

Michał Brzeziński

Wybory prezydenckie 2010 r. z perspektywy stanów nadzwyczajnych

SŁOWA KLUCZOWE:

*stan klęski żywiołowej, prezydent, wybory, konstytucja,
stany nadzwyczajne*

Wybory oraz kampania prezydencka 2010 r. pozostawały w ścisłym związku z powodzią, która w maju i czerwcu dotknęła znaczne obszary Polski, przynosząc powszechne zagrożenie życia i zdrowia obywateli oraz poważne straty materialne¹. Powódź ta, jednoznacznie zakwalifikowana jako klęska żywiołowa, zwróciła uwagę m.in. na możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i przesunięcia daty zbliżających się wyborów².

Powstała sytuacja częściowo przypominała wydarzenia z lat ubiegłych, gdy wskutek kolejnych powodzi pojawiały się pomysły wprowadzania stanów nadzwyczajnych, poczynając od 1995 r. i klęski żywiołowej w województwie kieleckim, przez najbardziej znany 1997 r. z tzw. powodzią tysiąclecia, kończąc na powodzi z 2001 r. Za każdym razem, łącznie z powodzią 2010 r., powtarzały się w zasadzie te same problemy. Po

¹ Zob. np. *Pomoc dla powodzian*, http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/8582/Pomoc_dla_powodzian.html, 4.08. 2010 lub *Południe podsumowuje powódź*, <http://www.rp.pl/arttykul/178622,328842.html>, 29.07.2010.

² Zob. K. Olszewska, *Konstytucjonalista: stan nadzwyczajny w jednej gminie i wybory będą przesunięte*, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7898754,Konstytucjonalista__Stan_nadzwyczajny_w_jednej_gminie.html, 29.07.2010 lub *Wybory czy stan klęski żywiołowej? „My nikogo siłą, pod kolbami, ewakuować nie będziemy”*, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7985515,Wybory_czy_stan_kleski_zywiolowej__My_nikogo_sila_.html, 29.07.2010.

pierwsze, niechętnie i nieufnie nastawienie wobec stanów nadzwyczajnych. Po drugie, wątpliwości prawne dotyczące możliwości wprowadzenia, przesłanek, przeznaczenia i konsekwencji danego stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, że oba problemy wskazują na trwałe i praktyczne trudności korzystania ze stanów nadzwyczajnych jako pełnoprawnych instytucji zapewniających bezpieczeństwo państwa i obywateli w warunkach szczególnych zagrożeń i nieskuteczności dotychczasowych sposobów działania.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych problemów wydaje się, że jego źródłem jest historia, która wiąże stany nadzwyczajne ze stanem wojennym z 13 grudnia 1981 r. Wydarzenie to, corocznie publicznie przypominane, przenosi stany nadzwyczajne z kręgu instytucji szczególnych, ale swoim przeznaczeniem jak najbardziej typowych dla demokratycznego państwa, w obszar narodowego dramatu, w którym dominują cierpienia, emocje i rozliczenia. W efekcie następuje mimowolne utożsamianie problematyki stanów nadzwyczajnych z przeszłością, z którą trudno zerwać, zwłaszcza gdy odgrywa znaczącą rolę w krajowej polityce. Stany nadzwyczajne stały się swoistym zakładnikiem historii, która skutecznie zniekształca ich obraz i zniechęcająco oddziałuje na powracające co pewien czas apele skorzystania ze stanów nadzwyczajnych.

Drugi ze wskazanych problemów, będący celem niniejszego artykułu, dotyczy wątpliwości prawnych. Faktycznie, do 2002 r. gdy weszły w życie trzy ustawy³, stany nadzwyczajne nie miały wystarczającego umocowania. Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r.⁴, która miałaby być podstawą stanu wyjątkowego w latach 1995, 1997 i 2001 była oceniana negatywnie, przede wszystkim z powodu jej pochodzenia⁵. Akt ten, wraz z poprzedzającą go nowelizacją konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.⁶, stanowił rezultat refleksji i doświadczeń stanu wojennego z 13 grudnia 1981 r. i jako taki był kwestionowany, mimo że dopuszczał wprowadzenie stanu wyjątkowego

³ Idzie o ustawy: 1) z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558, ze zm.), dalej jako ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r., 2) z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 985, ze zm.), 3) z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 1983 r., Nr 66, poz. 297, ze zm.).

⁵ Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 201; Z. Trejnis, *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*, Warszawa 1997, s. 296; P. Winczorek, *Woda wyżej, wybory dalej*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 179.

⁶ Idzie o ustawę z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1983 r., Nr 39, poz. 175).

ze względu na klęskę żywiołową oraz przewidywał w takiej sytuacji łagodniejsze środki nadzwyczajne niż gdyby został wprowadzony z powodu zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa⁷.

Położenie stanów nadzwyczajnych zmieniło się w 2002 r. Ustawy o stanie klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i stanie wojennym, a także rozdział XI konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, stanowiły nowe otwarcie. Wydawało się, że wraz z pełną regulacją stanów nadzwyczajnych znikną wszelkie wątpliwości. Niestety, choć odpadły problemy dotyczące podstaw prawnych, w ich miejsce pojawiły się nowe, które kampania i wybory prezydenckie 2010 r. upubliczniły, czyniąc z nich przedmiot ożywionej dyskusji, koncentrującej się na przesłankach, przeznaczeniu i konsekwencjach stanu klęski żywiołowej⁹.

Przesłanki zastosowania stanu nadzwyczajnego, w tym także stanu klęski żywiołowej, należą do najtrudniejszego elementu regulacji stanów nadzwyczajnych, ponieważ określają szczególne zagrożenia w związku z którymi dochodzi do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁰.

Przesłanki zastosowania stanu klęski żywiołowej dotyczą katastrof naturalnych i awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej. Według doktryny i ustawy, katastrofa naturalna oznacza zagrożenia wywołane przez siły przyrody nad którymi człowiek nie zdołał zapanować (np. wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi), natomiast awaria techniczna odnosi się do zagrożeń wynikających z wadliwego funkcjonowania lub zaprzestania pracy urządzeń stworzonych przez człowieka i wykorzystujących siły przyrody (np. gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego,

⁷ Art. 8–25 ustawy z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁹ Zob. treść protestu wyborczego <http://bi.gazeta.pl/im/0/8106/z8106590X,Wzor-protestu-wyborczego.jpg>, 29.07.2010 lub Ł. Antkiewicz, *Wyborcy Kaczyńskiego apelują: unieważnić wybory przez powódź*, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,8106540,Wyborcy_Kaczynskiego_apeluja__uniewaznic_wybory_przez.html, 29.07.2010.

¹⁰ M. Brzeziński, *Pojęcie stanu nadzwyczajnego*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, Warszawa 2009, s. 148, 149.

urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości)¹¹. Katastrofa naturalna i awaria techniczna powinny mieć postać klęski żywiołowej, tj. skutkować zagrożeniem życia lub zdrowia dużej liczby osób, mienia w wielkich rozmiarach albo środowiska na znacznych obszarach, tak aby pomoc i ochrona mogły być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem¹².

W rezultacie przesłankami zastosowania stanu klęski żywiołowej mogą być tylko takie katastrofy lub awarie, których rozmiar i siła oddziaływania będą wypełniały znamiona klęski żywiołowej, w tym powodowały konieczność przedsięwzięcia nadzwyczajnych środków działania. W przeciwnym razie klęska żywiołowa nie będzie odróżniała się od zagrożeń o charakterze cyklicznym (stałym), zwalczanych w sposób systematyczny i rutynowy przez administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz od zagrożeń właściwych sytuacjom kryzysowym, zwalczanych w ramach zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, zgodnie z konstytucją i zasadą ostateczności¹³, aby klęska żywiołowa mogła zostać przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej powinna doprowadzić do niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych, czyli do swoistej bezradności państwa, która nie daje wyboru i zmusza do sięgnięcia po stan klęski żywiołowej.

Przesłanki zastosowania stanów nadzwyczajnych mają charakter uznaniowy. Wymagają oceny danego zagrożenia, jego przyczyn, dotychczas-

¹¹ Art. 232 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 295; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 108, 109; M. Bartoszewicz, *Materialne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. XLIX, s. 252. Szerzej na temat klęsk żywiołowych zob. M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 19–33. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym, co w przypadku awarii jest oczywiste, lecz w przypadku katastrofy wywołuje wątpliwości, poza masowymi pożarami oraz występowaniem chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt (zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 110).

¹² Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.

¹³ Zob. art. 228 ust. 1 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 168–170.

sowych i przewidywanych skutków, a także odniesienia do posiadanych możliwości, np. prawnych, organizacyjnych lub materialnych, umożliwiających skuteczne działanie. Przesłanki zastosowania wpływają na decyzję wprowadzającą stan nadzwyczajny. Eliminują z niej jakikolwiek automatyzm, czy inny równie mechaniczny sposób postępowania, także wobec przesłanek obiektywnych, których treść jest jednolicie interpretowana i z definicji nie powinna wywoływać większych kontrowersji¹⁴.

Przesłanki eliminują również obowiązek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, możliwość powoływania się na taki obowiązek i uzasadniania nim ocen, wniosków lub formułowania żądań wobec spraw trzecich, nawet jeżeli będą to wybory na urząd prezydenta¹⁵. Stan nadzwyczajny to nie tylko zagrożenie, np. w postaci klęski żywiołowej. To także jego konkretne, w danym czasie i miejscu oddziaływanie, którego ani doktryna, ani prawo, ani tym bardziej opinia publiczna nie jest w stanie w pełni ocenić. Podmiotem, który w tym względzie pozostaje niezastąpiony jest organ wprowadzający stan nadzwyczajny. To wyłącznie na nim ciąży obowiązek dokonania pełnej oceny sytuacji i wyciągnięcia z niej wniosków ze wszystkimi tego konsekwencjami, także w postaci możliwości niedoceny zagrożenia, rezygnacji ze stanu nadzwyczajnego, a przez to narażenia państwa i obywateli na straty, których można byłoby uniknąć lub zminimalizować.

Z przesłanek zastosowania wynika także przeznaczenie i konsekwencje stanu nadzwyczajnego. Zgodnie z konstytucją i ustawą, stan klęski żywiołowej posiada dwa cele. Pierwszym są działania prewencyjne, zmierzające do zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej (np. nadchodząca fala powodziowa). Drugim są działania ratownicze polegające na usuwaniu skutków powstałych zagrożeń¹⁶. W konsekwencji stan klęski żywiołowej może być wprowadzony z wyprzedzeniem, aby wspomóc państwo

¹⁴ Tamże, s. 39.

¹⁵ W ramach Akcji Protest Wyborczy domagano się unieważnienia wyborów prezydenckich m.in. ze względu na niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej mimo, jak argumentowano, powstania takiego obowiązku (konieczności). Zob. treść protestu wyborczego (przypis nr 9) oraz np. 53 protesty wyborcze przysły pocztą do Sądu Najwyższego. W sumie jest ich 136, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,8123098,53_protesty_wyborcze_przysly_poczta_do_Sadu_Najwyzszego_.html, 29.07.2010.

¹⁶ Art. 232 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.; S. Korycki, *Prawne uwarunkowania funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych (stanach nadzwyczajnych)*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie” 1997, Nr 4, s. 11; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 115.

i ochronić obywateli przed nieuchronnymi konsekwencjami zbliżających się niebezpieczeństw, jak też po ich powstaniu, aby usunąć zniszczenia i opanować sytuację¹⁷.

Przesłankom zastosowania oraz celom odpowiadają konsekwencje w postaci środków nadzwyczajnych zmieniających zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela¹⁸. Środki nadzwyczajne stanu klęski żywiołowej charakteryzują się najmniejszym zakresem oddziaływania, w porównaniu do stanu wojennego i wyjątkowego. Stan klęski żywiołowej nie dotyczy zagrożeń bezpieczeństwa państwa¹⁹, których skomplikowanie i skutki wymagałyby rozległych środków nadzwyczajnych. Klęska żywiołowa jest jakościowo odmiennym rodzajem zagrożenia, o najmniejszej skali i poziomie intensywności, co najwyżej poważnie zakłócającym funkcjonowanie państwa, bez związku z takimi wartościami jak suwerenność, integralność terytorialna lub ustrój polityczny. Równocześnie jednak klęska żywiołowa jest zagrożeniem stopniowo zyskującym na znaczeniu z powodu wrażliwości współczesnych, rozwiniętych państw na awarie techniczne czy katastrofy naturalne oraz zwiększonego zapotrzebowania obywateli na bezpieczeństwo, wynikającego z osiągniętego poziomu cywilizacyjnego i przyzwyczajenia do wysokiego standardu życia, z trudem tolerującego jego wszelkie zakłócenia. Z tych też powodów, w trakcie prac nad obecną konstytucją, powołano do życia stan klęski żywiołowej, który wcześniej w polskim prawodawstwie nie istniał jako odrębny rodzaj stanu nadzwyczajnego. Przewidując możliwość coraz częstszego pojawiania się klęsk żywiołowych uznano, że stan klęski żywiołowej będzie rozwiązaniem optymalnym, po pierwsze zastępującym, a w zasadzie odciągającym od stanu wyjątkowego i związanych z nimi środków nadzwyczajnych²⁰, a po drugie uwzględniającym postulat dyferencjacji (zróżnicowania) stanów nadzwyczajnych²¹, dzięki któremu państwo powinno dysponować co naj-

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 295; W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 101; M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki...*, s. 251.

¹⁸ Zob. art. 228 ust. 3 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

¹⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 298; B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIV, s. 86; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 136.

²⁰ Zob. uwagi K. Prokopa, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 105, 106.

²¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 422; R. Socha, *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko-Biała 2004, s. 10.

mniej kilkoma stanami nadzwyczajnymi i w razie szczególnego zagrożenia zareagować w sposób adekwatny, wybierając właściwy rodzaj stanu nadzwyczajnego, a w ślad za nim odpowiednie pod względem restrykcyjności środki nadzwyczajne.

W rezultacie stan klęski żywiołowej wydaje się być tym stanem nadzwyczajnym, który w razie niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych powinien być stosowany bez większych obaw. Przemawiają za tym zarówno powody jego ustanowienia jak i dostosowane do specyfiki katastrof naturalnych i awarii technicznych środki nadzwyczajne. Jednak wbrew przeznaczeniu i pojawiającym się dość często klęskom żywiołowym, jak powódź 2010 r., stan klęski żywiołowej nie jest praktykowany. Pozostaje wyłącznie tematem dyskusji, spekulacji i postulatów, które w warunkach rywalizacji wyborczej o urząd prezydenta przybrały na silne, zwracając uwagę na prawdopodobną przyczynę pominięcia stanu klęski żywiołowej, tj. zasadę ochrony organów przedstawicielskich.

Zgodnie z konstytucją, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu (wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny)²². Zasada ochrony organów przedstawicielskich jest rozbudowana i nienajlepiej zredagowana²³, przez co wywołuje wątpliwości interpretacyjne, choć jej przesłanie jest jasne. Przedłużając kadencje i odraczając wybory, zasada ochrony organów przedstawicielskich uwzględnia konsekwencje stanów nadzwyczajnych w postaci np. ograniczenia działalności politycznej, funkcjonowania mediów lub trudności w przeprowadzeniu rzetelnych wyborów²⁴. Według opinii Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony organów przedstawicielskich przyznaje naczelnym organom państwowym legitymację do dalszego pełnienia funkcji pomimo upływu kadencji. Ponadto, ustanawiając zakaz przeprowadzenia wyborów, nawet gdy byłoby to technicznie możliwe, pozwala skoncentrować

²² Art. 228 ust. 7 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²³ Postanawiając, że „(...) kadencje (...) organów ulegają (...) przedłużeniu” nie zauważono, że sformułowanie „ulec przedłużeniu” jest sprzeczne. Kadencje mogą najwyżej ulec skróceniu. Natomiast w przypadku przedłużenia, kadencje po prostu przedłużają się.

²⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 426; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 291.

wysiłki na zwalczaniu zagrożeń, czym chroni obywateli przed wykorzystywaniem stanów nadzwyczajnych i manipulowaniem procedurą wyborczą²⁵.

Trudności interpretacyjne zasady ochrony organów przedstawicielskich dotyczą jej praktycznych skutków, przy czym nie idzie tu o kontrowersje związane z koniecznością przesunięcia wyborów, co podkreślano w trakcie kampanii i w protestach wyborczych. Problemem zasady ochrony organów przedstawicielskich jest trudność w jednoznacznym i precyzyjnym wskazaniu długości przedłużonych kadencji oraz daty odroczonej wyborów.

Odnosząc zasadę do Prezydenta, w czasie stanów nadzwyczajnych zakazane jest przeprowadzanie wyborów na urząd Prezydenta. Zakaz ten rozpoczyna się z dniem wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego, np. stanu klęski żywiołowej, i kończy się z dniem jego zniesienia, zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów²⁶. Równocześnie jednak zakaz przeprowadzania wyborów Prezydenta zostaje podtrzymany i trwa 90 dni po zakończeniu stanu nadzwyczajnego. Okres przedłużonego zakazu określa rozporządzenie znoszące dany stan nadzwyczajny oraz czytelny termin 90 dni. Konsekwencją zakazu jest nakaz odpowiedniego przedłużenia kadencji Prezydenta, przy czym konstytucja nie wskazuje sposobu wyliczenia okresu przedłużenia, posługując się jedynie określeniem *odpowiednie przedłużenie*. W rezultacie kwestia ta, kluczowa dla praktyki stanów nadzwyczajnych, pozostawiona została doktrynie i orzecznictwu, które niestety nie wypracowały jednego stanowiska²⁷.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. K. 17/98), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1998, Nr 4, poz. 48.

²⁶ Art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.

²⁷ Przykładowo dla P. Winczorka, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawnych*, Warszawa 2003, s. 337, „konstytucja nie określa granic czasowych tego przedłużenia”, które „może być znaczne”. Innym razem ten sam autor w *Komentarzu do Konstytucji...*, s. 291 ogólnie stwierdza, że „ponieważ czas trwania stanów nadzwyczajnych nie jest ściśle określony, przedłużenie (...) powinno być odpowiednie do czasu ich trwania”. Z kolei K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, s. 42, 43, zwraca uwagę na brak „mechanizmów, które chroniłby przed nadużyciami w tym względzie”. Zob. także K. Działocha, Art 228, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa, 2005, s. 17. Natomiast zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 26 maja 1998 r.) „art. 228 ust. 7 nie daje podstaw do wyciągania jakichkolwiek wniosków dotyczących ustalania dokładnego terminu wyborów po wygaśnięciu zakazu ich przeprowadzania. Należy przyjąć, że wybory powinny odbyć się wówczas bez zbędnej zwłoki. Organy zarządzające wybory posiadają jednak pewien margines swobody przy wyznaczaniu daty głosowania”.

Uwzględniając *ratio legis* zasady ochrony organów przedstawicielskich można zaproponować jej następujące rozumienie. W czasie stanów nadzwyczajnych oraz w okresie 90 dni, licząc od następnego dnia po ich zniesieniu, kadencja Prezydenta z mocy prawa przedłuża się i trwa dalej, ponieważ *odpowiednie przedłużenie* dotyczy rzeczywistego czasu trwania konkretnego stanu nadzwyczajnego zwiększonego o okres 90 dni. Czas obowiązywania stanów nadzwyczajnych i okres 90 dni powodują swoiste zamrożenie kadencji Prezydenta. Jej bieg zostaje wstrzymany, a następnie, po upływie danego stanu nadzwyczajnego i 90 dni, wznowiony²⁸.

Niezależnie od przyjętej interpretacji, powódź i wybory prezydenckie 2010 r. wykazały, iż korzystanie ze stanu klęski żywiołowej obarczone jest niepewnością, która nie dotyczy ani środków nadzwyczajnych ani tym bardziej przesłanek zastosowania. Obie kwestie nie budzą wątpliwości. Nawet uznaniowość we wprowadzaniu stanu klęski żywiołowej, mimo że tradycyjnie stanowi przedmiot kontrowersji jak np. w czasie ostatniej powodzi, jest typowym rozwiązaniem towarzyszącym praktyce stanów nadzwyczajnych i nie powinna wywoływać nadmiernych emocji, jak również nadawać znaczenia wynikającym z niej protestom²⁹. Dyskusyjność decyzji wprowadzającej jest wręcz znakiem rozpoznawczym wszystkich stanów nadzwyczajnych.

Niepewność w korzystaniu ze stanu klęski żywiołowej nie dotyczy również konsekwencji zasady ochrony organów przedstawicielskich w postaci przesunięcia wyborów i wydłużenia kadencji, choć w przypadku zakresu

²⁸ Przekładając powyższe rozumienie na treść art. 228 ust. 7 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., zasada ochrony organów przedstawicielskich powinna brzmieć: w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów nie biegną; wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

²⁹ Zob. Uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniach 20 czerwca 2010 r. oraz 4 lipca 2010 r. (sygn. III SW 370/10), http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ipusisp/III-SW-0370_10.pdf, 04.08.2010 oraz wypowiedź rzecznika Sądu Najwyższego prof. Piotra Hofmańskiego zawartą w artykule: *Protestów wyborczych brak. A droga do unieważnienia wyborów bardzo daleka*, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,8110268,Protestow_wyborczych_brak__A_droga_do_uniewaznienia.html, 29.07.2010.

terytorialnego obejmującego niewielki obszar, np. jednego powiatu, może wydawać się zbyt daleko idącym rozwiązaniem³⁰.

Problemem stanu klęski żywiołowej oraz pozostałych stanów nadzwyczajnych, który objawił się w związku z powodzią i wyborami prezydenckimi 2010 r. jest natomiast niemożliwość czytelnego, precyzyjnego i niewywołującego podejrzeń wyznaczenia daty przeprowadzenia przesuniętych wyborów i okresu wydłużenia kadencji. Rzecz z pozoru błaha, lecz w powiązaniu z immanentną kontrowersyjnością stanów nadzwyczajnych i wywoływanymi przez nie emocjami, mogąca jak się wydaje skutecznie zdeprymować i zniechęcić do stanu klęski żywiołowej, nawet wbrew jego autentycznej przydatności i dramatycznym apelom pochodzącym od obywateli i przedstawicieli władz lokalnych.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia problematykę wyborów prezydenckich i stanów nadzwyczajnych. W artykule scharakteryzowano następujące zagadnienia: powódź, sposób traktowania stanów nadzwyczajnych, stan klęski żywiołowej (przesłanki – zagrożenia, przeznaczenie, konsekwencje), protesty wyborcze, zasadę ochrony organów przedstawicielskich.

Michał Brzeziński

2010 PRESIDENTIAL ELECTION FROM A PERSPECTIVE OF EXTRAORDINARY STATES

The article presents the problem of presidential elections and states of emergency. In the article the author describes next (following) problems: the flood, the treatment of states of emergency, the state of natural disaster (reasons – threats, purpose, consequences), the election protests, the principles of protection of representative bodies.

³⁰ Identycznie jak w przypadku zasady ochrony podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.), która w czasie stanu nadzwyczajnego zakazuje zmieniania: konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych.