



INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

*OBYWATELU MASZ PRAWO!*

Tytuł opracowania:

*Stany nadzwyczajne w systemach konstytucyjnych wybranych małych państw europejskich  
(ekspertyza specjalistyczna)*

Autor opracowania:

*Dr Marcin Łukaszewski*

Strona 1 z 18



NAUKA DLA  
SPOŁECZEŃSTWA



## Spis treści

Stany nadzwyczajne w systemach konstytucyjnych wybranych małych państw europejskich .....	3
Monako i San Marino .....	4
Andora .....	7
Luksemburg .....	14
Zamiast zakończenia (Stan wojny i siły zbrojne).....	17



## Stany nadzwyczajne w systemach konstytucyjnych wybranych małych państw europejskich

Stany nadzwyczajne jako szczególne formy reżimu prawnego przewidziane zostały dla sytuacji – zgodnie ze swoją nazwą – nadzwyczajnych, szczególnych, innych od normalnego funkcjonowania państwa. Zdecydowana większość państw europejskich posiada w swoich ustawach zasadniczych odpowiednie przepisy, które mają zapewnić efektywne działanie państwa w przypadku pojawienia się zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia dla jego stabilności społeczno-politycznej przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych praw i wolności obywatelskich, które zwykle są w jakiś niewielki sposób ograniczane przez władzę polityczną ze względu na konieczność możliwie szybkiego poradzenia sobie z problemem i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Powodami, dla których odpowiednie instytucje konstytucyjne korzystają z różnych form (instytucji) stanów nadzwyczajnych to zwykle: działania wojenne, klęska żywiołowa, zamieszki na dużą skalę, chociaż katalog tych okoliczności często nie jest zamknięty. Zwykle ustrojodawcy rozróżniają różne typy stanów nadzwyczajnych, tak by środki, jakie zostaną zastosowane, były dostosowane proporcjonalnie do skali kryzysu, z którym musi radzić sobie społeczeństwo i aparat państwowy. Naturalnie największy zakres ograniczania praw i wolności dotyczy stanu nadzwyczajnego wprowadzonego na skutek agresji obcego państwa. W ostatnich latach odpowiednie zapisy konstytucyjne w wielu państwach na świecie były przeglądane i często stosowane przez decydentów politycznych z uwagi na konieczność efektywnej walki z epidemią COVID-19.



## Monako i San Marino

Zacząć należy od wskazania, że akty konstytucyjne Monako i San Marino nie odnoszą się bezpośrednio do stanów nadzwyczajnych. W przypadku Monako wynikać może to z kilku powodów. Jednym z nich jest fakt, że konstytucja tego państwa jest dość powszechnie uznawana za najkrótszą ustawę zasadniczą na świecie<sup>1</sup>. Warto wreszcie wspomnieć, że w państwie tym monarcha posiada ogromną władzę, która bardzo nieznacznie (o ile w ogóle) została ograniczona w 2002 roku, tak że głowa państwa *de facto* samodzielnie decyduje o obsadzeniu większości konstytucyjnych organów państwa na czele ze składem rządu. Tym samym przyjęcie określonych środków w przypadku pojawienia kryzysu przez rząd byłoby w pełni zależne od woli głowy państwa, ale już zmiany na poziomie ustaw wymagałyby uzgodnienia woli dwóch czynników: parlamentu i księcia<sup>2</sup>.

Konstytucja w zaledwie 16 artykułach podejmuje kwestię praw i wolności jednostki, a pozycję monarchy w zakresie sytuacji nadzwyczajnych bezpośrednio ogranicza tylko w jednym artykule – 93, w którym zakazuje monarsze zawieszania ustawy zasadniczej. Zapis ten jest o tyle ważny, że poprzednia konstytucja Księstwa nie zawierała takiego zapisu, przez co kolejni monarchowie Monako zawieszali jej postanowienia. Zdarzyło się to podczas I wojny światowej. Ostatni raz miało to miejsce w związku z poważnym kryzysem politycznym na przełomie lat 50. i 60. XX wieku<sup>3</sup>.

W przypadku San Marino należy przede wszystkim zwrócić uwagę na specyficzną budowę konstytucji tego państwa, gdyż składają się na nią między innymi akty pochodzące z 1600 roku, a częściowo usystematyzowane przez ustawę przyjętą w 1974 roku (*Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*)<sup>4</sup>. Akty te nie odnoszą się wprost do stanów nadzwyczajnych<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> S. Barclay, *Five myths about the Constitution*, [https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-the-constitution/2019/11/08/1285a4d0-017e-11ea-8bab-0fc209e065a8\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-the-constitution/2019/11/08/1285a4d0-017e-11ea-8bab-0fc209e065a8_story.html), 22.10.2023 r.; S. Horsman, *History: Prince Rainier's Reign in Numbers*, <https://monacolife.net/history-prince-rainiers-reign-in-numbers/>, 22.10.2023 r.; *Constitution Rankings*, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>, 22.10.2023 r.

<sup>2</sup> Constitution du 17 décembre 1962 de la Principauté de Monaco, art. 66 ust 1.

Tekst Konstytucji Księstwa dostępny na oficjalnej stronie internetowej sekcji rządu Monako odpowiedzialnej za rozpowszechnianie ustawodawstwa i orzecznictwa Monako: Legimonaco, <https://legimonaco.mc/constitution/>, 23.10.2023 r.

<sup>3</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 20; T.M. Eccardt, *Secrets of the Seven Smallest States of Europe: Andorra, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Monaco, San Marino, and Vatican City*, New York 2005, s. 263.

<sup>4</sup> *Deklaracja praw obywateli i fundamentalnych zasad porządku San Marino*.

<sup>5</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory...*, wyd. cyt., s. 124.



Rozwiązania dotyczące stanów nadzwyczajnych funkcjonują w San Marino w sposób bardzo zbliżony do sąsiednich Włoch, gdzie konstytucja w art. 77 wyposaża rząd w prawo wydawania tymczasowych dekretów z mocą ustawy w sytuacjach *nadzwyczajnej konieczności i pilnej okoliczności* (*in casi straordinari di necessità e di urgenza*). Akty te podlegają obligatoryjnemu przedłożeniu obu izbom parlamentu w celu przekształcenia ich w ustawę. Co oczywiste, dzieje się to, nawet gdy izby parlamentu są rozwiązane. Akty te tracą moc prawną w ciągu 60 dni od jego publikacji, jeśli decyzją parlamentu nie zostanie przekształcony w ustawę<sup>6</sup>.

W przypadku San Marino aktem dającym prawo rządowi do wydawania podobnych aktów jest ustawa konstytucyjna nr 183 z 15.12.2005 roku, która w art. 2 ust. 2 lit. b) wyposaża rząd (Kongres Stanu) do przyjmowania dekretów z mocą ustawy w razie konieczności i pilności (*in caso di necessità ed urgenza*)<sup>7</sup>. Akty te podlegają akceptacji parlamentu w ciągu trzech miesięcy pod rygorem ich nieważności<sup>8</sup>. Dodatkowo zasady wydawania tych aktów doprecyzowano w ustawie kwalifikowanej przyjętej tego samego dnia (ustawa kwalifikowana nr 184 z 15.12.2005 roku). Ustawa ta nakazuje głowie państwa ogłoszenie dekretów z mocą ustawy (*decreto-legge*)<sup>9</sup>, a rząd zobowiązuje do umieszczenia w preambule uzasadnienia wydania omawianego aktu i przedstawienia uchwały rządu o przyjęciu tego aktu.

Procedura wskazana powyżej miała zastosowanie podczas zagrożenia w związku z epidemią COVID-19. 28 lutego 2020 roku Kapitanowie-Regenci (dwuosobowa głowa państwa) promulgowali dekret z mocą ustawy. W preambule powołano się na 3 okoliczności: konieczność przyznania odpowiedniemu członkowi rządu (Sekretarzowi Stanu ds. Zdrowia) specjalnych uprawnień do przyjęcia środków w celu zapobiegania, zwalczania i powstrzymywania sytuacji kryzysowych, które mogłyby się pojawić w związku z zagrożeniem zdrowia publicznego; konieczność szybkiego reagowania w celu ochrony zdrowia publicznego przed skutkami epidemii oraz znacznych rozmiarów zjawiska epidemicznego, które przekracza granice państwa i będzie powodowało konieczność ścisłej

<sup>6</sup> Costituzione della Repubblica italiana, art. 77.

Tekst Konstytucji Republiki Włoskiej dostępny na oficjalnej stronie internetowej włoskiego Senatu: *Senato della Repubblica – La Costituzione*, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>, 23.10.2023 r.

<sup>7</sup> Warto zwrócić uwagę na sformułowanie w aktach konstytucyjnych obu państw, które mają charakter nie tyle zbliżony do siebie, co właściwie stanowią lustrzane odbicie postanowień.

<sup>8</sup> Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n.183 sul Congresso di Stato, art. 2 ust. 2 lit. b).

<sup>9</sup> Co ciekawe, sama ustawa kwalifikowana wyraźnie nakazuje rządowi przekazanie do publikacji aktu pod nazwą dekretu z mocą ustawy (*decreto-legge*). Por. Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n.184 sul Congresso di Stato, art. 12.



współpracy z włoskimi partnerami<sup>10</sup>. Sam akt, poza preambułą, składał się z zaledwie 3 artykułów, w których to: (1) prawo zarządzenia stanu wyjątkowego (*stato di emergenza*) przyznano rządowi, ale jednocześnie przewidziano, że gdyby członkowie rządu nie mogli się zebrać w trybie pilnym, prawo to przyznano odpowiedniemu członkowi rządu (wspomnianemu wcześniej Sekretarzowi Stanu ds. Zdrowia)<sup>11</sup>; (2) nakazano wskazać wyraźnie czas trwania stanu wyjątkowego z możliwością jego przedłużenia lub skrócenia (art. 1 ust. 3 i 4); (3) określono skład specjalnej grupy roboczej – Grupy Koordynacyjnej ds. Nagłych Wypadków Zdrowotnych<sup>12</sup> oraz (4) określono sankcje karne. W 2020 roku i w dwóch kolejnych (tj. w okresie walki z epidemią) w San Marino przyjęto łącznie kilkadziesiąt dekretów z mocą ustawy<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Decreto-Legge 28 febbraio 2020 n.35, preambuła.

<sup>11</sup> Jednocześnie zastrzeżono, że podjęte przez Sekretarza środki muszą zostać przedstawione rządowi na jego pierwszym możliwym posiedzeniu.

<sup>12</sup> *Gruppo di Coordinamento delle emergenze sanitarie*.

<sup>13</sup> Lista tych aktów wraz z plikami dostępna na oficjalnej stronie internetowej sanmaryńskiego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych (*Istituto per la Sicurezza Sociale*): *Normative e Documenti epidemia da COVID-19*, <https://www.iss.sm/online/home/aggiornamenti-coronavirus/articolo49013968.html>, 23.10.2023 r.



## Andora

Andora jest jednym z niewielu małych państw europejskich, w którym znajdują się wyraźne przepisy konstytucyjne regulujące wprost stany nadzwyczajne. W składającym się z dwóch ustępów artykule 42 w Rozdziale VII Konstytucji (*O gwarancjach praw i wolności*) ustrojodawca przewidział dwojakiego rodzaju stany: pogotowia<sup>14</sup> (*estat d'alarma*) i wyjątkowy (*estat d'emergència*). Rozwiązanie to jest niemal bliźniaczo podobne do rozwiązań przyjętych u zachodniego sąsiada Andory trzech stanów nadzwyczajnych: stanu pogotowia (*estado de alarma*), stanu wyjątkowego (*estado de excepción*) i stanu oblężenia (*estado de sitio*). Zarówno stany nadzwyczajne w Hiszpanii, jak i w Andorze określone są w odpowiedniej ustawie, do której przyjęcia konstytucja każdego z tych państw zobowiązuje parlament. Co więcej: w obu przypadkach konstytucje nakazują, by zostało to określone w randzie ustawy wyższej niż w ustawie zwykłej – w Hiszpanii w ustawie organicznej, a w Andorze – w ustawie kwalifikowanej.

Pierwszy ze stanów nadzwyczajnych (stan pogotowia) w obu państwach wprowadzany jest przez rząd. Dodatkowo w obu przypadkach stan ten trwa maksymalnie 15 dni<sup>15</sup>. Co jednak różni konstytucje sąsiadów to kwestia wskazania powodów jego wprowadzenia: hiszpańska ustawa zasadnicza na ten temat milczy, podczas gdy andorska wprost wskazuje, że jedyną okolicznością mogącą prowadzić do wprowadzenia stanu pogotowia jest katastrofa naturalna. Drugi ze stanów w Andorze wprowadzany jest również przez rząd na okres 30 dni w przypadku przerwania prawidłowego funkcjonowania życia demokratycznego (*els supòsits d'interrupció del funcionament normal de la convivència democràtica*), za uprzednim zezwoleniem parlamentu, co czyni ten stan również bliźniaczo podobny do analogicznego stanu nadzwyczajnego w Hiszpanii. Konstytucje obu państw przyznaje parlamentom prawo przedłużania tego stanu. Andorska ustawa zasadnicza w ustępie drugim analizowanego artykułu (42) odnosi się do zakresu ograniczanych praw, wskazując, że w okresie obowiązywania stanu pogotowia, korzystanie z praw uznanych w art. 21 (prawo do swobodnego poruszania się po terytorium państwa oraz prawo do swobodnego wyboru miejsca

<sup>14</sup> W polskiej literaturze funkcjonuje też pod nazwą „stan alarmu”.

<sup>15</sup> Będąc precyzyjnym, konstytucja andorska nie przewiduje wprost możliwości wprowadzenia stanu pogotowia na okres krótszy, a wskazuje, że okres trwania tego stanu to 15 dni.

Por. Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada dels estats d'alarma i d'emergència, BOPA, Núm. 42 any 2020 (1 d'abril de 2020), preambuła.



zamieszkania) i art. 27 (prawo do własności prywatnej i spadku) może być ograniczone. Natomiast w czasie obowiązywania drugiego ze stanów nadzwyczajnych korzystanie z części praw może być zawieszane. Konstytucja wskazuje tutaj szereg artykułów: art. 15 (nienaruszalność mieszkania i tajemnica komunikowania się), art. 9 ust. 2 (48-godzinny okres zatrzymania), art. 12 (wolność słowa, komunikowania się i informacji; prawo do odpowiedzi, do sprostowania oraz do ochrony tajemnicy zawodowej, a także zakaz stosowania cenzury prewencyjnej), art. 16 (prawo do zgromadzeń i manifestacji), art. 19 (prawa pracowników i pracodawców do obrony swoich interesów gospodarczych i społecznych) i wspomniany wcześniej art. 21 (prawo do swobodnego poruszania się po terytorium państwa oraz prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania), które mogą być zawieszane. Dodatkowo ustawa zasadnicza w odniesieniu do pierwszych dwóch zabezpiecza interesy jednostki w ten sposób, że zastosowanie zawieszenia w stosunku do praw zawartych w tych artykułach podlega kontroli wymiaru sprawiedliwości<sup>16</sup>.

O ile andorska konstytucja w 1993 roku nakazała ustawodawcy przyjęcie odpowiedniego aktu niższego rzędu, o tyle warto wspomnieć, że dopiero w 2020 roku, na skutek zbliżającego się zagrożenia epidemicznego<sup>17</sup>, posłowie pochylili się nad tą problematyką i dopiero pod koniec marca tego roku przyjęli ustawę kwalifikowaną o stanie pogotowia i stanie wyjątkowym (*Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada dels estats d'alarma i d'emergència*). W obszernej preambule ustawy wskazano między innymi, że celem ogłoszenia stanu nadzwyczajnego jest umożliwienie rządowi reagowania w sytuacjach szczególnie poważnych, gdy dochodzi do zakłócenia normalnego funkcjonowania demokratycznego współżycia, w efekcie którego konieczne może się okazać zawieszenie praw i wolności. Sama preambuła opisuje też strukturę analizowanego aktu, który składa się z trzech rozdziałów. Rozdział pierwszy reguluje stan alarmu, formę oświadczenia i jego skutki. Rozdział drugi dotyczy stanu wyjątkowego, reguluje także formę ogłoszenia i szczegółowo opisuje różne środki, które można zastosować, a rozdział trzeci ustala zasady wspólne dla obu stanów nadzwyczajnych. Zaliczyć do nich można między innymi: przyznanie kompetencji szefowi rządu, który może je przekazać

<sup>16</sup> Constitució del Principat d'Andorra 14 de març de 1993, art. 42 ust. 2.

Tekst Konstytucji dostępny na oficjalnej stronie internetowej parlamentu Andory: *El Consell General – Constitució i Reglament – La Constitució del Principat d'Andorra*, <https://www.consellgeneral.ad/ca/el-consell-dandorra/constitucio-i-reglament/la-constitucio-del-principat-d-andorra>, 23.10.2023 r.

<sup>17</sup> E. Pons, *Pot declarar Andorra l'estat d'alarma?*, <https://www.andorradifusio.ad/noticies/pot-declarar-andorra-estat-alarma>, 23.10.2023 r.





w całości lub w części jednemu, lub większej liczbie ministrów; niezakłócanie normalnego funkcjonowania konstytucyjnych uprawnień państwa; utrzymanie zasady odpowiedzialności władz publicznych i odpowiedzialności majątkowej administracji oraz ustanowienie środków ułatwiających wykonanie postanowień przyjętych w trakcie trwania jednego ze stanów nadzwyczajnych, oraz sankcje za różnego rodzaju formy stawiania oporu i nieposłuszeństwo poleceniom właściwych organów państwa w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego<sup>18</sup>.

W art. 1 ustawy kwalifikowanej wyjaśniona jest zapisana w Konstytucji definicja katastrofy naturalnej, która może powodować uruchomienie stanu alarmu. Może do niego dojść na skutek: trzęsień ziemi, podtopień, powodzi, ulewnych deszczy, osunięć ziemi, lawin, pożarów, wypadków o dużej skali (*accidents de gran magnitud*), epidemii, pandemii lub kryzysów sanitarnych oraz innych katastrof naturalnych, jeżeli ich dotkliwość lub intensywność tego wymaga<sup>19</sup>. Ustawa pozwala zarządzenie stanu alarmu na terytorium całego państwa lub na jego części<sup>20</sup>, jednak gdyby rząd zarządził stan alarmu tylko w jednej lub w kilku parafiach<sup>21</sup> władze parafii, które nie zostały objęte postanowieniami tego specjalnego reżimu prawnego mogą wystąpić do rządu o rozszerzenie terytorialnego zakresu działania stanu alarmu<sup>22</sup>. Ustawa nakazuje rządowi wydanie odpowiedniego dekretu, na mocy którego stan alarmu jest ogłaszany i precyzuje, że okres trwania tego stanu to 15 dni kalendarzowych z możliwością jego przedłużenia za zgodą parlamentu. W dekrete musi być określony zasięg terytorialny i skutki działania tego aktu<sup>23</sup>. Wspomniana zgoda parlamentu może być udzielana wielokrotnie na taki sam okres<sup>24</sup>. Sam stan alarmu kończy się o północy piętnastego dnia, jednocześnie ustawa przewiduje możliwość skrócenia okresu trwania stanu alarmu, o czym ustawa zasadnicza nie wspomina, nakazując wprowadzenie stanu alarmu na 15 dni. Gdyby do takiego skrócenia miało jednak dojść wówczas rząd zobowiązany jest do wydania odpowiedniego dekretu<sup>25</sup>.

W ramach przewidzianych środków, które może podjąć rząd, przewidziano między innymi: zakazywanie i ograniczanie przemieszczania się, obecności osób lub pojazdów w określonych

<sup>18</sup> Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada..., wyd. cyt., preambuła.

<sup>19</sup> Tamże, art. 1.

<sup>20</sup> Tamże, art. 2 ust. 1.

<sup>21</sup> Parafie to jednostki samorządu terytorialnego w Andorze.

<sup>22</sup> Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada..., wyd. cyt., art. 2 ust. 2.

<sup>23</sup> Tamże, art. 3.

<sup>24</sup> Tamże, art. 4 ust. 1.

<sup>25</sup> Tamże, art. 4 ust. 4.



godzinach i miejscach; ograniczanie wjazdu lub wyjazdu osób i towarów z kraju; tymczasowe rekwizycje wszelkiego rodzaju towarów; ograniczanie lub racjonowanie spożycia artykułów, lub usług; tymczasowe zajmowanie fabryk, warsztatów, zakładów wydobywczych, firm, z wyjątkiem domów prywatnych. Co ważne środki te mają prowadzić do złagodzenia skutków katastrofy przywrócenia normalności, a same środki muszą być proporcjonalne do wagi okoliczności. Poza wskazanymi w ustawie środkami rząd może podjąć dodatkowo środki ustanowione w przepisach odnoszących się do zwalczania chorób zakaźnych, zatruc i zanieczyszczeń, w celu ochrony środowiska, ochrony i użytkowania wód i lasów lub innych przewidzianych przepisami mającymi zastosowanie<sup>26</sup>.

Stan wyjątkowy został na kartach analizowanej ustawy nieco bardziej szczegółowo opisany, co wydaje się uzasadnione ze względu na bardziej dotkliwe dla obywateli reguły postępowania. Jako zasadniczą przesłankę do wprowadzenia tego stanu wskazano przerwanie normalne funkcjonowanie demokratycznego współistnienia (*interrupció del normal funcionament de la convivència democràtica*). Ustawodawca postanowił doprecyzować, że do takiego przerwania dochodzi, gdy swobodne korzystanie z praw i wolności obywateli, funkcjonowanie podstawowych usług publicznych na rzecz społeczności, funkcjonowanie instytucji demokratycznych, zapewnianie podstawowych potrzeb lub jakikolwiek inny aspekt porządku publicznego zostały naruszone w tak poważny sposób, że wykonywanie zwykłych uprawnień administracji państwa nie wystarczy do jego przywrócenia i utrzymania porządku<sup>27</sup>.

Stan wyjątkowy ogłaszany jest również w drodze dekretu. W tym jednak przypadku ustawa kwalifikowana nakazuje rządowi zwrócić się do parlamentu w drodze pisemnego oświadczenia o zezwolenie na ogłoszenie tego stanu nadzwyczajnego. Ustawa kwalifikowana przewiduje, że oświadczenie musi być sporządzone na piśmie i zawierać 3 elementy: (1) okoliczności i powody, które powodują konieczność ogłoszenia opisywanego stanu nadzwyczajnego, (2) zasięg terytorialny i czas jego trwania (przy jednoczesnym wyraźnym zastrzeżeniu, że nie może on trwać dłużej niż 30 dni kalendarzowych) oraz (3) konkretne środki, które rząd zamierza przyjąć, oraz prawa podstawowe, które muszą zostać zawieszane lub ograniczone. Parlament wyraża zgodę na przedłużenie stanu

---

<sup>26</sup> Tamże, art. 5 i 6.

<sup>27</sup> Tamże, art. 7.



wyjatkowego na zasadach analogicznych do tych obowiązujących w odniesieniu do jego wprowadzania. Ustawa kwalifikowana wprost stwierdza, że nie ma limitów kolejnych przedłużeń stanu wyjątkowego. Podobnie do stanu alarmu, tak i tutaj okres trwania stanu wyjątkowego upływa z ostatnim dniem (tutaj trzydziestym) o północy, poza sytuacjami, w których parlament wyraził zgodę na przedłużenie jego trwania. Skrócenie stanu wyjątkowego zarządzane jest przez rząd na mocy dekretu.

W ramach ograniczenia praw i wolności ustawa kwalifikowana wskazuje, że konstytucyjnie zarysowany okres 48 godzin niezbędnych dla potrzeb śledztwa w trakcie stanu wyjątkowego może zostać przedłużony maksymalnie do ośmiu dni przed oddaniem ich do dyspozycji sądu, jeżeli uzna się to za konieczne w celu wyjaśnienia czynów rzekomo przestępczych lub w celu utrzymania porządku publicznego. Jednocześnie ustawa kwalifikowana zobowiązuje władze do powiadomienia sądu w ciągu 24 godzin o dokonanym zatrzymaniu. Sąd ma też prawo do zażądania informacji o zatrzymanych osobach, a sędziowie mogą osobiście zapoznać się z ich sytuacją<sup>28</sup>.

W zakresie ograniczenia wolności wypowiedzi, komunikowania się i informacji odpowiednie organy państwa mogą zawieszać lub interweniować we wszelkiego rodzaju publikacjach, audycjach radiowych i telewizyjnych, pokazach kinowych, przedstawieniach teatralnych, koncertach i innych przedstawieniach<sup>29</sup>.

W odniesieniu do gwarancji nienaruszalności mieszkania właściwe organy mogą wyrażać zgodę<sup>30</sup> na przeprowadzanie kontroli i przeszukań domów, gdy uznają to za konieczne dla wyjaśnienia faktów rzekomo przestępczych lub dla utrzymania porządku publicznego. Jednocześnie w trakcie takich działań właściciel domu lub jakikolwiek inny dorosły członek rodziny ma prawo uczestniczyć w tych działaniach<sup>31</sup>, a sąd musi być powiadomiony o podjętych działaniach w ciągu 24 godzin i musi mu zostać przekazana kopia sporządzonego protokołu.

Ustawa kwalifikowana przewiduje możliwość ingerencji w komunikację: jeżeli zostanie to uznane za konieczne dla wyjaśnienia faktów rzekomo przestępczych lub dla utrzymania porządku

---

<sup>28</sup> Tamże, art. 11.

<sup>29</sup> Tamże, art. 12.

<sup>30</sup> Zgoda taka musi być wyrażona pisemnie, a z czynności musi być przygotowany protokół podpisany przez osoby obecne podczas czynności (tj. przez osoby ich dokonujące, jak i przez świadków).

<sup>31</sup> Ustawa precyzuje, że gdyby takich osób nie było, to podczas działań musi być obecnych co najmniej dwóch świadków. Co ciekawe, ustawa wskazuje, że świadkami powinni być sąsiedzi (*preferentment entre els veïns*).



publicznego, można doprowadzić do interwencji w zakresie wszelkich środków komunikacji, w tym poczty, telefonu i komunikacji elektronicznej. Działania te jednak nadal pozostają pod kontrolą sądową, gdyż o wszelkich uzgodnionych interwencjach należy powiadomić sąd wraz z uzasadnieniem w ciągu 24 godzin<sup>32</sup>.

W ramach reżimu stanu wyjątkowego odpowiednie organy mogą uzależnić od uprzedniego zezwolenia lub zakazać odbywania zgromadzeń i demonstracji oraz rozwiązać te, które się odbywają. Jednocześnie ustawa kwalifikowana wprost stwierdza, że statutowe zgromadzenia legalnych organizacji<sup>33</sup> nie mogą zostać rozwiązane. Takie zgromadzenia nie mogą być zakazane ani uzależnione od uzyskania uprzedniego zezwolenia. Jednocześnie przedstawiciele władzy wchodzący na teren, w którym odbywają się zabronione lub niedozwolone zgromadzenia, muszą posiadać pisemne zezwolenie wydane przez właściwy organ, ale zezwolenie to nie jest konieczne w przypadku, gdy w lokalu lub poza nim nastąpi poważne zakłócenie porządku publicznego, napaść na funkcjonariuszy władzy lub inne rażące przestępstwo<sup>34</sup>.

Art. 16 ustawy kwalifikowanej wyposaża władze publiczne w możliwość zakazywania strajków, lokautów i wszelkich innych środków rozwiązywania konfliktów zbiorowych<sup>35</sup>. W kolejnym artykule ustawa wyposaża władze publiczne w prawo ograniczania lub nawet zakazywania wjazdu, lub wyjazdu osób z kraju. W ramach reżimu stanu wyjątkowego odpowiednie władze mogą zakazać lub ograniczyć przemieszczanie się, lub obecność osób, lub pojazdów w określonych godzinach i miejscach, lub uzależnić je od spełnienia ustalonych wymagań. Dodatkowo cudzoziemcy niebędący rezydentami, którzy uczestniczą w działaniach zakłócających porządek publiczny, mogą zostać wydaleny z kraju<sup>36</sup>. Katalog zakazów zakończony jest w art. 18, który zdaje się być możliwością stosowania kroków nieprzewidzianych wprost w innych przepisach analizowanej ustawy kwalifikowanej. Zgodnie z nim, w czasie trwania stanu wyjątkowego właściwy organ może, w razie potrzeby, sam podjąć środki przewidziane w przepisach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dodatkowo właściwy organ może zarządzić podjęcie niezbędnych środków nadzoru i

<sup>32</sup> Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada..., wyd. cyt., art. 14.

<sup>33</sup> Ustawa wymienia tutaj partie polityczne, związki zawodowe i związki pracodawców.

<sup>34</sup> Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada..., wyd. cyt., art. 15.

<sup>35</sup> Tamże, art. 16.

<sup>36</sup> Tamże, art. 17.



ochrony budynków, obiektów, robót budowlanych i usług publicznych oraz w tym celu розміścić uzbrojone posterunki w najbardziej dogodnych miejscach<sup>37</sup>.

W rozdziale trzecim analizowanej ustawy kwalifikowanej znajdują się przepisy wspólne dla obu stanów nadzwyczajnych:

- nakazanie ogłoszenia obu stanów w oficjalnym publikatorze Andory (*Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*), ale i obligatoryjnym podaniu do publicznej wiadomości we wszystkich mediach publicznych i prywatnych (art. 19);
- organem właściwym do zarządzania określonych czynności w ramach obu stanów nadzwyczajnych jest premier, który swoje kompetencje może przekazać w całości lub części jednemu, lub kilku członkom rządu (art. 20);
- wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych w danym okresie nie wyklucza wprowadzenia w tym samym czasie drugiego (art. 21);
- uznanie, że ogłoszenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie zakłóca normalnego funkcjonowania konstytucyjnej władzy państwa (art. 22), brak wyłączenia zasady odpowiedzialności organów władzy publicznej w trakcie trwania któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych (art. 23 ust. 1) i pozostawanie w mocy zasady o możliwości odwoływania się od decyzji wydanych w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego w trybie przewidzianym w kodeksie administracyjnym (art. 23 ust. 2)<sup>38</sup>.

Dodatkowo ustawa kwalifikowana przewiduje w art. 24 i 25 konsekwencje niedostosowywania się tak obywateli, jak i pracowników administracji państwowej do zarządzeń wydanych w związku z obowiązującym stanem nadzwyczajnym. Ustawa kwalifikowana przewiduje dodatkowo, że jeśli władze dopuściły się utrudniania, oporu lub nieposłuszeństwa, ich uprawnienia niezbędne do wykonania uzgodnionych środków mogą w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, mogą zostać przekazane do innej właściwej władzy.

---

<sup>37</sup> Tamże, art. 18.

<sup>38</sup> Warto tutaj podkreślić, że złożenie odwołania nie wstrzymuje ich wykonania.



## Luksemburg

Władze Luksemburga w 2023 roku sfinalizowały proces przeglądu przepisów Konstytucji z 1868 roku. Co oczywiste akt ten podlegał wielu wcześniejszym nowelizacjom. Stany nadzwyczajne były w Luksemburgu stosowane na podstawie odpowiednich przepisów ustawowych. Do 1935 roku rząd luksemburski miał korzystać z instrumentów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych aż 618 razy<sup>39</sup>. Było to możliwe dzięki bardzo prostej procedurze: rząd zobowiązany był jedynie do poinformowania parlamentu o korzystaniu z instrumentów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych. Rząd korzystał z tych instrumentów również w okresie II wojny światowej (m.in. by zmienić datę wyborów), ale największą zmianę w tej materii przyniosły zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku, na skutek których postawiono kwestię stanów nadzwyczajnych jako wartych wyraźne wpisania do Konstytucji i nakreślenia ram prawnych ich stosowania. Tym samym niedługo później (w 2004 roku) zdecydowano o nowelizacji ustawy zasadniczej, jednak dopiero zamachy terrorystyczne z Paryża (2015) w dużej mierze ukształtowały dzisiejsze ramy konstytucyjne dla specjalnych rozwiązań prawnych w okresie *państwa w kryzysie*. Co należy wyraźnie podkreślić, Konstytucja nie nazywa tego specjalnego reżimu prawnego wprost stanem wyjątkowym (ani żadnym innym stanem nadzwyczajnym – chociaż jednocześnie w art. 32 ust. 4 można było znaleźć *l'état de crise*, które niektórzy tłumaczą wprost jako stan wyjątkowy)<sup>40</sup> umożliwiając jednocześnie określonym organom sprawniejsze działanie w przypadkach nadzwyczajnych. W myśl wówczas (tj. w październiku 2017 roku) sformułowanego art. 32 ust. 4 Konstytucji *w przypadku kryzysu międzynarodowego, rzeczywistego zagrożenia żywotnych interesów całości lub części ludności, lub bezpośredniego niebezpieczeństwa wynikającego z poważnych ataków na bezpieczeństwo publiczne, głowa państwa, po stwierdzeniu sytuacji nadzwyczajnej (constaté l'urgence) wynikającej z niemożności działania parlamentu do stanowienia prawa w odpowiednich terminach, może podjąć środki regulacyjne (w formie aktów wielkoksiażących – *règlements grand-ducaux*). Co ważne*

<sup>39</sup> 274 z nich dotyczyły działań podczas I wojny światowej. Por. E. Stoppioni, *The Protection of Health Must Take Precedence: Testing the Constitutional State of Crisis in Luxembourg*, <https://verfassungsblog.de/the-protection-of-health-must-take-precedence-testing-the-constitutional-state-of-crisis-in-luxembourg/>, 07.10.2023 r.

<sup>40</sup> Na ten temat zob. szerzej: N. Bentzen, A. Boström, M. Del Monte, I. Odink, M. Prpic, M. Tuominen, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III*, EPRS | European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS\\_BRI\(2020\)651972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf), s. 6, 22.10.2023 r.





Konstytucja przewidywała, że środki te mogą stać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami (*Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes*). Jednocześnie ustawa zasadnicza zastrzegła, że środki te muszą spełniać czworakiemu rodzajowi kryteria: konieczności, adekwatności, proporcjonalności i zgodności z ustawą zasadniczą i traktatami międzynarodowymi. Przedłużenie dziesięciodniowego okresu trwania tego szczególnego reżimu prawnego było możliwe za zgodą parlamentu (wyrażone w głosowaniu z wymogiem uzyskania większości tożsamej dla tej, jaka wymagana jest przy zmianie ustawy zasadniczej, tj. 2/3) i z zastrzeżeniem, że maksymalny jego okres nie przekracza 3 miesięcy. Co ważne: akty monarchy mogły być ważne wyłącznie w trakcie obowiązywania analizowanego reżimu stanu wyjątkowego i tylko, gdy takie środki nie mogły zostać wprowadzone na drodze ustawy, co oznaczało, że traciły one swoją moc wraz z zakończeniem trwania stanu wyjątkowego i mogły być co najwyżej utrzymane w mocy (tj. *de iure*) zastąpione przez parlament na drodze ustawy. Konstytucja chroniła prawa parlamentu w ten sposób, że zakazywała jego rozwiązywania w czasie trwania tego szczególnego reżimu prawnego. Rozwiązanie to przypomina bardzo to przyjęte przez ustrojodawcę francuskiego, który wyraźnie zakazuje rozwiązywania niższej izby parlamentu w czasie, w którym Prezydent Republiki korzysta z uprawnień na podstawie art. 16 Konstytucji.

Wykorzystanie wyżej wskazanego przepisu konstytucyjnego w Luksemburgu miało miejsce w związku z epidemią COVID-19. Wówczas, początkowo w ramach przepisów rangi ministerialnej<sup>41</sup>, a później już z wykorzystaniem art. 32 ust. 4 Konstytucji 18 marca 2020 roku postanowiono o ograniczeniu szeregu praw i wolności, w tym możliwości swobodnego przemieszczania się po terytorium państwa. W związku ze wspomnianym wyżej zbliżającym się terminem 10 dni, już 24 marca parlament postanowił o przedłużeniu stanu wyjątkowego o maksymalny okres – tj. o 3 miesiące<sup>42</sup>, uznając kryzys związany z epidemią COVID-19 za najpoważniejszy od czasów II

---

<sup>41</sup> Skorzystano tym samym z możliwości przewidzianej przez ustawę z 1885 roku, która regulowała kwestię zapobiegania rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Jak podaje Edoardo Stoppioni, do kwietnia 2020 roku przepisy ustawy wykorzystano 35 razy (m.in. przeciwko epidemii cholery w XIX w., wścieklicznie w latach 60. XX w., a także świńskiej grypie w 2009 r., kiedy to akt stanowił podstawę prawną do tworzenia ośrodków leczniczych w celu wsparcia przeciążonych szpitali). Por. E. Stoppioni, *The Protection of Health Must Take Precedence: Testing the Constitutional State of Crisis in Luxembourg*, <https://verfassungsblog.de/the-protection-of-health-must-take-precedence-testing-the-constitutional-state-of-crisis-in-luxembourg/>, 22.10.2023 r.

<sup>42</sup> Loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Tekst ustawy dostępny: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/03/24/a178/jo>, 22.10.2023 r.



wojny światowej<sup>43</sup>.

Na początku 2023 roku sfinalizowano proces dość kompleksowej rewizji ustawy zasadniczej. W efekcie tego przepisy dotyczące analizowanego reżimu prawnego zapisane w kilku miejscach w Konstytucji (tj. przede wszystkim we wspomnianym wcześniej art. 32 ust. 4 i art. 114 ust. 2) zostały przesunięte do art. 48, w myśl którego, jeśli funkcja ustawodawcza parlamentu została ograniczona na skutek kryzysu międzynarodowego realnie zagrażającego żywotnym interesom całości lub części ludności Wielkiego Księstwa, lub bezpośredniego zagrożenia wynikającego z poważnych ataków na bezpieczeństwo publiczne. W art. 48 utrzymano wspomniane wcześniej czworakiego rodzaju kryteria, a także okres trwania stanu wyjątkowego. Dodatkowo wskazano, że zgoda na przedłużenie dziesięciodniowego okresu stanu wyjątkowego wymaga akceptacji ze strony parlamentu, który wyraża ją większością kwalifikowaną 2/3 głosów<sup>44</sup>, a także zakazano rozwiązywania parlamentu w trakcie trwania stanu wyjątkowego<sup>45</sup> i utrzymano zasadę utraty ważności aktów wydanych podczas stanu wyjątkowego wraz z ostatnim dniem trwania tego stanu.

---

<sup>43</sup> E. Stoppioni, *The Protection of Health...*, wyd. cyt.

<sup>44</sup> Konstytucja precyzuje, że w głosowaniu tym nie można oddawać głosu z wykorzystaniem pełnomocnika.

<sup>45</sup> Co ciekawe, przepis ten został powtórzony w Konstytucji w art. 73 ust. 4, w myśl którego „Wielki Książę nie może zarządzić przedterminowych wyborów w trakcie stanu wyjątkowego”. Constitution du 17 octobre 1868, art. 73 ust. 4.





## Zamiast zakończenia (Stan wojny i siły zbrojne)

Małe państwa europejskie generalnie nie przewidują w swoich aktach konstytucyjnych stanów, które w innych państwach europejskich noszą zwykle nazwę stanu wojny lub stanu oblężenia (we Włoszech – *Stato d'assedio*; w Hiszpanii – *Estado de sitio*). Wynika to z wielu powodów. Pośród nich warto wskazać, chociażby prowadzenie przez te państwa polityki neutralności, brak sił zbrojnych (lub ograniczona *de facto* w dużej mierze do funkcji ceremonialnych, jak ma to miejsce w przypadku San Marino) oraz jest często konsekwencją zawartych z sąsiadami traktatów sąsiedzkich, które mają zapewniać ochronę bezpieczeństwa i suwerenności mniejszych sąsiadów. Na tym tle wyróżnia się Luksemburg, w którym znajdują się odniesienia do stanu wojny (*état de guerre* – art. 115) oraz funkcjonują siły zbrojne podległe monarsze i rządowi.

W przypadku Andory aktem, o którym mowa wyżej, jest zawarty trójstronny traktat *o dobrym sąsiedztwie, przyjaźni i współpracy między Księstwem Andory, Republiką Francuską i Królestwem Hiszpanii z 1993 roku* (fr. *Tractat de bon veïnatge, amistat i cooperació entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República Francesa*)<sup>46</sup>, na mocy którego sąsiedzi Andory uznali niepodzielność jej terytorium, a w przypadku jego naruszenia (lub nawet zagrożenia naruszenia) zobowiązali się do przeprowadzenia z andorskim rządem konsultacji co do użycia odpowiednich środków w celu zapewnienia owej niepodzielności. Tym samym sąsiedzi nie mają prawa wkroczenia na terytorium Andory bez zgody władz tego państwa.

Podobny traktat został zawarty między Francją a Monako w 1918 roku. Postanowienia tego aktu wprost zobowiązywały Francję do obrony Księstwa, gwarantowania jego niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej tak jak gdyby Monako było częścią Francji. Dodatkowo akt ten umożliwił poruszanie się wojsk francuskich po monakijskim terytorium nawet w czasie pokoju, co w sposób wyraźny odbiega od rozwiązań przyjętych przez Andorę z jej sąsiadami.

San Marino również posiada specjalny traktat sąsiedzki z Włochami (zawarty w 1939 roku), jednak akt ten nie zakłada wprost wsparcia militarnego ze strony większego sąsiada. Jest to o tyle ciekawe, że warunki geograficzne (San Marino jest enklawą na terytorium Włoch) mogłyby w prosty sposób tłumaczyć brak odpowiedniego zapisu: ewentualna agresja na San Marino musiałaby być

<sup>46</sup> O samym traktacie zob. szerzej: M. Łukaszewski, *Stosunki francusko-andorskie w dwudziestolecie podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaźni i współpracy*, „Przegląd Strategiczny” 2015, nr 8, s. 399-414.



poprzedzona zajęciem terytorium Włoch. Jednak podobna (choć nie analogiczna) sytuacja w odniesieniu do Andory (ta położona jest na styku Hiszpanii i Francji) nie spowodowała odstąpienia od wpisania do traktatu sąsiedzkiego odpowiednich przepisów zakładających ewentualną obronę terytorium andorskiego.