłącznie w sytuacjach, gdy zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające (zasada wyjątkowości). Celem jest ratowanie dobra prawnie chronionego i jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Jednak ten imperatyw ochrony bezpieczeństwa prowadzi do kolizji z inną, równie fundamentalną wartością – wolnością i prawami człowieka

---

27 Zob. Marek Piechowiak, „Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych", [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV, red. Mirosław Granat (Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, 2021), 217 i n.

28 Zob. Ewa Gwiazdowska, „Pojęcie i koncepcja dobra wspólnego w Konstytucji RP", [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. Katarzyna Kułak-Krzysiak, Jerzy Parchomiuk (Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2016), 25-26; Anna Młynarska-Sobaczewska, „Dobro wspólne jako kategoria normatywna" *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 69 (2009): 61.

oraz wolnością działalności gospodarczej. Istota stanu nadzwyczajnego polega bowiem na legalnym i ograniczonym w czasie odejściu od normalnego porządku prawnego, które najczęściej manifestuje się poprzez ograniczenie np. wolności zgromadzeń, prawa do strajku czy nietykalności osobistej. Z aksjologicznego punktu widzenia, ustawodawca konstytucyjny jest „gotów poświęcić" te wolności w celu ratowania większego dobra[29].

4 Zasada proporcjonalności a aksjologia stanów nadzwyczajnych

Aksjologiczny wymiar stanów nadzwyczajnych sprowadza się do próby wyważenia tych sprzecznych wartości. Mechanizmem mającym zapobiec nadużyciom i nadmiernym ograniczeniom jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Ograniczenia muszą być minimalne i niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest usunięcie zagrożenia.

Zasada proporcjonalności (adekwatności) stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza w obliczu kryzysu. W kontekście stanów nadzwyczajnych – tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej – staje się ona kluczowym mechanizmem ochrony praw i wolności obywatelskich przed nadmierną ingerencją władzy publicznej. Stan nadzwyczajny, z definicji dopuszczający ograniczenie konstytucyjnych swobód, musi być regulowany regułą, która zapobiega eskalacji środków do poziomu nieuzasadnionego realnym zagrożeniem. W polskim porządku prawnym zasada proporcjonalności jest wyrażona w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa".

29 Zob. Mirosław Karpiuk, Krzysztof Prokop, Paweł Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny* (Siedlce: Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej Unitas, 2017), 37.

Reguła ta jest rozwinięciem ogólnej zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczącej ograniczeń praw i wolności w normalnym czasie. W stanach nadzwyczajnych zasada ta nabiera jednak specyficznego charakteru, ponieważ stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko wtedy, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (zasada wyjątkowości). Proporcjonalność ma więc zastosowanie już na etapie decyzji o wprowadzeniu stanu. Władze publiczne, wprowadzając ograniczenia (np. godzinę policyjną, cenzurę, zakaz zgromadzeń), muszą wybrać środki, które są niezbędne do osiągnięcia celu i które są najmniej dolegliwe dla obywateli spośród dostępnych i skutecznych rozwiązań. Ograniczenia muszą być ściśle powiązane z czasem trwania zagrożenia i nie mogą trwać dłużej niż stan nadzwyczajny. Mają one cel przywrócenia, a nie trwałego zmieniania, normalnego funkcjonowania państwa.

Kryteria proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce (tzw. test proporcjonalności) służą do oceny, czy ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności są dopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny, rozwijając tę zasadę, wypracował test proporcjonalności, którego kryteria powinny zostać spełnione łącznie. Ograniczenie zatem powinno być przydatne do osiągnięcia zamierzonego, konstytucyjnie uzasadnionego celu. Oznacza to, że wprowadzony środek powinien faktycznie przyczyniać się do realizacji celu wskazanego przez ustawodawcę (np. ochrona bezpieczeństwa, zdrowia, porządku publicznego). Ograniczenie ponadto powinno być konieczne (niezbędne) do osiągnięcia tego celu. Wreszcie środek ten musi być najmniej uciążliwy spośród wszystkich środków prowadzących do tego samego celu. Jeśli istnieją inne, łagodniejsze dla jednostki środki, pozwalające w takim samym stopniu osiągnąć zamierzony cel, to ustawodawca powinien zastosować takie właśnie środki. Wprowadzone ograniczenie powinno być proporcjonalne do wagi chronionego interesu, tzn. korzyści wynikające z wprowadzenia ograniczenia muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Chodzi o tzw. wyważenie (balans) pomiędzy interesami jednostki (ograniczane prawo/wolność) a interesem publicznym (chroniona wartość)[30].

Nawet celowy i niezbędny środek może być nieproporcjonalny, jeśli jego koszty dla społeczeństwa są zbyt wysokie. Zasada proporcjonalności przeciwdziała autorytarnym nadużyciom władzy pod pretekstem kryzysu, a jeśli do nadużyć takich dojdzie to ich skutki powinny podlegać

30 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09.

złagodzeniu lub ograniczeniu. Zasada ta jest przesłanką konkretyzacji, w ramach rozporządzeń wydawanych przez Prezydenta RP lub Radę Ministrów, różnego rodzaju ograniczeń praw i wolności, a zarazem uzasadniania takich ograniczeń. Umożliwia kontrolę sądowniczą i konstytucyjną aktów prawnych wydanych w czasie stanu nadzwyczajnego pod kątem ich zgodności z Konstytucją.

Organy państwa powinny udowodnić, że ograniczenia są adekwatne do zagrożenia i nie przesądzają o nadmiernej i uciążliwej kontroli społeczeństwa oraz poszczególnych podmiotów prawa. W czasie stanów nadzwyczajnych zasada proporcjonalności przestaje być wyłącznie postulatem a zarazem dyrektywą, a staje się konkretnym wyznacznikiem ochrony praw i wolności w warunkach zagrożenia. Jej przestrzeganie decyduje o tym, czy państwo w obliczu kryzysu pozostaje demokratycznym państwem prawa, czy też jego władze zmierzają ku arbitralności a nawet autorytaryzmowi. Zasada ta jest kluczowa dla zachowania zaufania obywateli do państwa, które po zakończeniu kryzysu musi powrócić do normalności bez trwałych uszczerbków dla swoich fundamentalnych zasad ustrojowych.

Ponadto, jak już wcześniej wskazano, Konstytucja RP (art. 233) wprowadza katalog praw i wolności, których istota nie może zostać ograniczona. Należą do nich m.in. godność człowieka[31], prawa związane z obywatelstwem, prawo do sądu, wolność sumienia i religii czy zakaz tortur. Poszczególne elementy tego katalogu składają się na podstawę aksjologiczną, na której może i powinna być budowana tożsamość demokratycznego państwa prawnego nawet w ekstremalnych sytuacjach, zabezpieczając obywateli przed arbitralnością władzy i zrównaniem stanu nadzwyczajnego z totalitaryzmem. Wartość nadrzędna, jaką jest demokratyczny ustrój państwa, jest chroniona także przez zakaz zmiany Konstytucji i ustaw dotyczących ustroju państwa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego[32].

31 Na temat godności człowieka zob. Potrzeszcz, *Aksjologia*, 101 i n.

32 Chodzi w szczególności o ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawę o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych, zob. art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

5 Aksjologiczne ryzyka

Niezależnie od konstytucyjnych zabezpieczeń, wspartych wartościami odnoszącymi się do wprowadzania i prowadzenia działań przez państwo w ramach stanów nadzwyczajnych, występują także potencjalne a zarazem całkiem realne ryzyka i zagrożenia o charakterze aksjologicznym związane z sytuacjami uzasadniającymi wprowadzanie stanów nadzwyczajnych i ich realizacją[33]. Stany nadzwyczajne są tym samym podstawą i jednocześnie przesłanką powstawania ryzyk pozanormatywnych, choć niewątpliwie mających znaczenie aksjologiczne.

Ryzyka aksjologiczne legalnie wprowadzonych stanów nadzwyczajnych dotyczą przede wszystkim zachwiania równowagi wartości (dóbr chronionych) oraz możliwości nadużycia nadzwyczajnych uprawnień. Chociaż stany te są prawnie umocowane i mają służyć ochronie najważniejszych wartości (bezpieczeństwo państwa, obywateli, porządek publiczny, życie i zdrowie), to ich zastosowanie niesie ze sobą nieodłączne ryzyko naruszenia lub trwałego osłabienia innych kluczowych dla demokratycznego państwa wartości.

Podziału wskazanych ryzyk można dokonać, biorąc pod uwagę zakres i przedmiot naruszenia chronionej wartości (dóbr konstytucyjnych). Występują zatem ryzyka osłabienia, ograniczenia lub zawieszenia praw i wolności różnych podmiotów prawa[34]. Stan nadzwyczajny, a ściślej jego wprowadzenie i obowiązywanie, może prowadzić do traktowania praw i wolności instrumentalnie, a więc podporządkowania ich w całości celowi stanu nadzwyczajnego. Jest to także ryzyko naruszenia zasady proporcjonalności, sprowadzające się do wprowadzania ograniczeń niewspółmiernych do zagrożenia.

Nadto występuje ryzyko degradacji porządku demokratycznego w zakresie zasad ustroju państwa, zachwiania równowagi władz, ograniczenia kontroli parlamentarnej i sądowej nad działaniami władzy wykonawczej. Długotrwałe funkcjonowanie zarówno organów państwa, jak i obywateli a w szczególności podmiotów działalności gospodarczej w warunkach wyjątkowych, nadzwyczajnych prowadzi do normalizacji owej nadzwyczajności i trwałego osłabienia mechanizmów demokratycznych. Podniesienie,

33 Zob. Łukasz Szewczyk, „Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi" *Zeszyty Naukowe SGSP*, nr 74 (2020): 197 i n.

34 Zob. Kinga Machowicz, „Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce" *Zeszyty Naukowe SGSP*, nr 38 (2009): 65 i n.

w warunkach stanu nadzwyczajnego, bezpieczeństwa państwa, jego instytucji i obywateli do rangi dobra absolutnego, które dominuje nad wszelkimi innymi wartościami, skutkuje zaniedbaniem sprawiedliwości dystrybutywnej – nierównomiernym rozłożeniem ciężarów i strat wynikających ze stanu nadzwyczajnego, utrudnioną realizacją innych wartości, takich jak godność czy prawo do życia prywatnego (np. masowa inwigilacja), a także korupcją i nadużyciami pod pretekstem nadzwyczajności.

Stany nadzwyczajne mogą zostać wykorzystane przez władzę niezgodnie z ich konstytucyjnym celem, np. do ograniczenia opozycji politycznej. W praktyce stany nadzwyczajne te bywają instrumentalnie wykorzystywane, stając się nie narzędziem ratunkowym, lecz narzędziem władzy do osiągania celów politycznych, ograniczania opozycji czy omijania demokratycznej kontroli. Instrumentalizacja stanów nadzwyczajnych stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla istoty państwa prawa. Instrumentalizacja stanów nadzwyczajnych polega na użyciu prawnych ram kryzysowych niezgodnie z ich konstytucyjnym przeznaczeniem. Faktycznym motywem staje się uniknięcie wyborów, stłumienie masowych protestów czy koncentracja władzy, a nie realne, nieusuwalne w inny sposób zagrożenie.

Stany nadzwyczajne charakteryzuje nadto stosowanie niejednokrotnie surowych ograniczeń (np. zakazów zgromadzeń, cenzury) do zwalczania krytyki politycznej lub eliminowania konkurencji. Może również wystąpić celowe przedłużanie stanu lub jego rygorów, by utrzymać stan podwyższonej kontroli i ograniczyć debatę publiczną. Instrumentalizacja narusza bezpośrednio zasadę celowości i zasadę proporcjonalności, które stanowią fundament reżimu nadzwyczajnego. Władza, zamiast bronić porządku konstytucyjnego, wykorzystuje go do celów własnych.

Stany nadzwyczajne często wiążą się z zawieszeniem kluczowych mechanizmów demokratycznych, takich jak wybory czy referenda. Obejście wyborów pod pretekstem „wyjątkowego zagrożenia" to klasyczna forma instrumentalizacji. Kryzys naturalnie prowadzi do koncentracji kompetencji w rękach rządu lub prezydenta (władzy wykonawczej) kosztem parlamentu (władzy ustawodawczej). Stan nadzwyczajny legitymizuje tę centralizację, umożliwiając np. wydawanie aktów z mocą ustawy, co marginalizuje demokratyczną kontrolę Sejmu. Najbardziej dotkliwe jest wykorzystanie ograniczeń praw obywatelskich (wolności zgromadzeń, wolności przemieszczania się, nietykalności osobistej) jako środka do stłumienia oporu społecznego, a nie do walki z pierwotnym zagrożeniem. Przekształcenie ograniczeń zdrowotnych w narzędzie do zwalczania protestów jest jaskrawym tego przykładem. Konsekwencją jest spadek poziomu

zaufania publicznego, delegitymizacja instytucji demokratycznych oraz ryzyko, że państwo, które raz przekroczyło granicę, będzie w przyszłości rutynowo sięgać po narzędzia kryzysowe do zarządzania codziennością.

Konstytucja RP zawiera w swej treści odpowiednie środki prawne mające w założeniu przeciwdziałać wskazanej instrumentalizacji. Jest to w szczególności obowiązek udowodnienia, że zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1), wymóg adekwatności działań do stopnia zagrożenia (art. 228 ust. 5), zakaz ograniczania szeregu praw (art. 233), czy wreszcie obowiązek przedstawienia Sejmowi rozporządzenia wprowadzającego dany stan. Mimo tych zabezpieczeń współczesne kryzysy (np. pandemie czy kryzysy migracyjne) pokazały, że władze mogą omijać określone rygory, wprowadzając faktyczny stan nadzwyczajny pod nazwą np. „stanu zagrożenia epidemicznego" lub innych zwykłych regulacji ustawowych (spoza Konstytucji).

Niezależnie od poczynionych wyżej wskazań na pogrupowane ryzyka aksjologiczne, celowe wydaje się zaakcentowanie częstego i można nadmienić, że typowego występowania konkretnych ryzyk związanych ze stanami nadzwyczajnymi. Jest to ryzyko arbitralnego, niejasnego lub nadmiernego stosowania ograniczeń przez władzę wykonawczą, np. w zakresie: wolności osobistej i nietykalności, tajemnicy komunikowania się, wolności zgromadzeń i zrzeszania się, wolności słowa (np. ograniczenia funkcjonowania mediów), ograniczenia praw niemodyfikowalnych (np. godności, obywatelstwa, zakazu tortur). To także ryzyko, że ograniczenia powyższe będą stosowane w sposób dyskryminujący.

Stany nadzwyczajne niosą również ryzyko zachwiania równowagi władz i podważenia reguł demokratycznych sprawowania władzy. Często prowadzą do przesunięcia kompetencji na rzecz władzy wykonawczej[35] (rządu, Prezydenta), co osłabia kontrolę parlamentarną i sądowniczą (np. możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w stanie wojennym). Występować może przy tym ograniczenie możliwości działania organów kontrolnych oraz uniemożliwianie przeprowadzania wyborów i referendów. Oznacza to czasowe zawieszenie kluczowych mechanizmów demokratycznych. Niejako oczywiste staje się ryzyko, że nadzwyczajne środki o charakterze autorytarnym staną się *sui generis* akceptowalną normą, a władza będzie próbowała przedłużać lub utrzymywać stan nadzwyczajny w celu zachowania rozszerzonych kompetencji.

35 Aleksandra Kustra, „Stany nadzwyczajne", [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Zbigniew Witkowski (Toruń: TNOIK, 2011), s. 698 i n.

Stany nadzwyczajne zaburzają pewność i przewidywalność prawa co utrudnia obywatelom orientację w ich prawach i obowiązkach. Ograniczenia i straty majątkowe, wynikające ze stanów nadzwyczajnych (np. w stanie klęski żywiołowej), powinny być kompensowane, jednak ryzyko tkwi w niewystarczającym lub niesprawiedliwym wyrównywaniu strat majątkowych[36].

6 Podsumowanie

Aksjologia stanów nadzwyczajnych opiera się, jak można przyjąć, na idei, że przetrwanie państwa i ochrona bezpieczeństwa są warunkiem koniecznym realizacji wszelkich innych wolności. Wartość bezpieczeństwa, choć kluczowa, musi być jednak realizowana z poszanowaniem zasady proporcjonalności i przy bezwzględnej ochronie nieograniczalnej istoty praw i wolności różnych podmiotów prawa. Znaczenie stanów nadzwyczajnych polega na tym, że są one testem dla dojrzałości prawnej i aksjologicznej danego państwa, które musi wykazać się zdolnością do ochrony zarówno swojego istnienia, jak i godności swoich obywateli. Głównym celem wprowadzenia stanów nadzwyczajnych jest zachowanie zdolności państwa do przetrwania i działania w warunkach zagrożenia, w tym kryzysu.

Niezależnie od konstytucyjnych zabezpieczeń wspartych wartościami odnoszącymi się do wprowadzania i prowadzenia działań przez państwo w ramach stanów nadzwyczajnych występują także potencjalne a zarazem całkiem realne ryzyka i zagrożenia o charakterze aksjologicznym związane z sytuacjami uzasadniającymi wprowadzanie stanów nadzwyczajnych i ich realizacją.

Aksjologiczny wymiar stanów nadzwyczajnych sprowadza się do próby wyważenia tych sprzecznych wartości. Mechanizmem mającym zapobiec nadużyciom i nadmiernym ograniczeniom jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Ograniczenia muszą być minimalne i niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest usunięcie zagrożenia.

Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych, nawet jeśli jest w pełni legalne, zagraża jednak aksjologicznemu fundamentowi państwa demokratycznego.

36 Zob. Brzeziński, *Wybrane*, 282 i n.

Stan wyjątkowy przestaje być „wyjątkiem", a jego reguły stają się nową normą, trwale redefiniując relacje między obywatelami i podmiotami działalności gospodarczej a państwem na niekorzyść wolności i swobód. W szczególności sytuacja taka może wystąpić wtedy, gdy władza przestaje w pełni respektować wartości związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, a także wtedy, gdy w swoich działaniach i podejmowanych „decyzjach" nie dostrzega szerokiego kontekstu aksjologicznego, w jakim funkcjonują poszczególne podmioty prawa.

Bibliografia

Bielanowska Judyta, Jakub Kufel, *Stan wojenny i stany nadzwyczajn*e. Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności, 2024.

Brzeziński Michał, „Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*" *Studia Politologiczne*, t. XLV (2017): 276-286.

Brzeziński Michał, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.

Czuryk Małgorzata, „Bezpieczeństwo jako dobro wspólne" *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 3 (2018):15-24.

Gwiazdowska Ewa, „Pojęcie i koncepcja dobra wspólnego w Konstytucji RP", [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. Katarzyna Kułak-Krzysiak, Jerzy Parchomiuk. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2016.

Hac Piotr, „Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce" *Wiedza Obronna*, nr 1(2022):191-202.

Karpiuk Mirosław, „Normatywno-aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa" *Cybersecurity and Law*, nr 1 (2025): 29-39.

Karpiuk Mirosław, Krzysztof Prokop, Paweł Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*. Siedlce: Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej Unitas, 2017.

Kiczka Karol, „Aspekty prawne bezpieczeństwa publicznego" *Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 29-42.

Kitler Witold, „Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego" *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, nr 4 (2014): 34-67.

Kociołek-Pęksa Anna, Michał Stępień, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienia dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym" *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 222-251.

Kordela Marzena, „Zasady prawa jako normatywna postać wartości" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z.1 (2006): 39-54.

Kordik Anna, „Regulacja stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej" *Acta Universitatis Wrtislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016): 55-67.

Kustra Aleksandra, „Stany nadzwyczajne" [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Zbigniew Witkowski. 692-710.Toruń: TNOIK, 2011.

Machowicz Kinga, „Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce" *Zeszyty Naukowe SGSP*, nr 38 (2009): 65-79.

Mażewski Lech, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010.

Miemiec Marcin, „Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" *Acta Universitatis Vratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji*, nr 106 (2016):19-27.

Miłkowski Tomasz, „Sytuacja kryzysowa a stan klęski żywiołowej – podobieństwa i różnice", [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja?*, t. II, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, red. Tomasz Miłkowski. 41-60. Sosnowiec: Wydawnictwo Humanitas, 2015.

Młynarska-Sobaczewska Anna, „Dobro wspólne jako kategoria normatywna" *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 69 (2009): 61-72.

Paśnik Jerzy, „Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych" *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 31-47.

Piechowiak Marek, „Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych", [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV, red. Mirosław Granat. 217-261. Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, 2021.

Potrzeszcz Jadwiga, *Aksjologia systemu prawa. Teoria i praktyka*. Warszawa: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.

Powałowski Andrzej, Ewa Przeszło, „Wsparcie przedsiębiorców w warunkach epidemii i kryzysu" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 6 (2020): 2-9.

Prokop Krzysztof, „Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)", [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. Adam Jamróz, Stanisław Bożyk. 124-133. Białystok: Wydawnictwo Temida 2, 2006.

Prokop Krzysztof, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2, 2005.

Radajewski Mateusz, „Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych", [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki — prace uczniów i współpracowników dedykowane Prof. Bogusławowi Banaszakowi*, red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska. 313-336. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2014.

Radziewicz Piotr, „Komentarz do art. 228 Konstytucji RP", [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Lex 2021.

Szewczyk Łukasz, „Instytucja stanów nadzwyczajnych w polskim ustawodawstwie. Praktyczne uwagi" *Zeszyty Naukowe SGSP*, nr 74 (2020):197-211.

Tuleja Piotr, „Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne" *Palestra* nr 9 (2020): 5-21.

Urbanek Agnieszka, „Aksjologiczny wymiar bezpieczeństwa" *Zagadnienia Społeczne*, nr 1 (2014): s. 80-96.

Wojtyczek Krzysztof, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Zakamycze,1999.

Ziembiński Zygmunt, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003.

Żurek Katarzyna, „Rozwój instytucji stanów nadzwyczajnych w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa – wybrane aspekty" *Civitas et Lex*, nr 2 (2024): 43-56.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode