

Rafał Czachor

dr hab., prof. UJW, Uczelnia Jana Wyżykowskiego

<https://orcid.org/0000-0002-5929-9719>

r.czachor@ujw.pl

Stany nadzwyczajne w Federacji Rosyjskiej i Republice Białoruś. Studium prawnoporównawcze

Wstęp

Współczesne wyzwania polityki wewnętrznej państw oraz sytuacji międzynarodowej sprawiają, że analiza prawnych aspektów reagowania na zagrożenia i kryzysy zyskuje na znaczeniu. O ile w obrocie naukowym funkcjonują opracowania dotyczące regulacji stanów nadzwyczajnych na gruncie teorii państwa i prawa, z reguły odnoszące się do idei Carla Schmitta¹, Konstytucji RP² czy też prawnoporównawcze, zawężone do niektórych państw³, to brak jest w polskiej doktrynie analizy regulacji przedmiotowego zagadnienia we współczesnym prawie państw Europy Wschodniej.

W niniejszym opracowaniu uwadze poddano konstytucyjne i ustawowe rozwiązania obowiązujące w przedmiotowej materii w Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) oraz Republice Białoruś (dalej: RB).

¹ N.C. Lazar, *States of emergency in liberal democracies*, Cambridge 2013; M. Head, *Emergency powers in theory and practice*, London 2017.

² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

³ T.Z. Leszczyński, *Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji*, Kraków 2011.

Artykuł ma zatem na celu częściowo wypełnić wskazaną lukę w wiedzy o systemach prawnych państw ościennych. Obrazuje on specyfikę rozwiązań prawnych w zakresie stanów nadzwyczajnych, obowiązującą w obu państwach. Wykorzystano metodę dogmatycznej egzegezy treści aktów prawnych oraz metodę prawnoporównawczą, udowadniając zasadniczą zbieżność unormowań przedmiotowego zagadnienia w obu państwach oraz koncentrację uprawnień związanych z obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych w rękach ich prezydentów.

Pojęcie stanu nadzwyczajnego i możliwe skutki jego wprowadzenia

Stan nadzwyczajny, niekiedy w literaturze nazywany stanem szczególnego zagrożenia⁴, w państwie demokratycznym oznacza przejściowy z natury rzeczy reżim prawny, który jest reakcją na sytuację szczególnego zagrożenia publicznego, możliwą do zmiany wyłącznie przy użyciu nadzwyczajnych środków. Polegać mogą one głównie na ograniczeniu lub zawieszeniu obowiązywania niektórych praw i wolności jednostki, a także przesunięciu kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami władzy publicznej⁵. Materializuje się przez zwiększenie roli organów administracyjnych, rozbudowę ich kompetencji nadzorczych i kontrolnych⁶. W państwach demokratycznych ten stan rzeczy nie może jednakowoż ograniczać najważniejszych praw i wolności jednostki (w przypadku RP gwarancję tę ustanawia art. 233 Konstytucji RP⁷). Uzasadnieniem dla wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jako stanu, w którym ograniczane są niektóre prawa, na gruncie Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich może być sytuacja, gdy „niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono publicznie

⁴ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5–19.

⁵ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, *op. cit.*, s. 9.

⁶ K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 8.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

ogłoszone” (art. 4 ust. 1), nie może ona jednak skutkować jakąkolwiek dyskryminacją jednostek⁸.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może implikować szereg skutków ważnych zarówno z perspektywy praw i wolności jednostki, jak i organizacji władz publicznych. Zawieszeniu lub ograniczeniu może podlegać część praw i wolności człowieka, mogą zostać wprowadzone zakazy i nakazy dotyczące działalności gospodarczej, ograniczenia może doznać pluralizm i działalność polityczna, może nastąpić przesunięcie niektórych kompetencji władz publicznych, głównie polegające na ich koncentracji w rękach egzekutywy i ograniczeniu działalności legislatywy. W związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego możliwe jest wydłużenie kadencji organów władzy publicznej, wynikające z przełożenia terminu wyborów, zakaz rozwiązania parlamentu czy ograniczenie możliwości zmiany niektórych aktów prawnych.

Instytucja stanów nadzwyczajnych stwarza potencjalne ryzyko naruszeń praw i wolności jednostek oraz demokratycznych urządzeń państw, szczególnie w reżimach autorytarnych. Jest tego świadoma tzw. Komisja Wenecka, która w swych dokumentach niejednokrotnie⁹ odnosiła się do przedmiotowego zagadnienia, formułując określony standard regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych (podkreślenia wymaga fakt, że obecnie FR i RB nie są członkami Rady Europy). Stwierdza ona, że w celu uniknięcia nadużywania stanów nadzwyczajnych konstytucje winny zawierać postanowienia odnośnie do okoliczności i trybu ich wprowadzenia, czasu trwania oraz skutków prawnych¹⁰. Obecnie nawet konstytucje wielu państw demokratycznych takich przepisów nie zawierają (m.in. Austrii, Danii

⁸ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

⁹ Kompilacja opinii w tym zakresie: CDL-PI(2020)003. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2020)003-e) (wszystkie podane w tekście linki dostępne w dn. 1 maja 2025 r.).

¹⁰ CDL-AD(2016)006. Opinion on the Draft Constitutional Law on „Protection of the Nation” of France adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2016)006-e).

czy Włoch). Ustawy zasadnicze winny formułować katalog praw, które podlegać mogą zawieszeniu w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych oraz które derogacji nie podlegają. Stosownie do postanowień Europejskiej konwencji praw człowieka okolicznością¹¹ taką jest stan „zagrożający życiu narodu” (art. 15), zaś uchyleniu nie może podlegać prawo do życia, wolności od tortur, okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania, wolności od niewolnictwa i niestosowania prawa karnego wstecz¹². Jego ogłoszenie winno być legitymizowane stosowną uchwałą organu przedstawicielskiego, zaś uprawnieniem organu sądownictwa winno być prawo uchylenia takiego rozstrzygnięcia¹³. Środki podejmowane w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego winny spełniać kryterium proporcjonalności oraz powinna być przestrzegana zasada rządów prawa¹⁴. Problem ten dostrzegany jest też przez rosyjskojęzyczną doktrynę prawa, gdzie wskazuje się, że w tamtejszej kulturze prawnej interesy państwa tradycyjnie mają priorytet względem praw jednostek¹⁵.

Katalog stanów nadzwyczajnych ustanawianych przez ustawodawców poszczególnych państw europejskich jest różny. Przykładowo ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 roku w rozdziale Xa (art. 115–115l) normuje „stan obrony”, który ogłasza jest przez Bundestag za zgodą Bundesratu, „gdy obszar Federacji

¹¹ Właśc. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

¹² CDL-STD(1995)012. Emergency Powers – Science and technique of democracy, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD\(1995\)-012-e..](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD(1995)-012-e..)

¹³ CDL-AD(2006)015. Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17–18 March 2006), [https://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](https://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx).

¹⁴ CDL-AD(2016)037. Turkey – Opinion on Emergency Decree Laws N°s667–676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session, 9–10 December 2016, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2016\)037-e..](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2016)037-e..)

¹⁵ А.Ф. Ноздрачев, *Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке*, „Журнал российского права” 2005, nr 9, s. 14.

zostanie zbrojnie zaatakowany lub istnieje bezpośrednia groźba takiego ataku”¹⁶. Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 roku przedmiotową kwestię reguluje następująco:

Jeżeli instytucje Republiki, niepodległość państwa, integralność jego terytorium bądź wykonywanie zobowiązań międzynarodowych są zagrożone w sposób poważny i bezpośredni oraz gdy regularne funkcjonowanie określonych w Konstytucji władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają okoliczności po oficjalnej konsultacji premiera, przewodniczących izb i Rady Konstytucyjnej. Informuje on o tym Naród w drodze orędzia. Środki te powinny wynikać z woli zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym w jak najkrótszym czasie wypełnianie ich zadań (art. 16). [Ponadto:] postanowienie o stanie wyjątkowym jest podejmowane przez Radę Ministrów działającą na posiedzeniu. Jego przedłużenie powyżej 12 dni wymaga zgody parlamentu (art. 36)¹⁷.

Tytułem przykładu spoza kontekstu europejskiego – konstytucja Republiki Południowej Afryki głosi, że stan wyjątkowy może być wprowadzony na podstawie ustawy parlamentu jedynie, gdy „życie narodu jest zagrożone przez wojnę, inwazję, powszechne powstanie, klęskę żywiołową lub inny przypadek konieczności publicznej oraz jego wprowadzenie jest konieczne do przywrócenia pokoju i porządku” (art. 37)¹⁸.

Godzi się przypomnieć, że Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku stanom nadzwyczajnym poświęca cały odrębny rozdział XI (art. 228–234), ustanawiając instytucje stanu wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej. O ile dwa pierwsze są trwałymi elementem porządków ustrojowych wielu państw świata, to ostatni ma charakter unikalny¹⁹. Zawarte w Konstytucji RP odnośnie do stanów nadzwyczajnych postanowienia należy uznać za w pełni spełniające kryteria Komisji Weneckiej.

¹⁶ Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

¹⁷ Konstytucja Republiki Francuskiej, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

¹⁸ Konstytucja Republiki Południowej Afryki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

¹⁹ K. Complak, *Stany nadzwyczajne á la française oraz á la polonaise*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22, s. 57.

Prawne podstawy stanów nadzwyczajnych w Federacji Rosyjskiej i Republice Białoruś

Instytucja stanów nadzwyczajnych nie została bezpośrednio uregulowana zarówno w konstytucji FR, jak i konstytucji RB²⁰. Jest tylko wzmiankowana w kontekście kompetencji ich prezydentów. Konstytucja FR w art. 87 ust. 2 głosi, że „W wypadku agresji przeciwko FR lub bezpośredniej groźby agresji Prezydent FR wprowadza na terytorium FR lub na jego części stan wojenny, niezwłocznie powiadamiając o tym Radę Federacji i Dumę Państwową”, zaś w kolejnym ustępie stanowi, że reżim stanu wojennego określa federalna ustawa konstytucyjna. Zgodnie z art. 88 cyt. aktu „Prezydent FR w okolicznościach i w trybie przewidzianym przez federalną ustawę konstytucyjną wprowadza na terytorium FR lub na jego części stan wyjątkowy, niezwłocznie powiadamiając o tym Radę Federacji i Dumę Państwową”. Ustrój stanu wojennego w FR reguluje ustawa federalna nr 1-FKZ z dn. 30 stycznia 2002 roku (siedmiokrotnie nowelizowana, ostatnio w grudniu 2024 roku, dalej w tekście: UFSWoj FR)²¹. Składa się ona z 23 artykułów pogrupowanych w pięć rozdziałów. Ustrój stanu wyjątkowego w FR reguluje ustawa federalna nr 3-FKZ z dn. 30 maja 2001 roku (nowelizowana w latach 2005, 2016 i 2023, dalej w tekście: USWoj RB)²². Liczy ona 43 artykuły w siedmiu rozdziałach.

Z kolei konstytucja FR w art. 84 ust. 22 stanowi, że

w razie klęski żywiołowej, katastrofy, a także prób gwałtownej zmiany ustroju konstytucyjnego, przejęcia lub przywłaszczenia sobie władzy

²⁰ Конституция Российской Федерации [Konstytucja Federacji Rosyjskiej], <https://kremlin.ru/acts/constitution>; Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь [Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Republiki Białoruś], <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus>. Tłumaczenie przywołanych aktów prawnych – R.C.

²¹ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ „О военном положении” [Federalna ustawa konstytucyjna z dn. 30.01.2002 r. nr 1-FKZ „O stanie wojennym”], <https://kremlin.ru/acts/bank/17804>.

²² Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ „О чрезвычайном положении” [Federalna ustawa konstytucyjna z dn. 30.05.2001 r. nr 3-FKZ „O stanie wyjątkowym”], <https://kremlin.ru/acts/bank/16985>.

państwowej, zbrojnego buntu, masowych i innych zamieszek, którym towarzyszy przemoc lub groźba użycia przemocy ze strony grupy osób i organizacji, w wyniku czego powstaje niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi, integralności terytorialnej i istnienia państwa, [Prezydent RB] wprowadza na terytorium RB lub w poszczególnych miejscowościach stan wyjątkowy, a podjęta decyzja podlega zatwierdzeniu przez Radę Republiki w ciągu trzech dni.

Zgodnie z art. 88¹ (wprowadzonym na mocy nowelizacji z 2020 roku) „w przypadku śmierci Prezydenta RB w wyniku zamachu na jego życie, aktu terrorystycznego, agresji militarnej lub innych działań zbrojnych: posiedzenia Rady Bezpieczeństwa odbywają się pod przewodnictwem przewodniczącego Rady Republiki; niezwłocznie, na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z ustalonym trybem, wprowadza się na terytorium Republiki Białoruś stan wyjątkowy lub stan wojenny; organy i urzędnicy państwowi działają zgodnie z decyzjami Rady Bezpieczeństwa”. Z kolei zgodnie z art. 89³ ust. 8 Konstytucji RB Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe

ma prawo wprowadzić stan wyjątkowy lub stan wojenny na terytorium Republiki Białorusi w przypadku zaistnienia przesłanek przewidzianych w Konstytucji i w przypadku bezczynności Prezydenta w tych sprawach; wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego rozpatruje Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe [tj. pozaparlamentarny organ przedstawicielski] z inicjatywy Prezydium Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego lub Rady Republiki.

Ustrój stanu wojennego w RB normuje ustawa nr 185-Z z dn. 13 stycznia 2003 r. (nowelizowana w latach 2008, 2009, 2015, 2018, 2021, 2023 i 2024, dalej w tekście – USWoj RB)²³, licząca 51 artykułów. Ustrój stanu wyjątkowego w RB uregulowany został ustawą nr 117-Z z dn. 24 czerwca 2002 roku (nowelizowaną w latach 2008, 2009 – dwukrotnie oraz w 2021, dalej w tekście – USWyj RB)²⁴,

²³ Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 года №185-З „О военном положении” [ustawa Republiki Białoruś z dn. 13 stycznia 2003 roku nr 185-Z „O stanie wojennym”], http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3128.

²⁴ Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З „О чрезвычайном положении” [ustawa Republiki Białoruś z dn. 24 czerwca 2002 roku nr 117-Z „O stanie wyjątkowym”], http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1988&ysclid=m9yjrjv13mw666673354.

liczącą 36 artykułów. Przedmiotowe zagadnienie regulowane jest również dekretami prezydenta RB, z których ostatni z marca 2024 roku, „O przejściu organów władzy państwowej i innych organizacji na wojenny tryb pracy”, nie został upubliczniony²⁵.

W odniesieniu do zasygnalizowanych problemów możliwości naruszenia praw i wolności jednostki oraz szerzej – zasady rządów prawa przez wykorzystanie przez rządzących instytucji stanów nadzwyczajnych, na wzmiankę zasługuje fakt, iż w obu omawianych w niniejszym artykule państwach ma miejsce trwałe, sankcjonowane przepisami konstytucyjnymi naruszenie zasady trójpodziału władzy, w ramach którego dominującą pozycję ustrojową posiada prezydent. Z tego powodu FR i RB klasyfikowane są jako ustroje superprezydenckie²⁶, zaś ich prezydenci, będąc wiodącym organem egzekutywy, pozycjonowani są poza, a właściwie ponad, podziałem władz jako gwarantcy suwerenności i arbitrzy polityczni²⁷. W odniesieniu do materii bezpieczeństwa państwa odnotować należy również, iż pełnią rolę najwyższych zwierzchników Sił Zbrojnych, powołują najwyższe dowództwo wojskowe oraz zatwierdzają doktryny wojskowe.

Zakres regulacji ustaw „O stanie wojennym” w FR i RB

Ustawodawca rosyjski stan wojenny zdefiniował jako „szczególny reżim prawny wprowadzany zgodnie z Konstytucją na terytorium FR lub w poszczególnych jej miejscowościach przez Prezydenta FR

²⁵ Усовершенствован порядок перевода госорганов с мирного на военное время [„O przejściu organów władzy państwowej i innych organizacji na wojenny tryb pracy”], <http://president.gov.by/ru/events/v-belarusi-usovershenstvovan-poryadok-perevoda-gosorganov-s-mirnogo-na-voennoe-vremya>.

²⁶ R. Czachor, *Konstytucyjne naruszenie zasady trójpodziału władzy w państwach niedemokratycznych. Kazusy Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś i Republiki Kazachstan*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 135, s. 133–147; *idem*, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 89–98.

²⁷ J. Zaleśny, *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum” 2017, nr 1, s. 149.

w przypadku agresji przeciwko FR lub bezpośredniego zagrożenia agresją” (art. 1 ust. 1 UFSWoj FR), który to reżim stanowi „zespół środków gospodarczych, politycznych, administracyjnych, wojskowych i innych” (art. 5 ust. 1 UFSWoj FR). Celem jego wprowadzenia jest stworzenie warunków do odparcia lub zapobieżenia agresji przeciwko FR (art. 1 ust. 2 UFSWoj FR). Ogłoszenie i odwołanie stanu wyjątkowego dokonywane jest w trybie dekretu prezydenta FR, który w ciągu 48 godzin winien być zatwierdzony przez Radę Federacji, tj. izbę drugą parlamentu. W przypadku niezatwierdzenia przestaje obowiązywać dnia następnego (art. 4 ust. 1–7 UFSWoj FR). W okresie jego obowiązywania mogą być „w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapewnienia obrony kraju i bezpieczeństwa państwa, ograniczane prawa i wolności obywateli FR, cudzoziemców i apatrydów, a także działalność organizacji, niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej i formy własności. Mogą być na nich nakładane również dodatkowe obowiązki” (art. 1 ust. 4. UFSWoj FR), aczkolwiek zarówno ich katalogu, jak i katalogu praw niedorogownych ustawa nie zawiera. Odparcie agresji winno dokonywać się przy użyciu sił zbrojnych FR zgodnie z prawem krajowym i zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi FR (art. 1 ust. 5). Podobną definicję legalną zawiera ustawa białoruska, zgodnie z którą stan wojenny stanowi

szczególny reżim prawny, tymczasowo wprowadzany na terytorium RB w przypadku zagrożenia militarnego lub napaści na nią, związany z przyznaniem organom państwowym, organom dowództwa wojskowego, lokalnym radom obrony uprawnień niezbędnych do usunięcia zagrożenia militarnego lub odparcia napaści, a także z tymczasowym ograniczeniem praw i wolności obywateli RB, cudzoziemców oraz apatrydów, praw organizacji, a także z nałożeniem na nich obowiązków ustanowionych zgodnie z przedmiotową ustawą (art. 1 USWoj RB).

Celem jego wprowadzenia jest stworzenie niezbędnych warunków do usunięcia zagrożenia militarnego lub odparcia napaści, co dokonuje się w trybie dekretu prezydenta RB podlegającego zatwierdzeniu przez Radę Republiki w ciągu trzech dni (art. 3, 5 i 8 USWoj RB).

Pojęcie agresji

Jak wynika z powyższych unormowań, prawodawca rosyjski posługuje się pojęciami „agresja” oraz „bezpośrednie zagrożenie agresją”, zaś białoruski – „napaść” oraz „zagrożenie militarne”, które stanowią przesłanki wprowadzenia stanu wojennego.

Pojęcie agresji w prawie FR zdefiniowano jako „użycie siły zbrojnej przez obce państwo (grupę państw) przeciwko suwerenności, niezależności politycznej i integralności terytorialnej FR lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych” (art. 3 ust. 2 UFSWoj FR), wymieniając wśród nich, niezależnie od wypowiedzenia (lub nie) wojny FR przez inne państwo (grupę państw):

- a) wtargnięcie lub napaść sił zbrojnych obcego państwa na terytorium FR, każdą okupację wojskową jej terytorium, będącą wynikiem takiego wtargnięcia lub jakąkolwiek aneksję terytorium FR lub jego części z użyciem siły zbrojnej;
- b) bombardowanie terytorium FR lub użycie jakiejkolwiek broni przez obce państwo;
- c) blokadę portów lub wybrzeży FR;
- d) atak sił zbrojnych obcego państwa na Siły Zbrojne FR lub inne jej wojska, niezależnie od miejsca ich rozmieszczenia;
- e) działania obcego państwa, które umożliwiają państwu trzeciemu wykorzystanie jego terytorium do dokonania aktu agresji przeciwko FR;
- f) wysyłanie przez obce państwo lub w jego imieniu uzbrojonych band, grup, sił nieregularnych lub najemników, którzy dokonują aktów użycia siły zbrojnej przeciwko FR, równoważnych z aktami agresji.

Za akty agresji przeciwko FR mogą być również uznane inne przypadki użycia siły zbrojnej przeciwko jej suwerenności, politycznej niezależności i integralności terytorialnej (art. 3 ust. 2 UFSWoj FR). Z kolei za bezpośrednie zagrożenie agresją przeciwko FR mogą zostać uznane działania obcego państwa podjęte z naruszeniem Karty Narodów Zjednoczonych, powszechnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego, które bezpośrednio wskazują na przygotowania do dokonania aktu agresji przeciwko FR, w tym wypowiedzenie jej wojny (art. 3 ust. 3 UFSWoj FR).

Z kolei za napaść w rozumieniu ustawodawcy białoruskiego uznaje się:

- a) wtargnięcie sił zbrojnych innego państwa na terytorium RB lub okupacja wojskowa, niezależnie od jej tymczasowego charakteru;
- b) aneksja terytorium RB lub jego części przy użyciu siły zbrojnej;
- c) uderzenia raketowo-lotnicze zadawane przez siły zbrojne innego państwa lub użycie jakiejkolwiek broni przez inne państwo przeciwko RB;
- d) zbrojne działania innego państwa wobec Sił Zbrojnych RB, innych wojsk i formacji wojskowych RB;
- e) działania innego państwa, które umożliwiają wykorzystanie jego terytorium przez państwo trzecie do dokonania napaści;
- f) wysłanie przez inne państwo lub w jego imieniu na terytorium RB uzbrojonych grup, nieregularnych sił, najemników lub oddziałów wojsk regularnych, stosujących siłę zbrojną wobec RB;
- g) akt zbrojnej agresji ze strony jakiegokolwiek państwa lub koalicji państw, dokonany przeciwko państwu będącemu członkiem Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym;
- h) inne działania związane z użyciem siły zbrojnej przez inne państwo przeciwko niepodległości, integralności terytorialnej, suwerenności i porządkowi konstytucyjnemu RB w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych (art. 4 USWoj RB).

Ustawa „O stanie wojennym” RB głosi, że znamiona groźby napaści spełniają następujące okoliczności:

- a) wypowiedzenie wojny przez inne państwo bez podjęcia działań zbrojnych;
- b) koncentracja sił zbrojnych innego państwa wzdłuż granicy państwowej RB, wskazująca na realny zamiar użycia siły zbrojnej przeciwko jej niepodległości, integralności terytorialnej, suwerenności i porządkowi konstytucyjnemu;
- c) pojawienie się ognisk konfliktów zbrojnych, skierowanych przeciwko niepodległości, integralności terytorialnej, suwerenności i porządkowi konstytucyjnemu RB;
- d) przeprowadzenie mobilizacji w innym państwie w celu dokonania napaści na RB;

- e) inna działalność, w tym oświadczenia i demonstracja siły, prowadzona przez inne państwo, a także przez podmioty niepaństwowe, w tym organizacje terrorystyczne i ekstremistyczne mające siedzibę na terytorium innego państwa, prowadzona z naruszeniem Karty Narodów Zjednoczonych i wskazująca na przygotowanie do napaści lub wywołanie wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 4 USWoj RB).

Na uwagę zwraca fakt włączenia do katalogu form napaści w ustawie białoruskiej aktu zbrojnej agresji przeciwko państwu sojuszniczemu należącemu do Organizacji Bezpieczeństwa Zbiorowego. Współcześnie, oprócz FR i RB, należą do niej: Armenia, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan.

Ograniczenia praw i wolności jednostek

Ustawodawstwo obu państw stanowi, że w okresie obowiązywania stanu wojennego w mocy pozostają wszystkie obowiązujące w nich prawa i wolności człowieka i obywatela, z wyjątkiem tych, których ograniczenie zostało przewidziane przedmiotowymi aktami oraz innymi ustawami (art. 18 UFSWoj FR, art. 11 USWoj RB). Zawieszenie obowiązywania międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka wymaga powiadomienia o tym fakcie Sekretarza Generalnego ONZ (art. 22 ust. 1 UFSWoj FR, art. 7 USWoj RB). Katalogi obowiązków nakładanych na jednostki w trakcie stanu wojennego w obu państwach są zbieżne i obejmują zobowiązanie do przestrzegania postanowień przedmiotowych ustaw, zaś na obszarze objętym stanem wojennym zobowiązanie do:

- a) wykonywania poleceń organów władzy wykonawczej, organów dowodzenia wojskowego oraz udzielania wsparcia tym organom i osobom;
- b) stawiania się na wezwanie organów władzy wykonawczej, organów dowodzenia wojskowego;
- c) wykonywania poleceń zawartych w otrzymanych nakazach, wezwaniach i zarządzeniach organów władzy wykonawczej, organów dowodzenia wojskowego;
- d) uczestniczenia w wykonywaniu prac na potrzeby obronności, likwidacji skutków użycia broni przez przeciwnika, odbudowie uszkodzonych obiektów gospodarczych oraz innych;

- e) udostępniania majątku znajdującego się w ich posiadaniu, niezbędnego dla potrzeb obronnych, z późniejszym odszkodowaniem (art. 18 UFSWoj FR, art. 11 USWoj RB).

Zauważyć można pewną kolizję norm konstytucyjnych i ustawowych w obu państwach. Ustawy zasadnicze (art. 29 Konstytucji FR, art. 33 Konstytucji RB) wprowadzają zakaz cenzury, podczas gdy odpowiednie ustawy przewidują możliwość ustanowienia cenzury wojennej (art. 7 ust. 12 UFSWoj FR i art. 11, 15 USWoj RB).

Ustawa „O stanie wojennym” RB dodatkowo nakłada na jednostki zakazy:

- a) nabywania broni, amunicji i materiałów wybuchowych;
- b) organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach, wiecach i innych wydarzeniach masowych;
- c) sporządzania i rozpowszechniania bez zezwolenia informacji o organach państwowych, organach dowództwa wojskowego, lokalnych radach obrony, działaniach Sił Zbrojnych RB, innych zaangażowanych w zapewnienie stanu wojennego, a także o sytuacji wojskowej i gospodarczej RB, przebiegu działań wojennych;
- d) ponadto w przypadku obywateli RB podlegających służbie wojskowej – opuszczania miejsca zamieszkania lub pobytu bez zezwolenia (art. 11 USWoj RB).

Na terytorium FR, na którym wprowadzono stan wojenny, nie przeprowadza się referendum ani wyborów do organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków, gdy decyzję o ich wyznaczeniu (przeprowadzeniu) podejmuje Centralna Komisja Wyborcza FR na podstawie konsultacji z federalnym organem władzy wykonawczej (art. 7 ust. 4 UFSWoj FR). W RB w jego czasie nie można dokonać rozwiązania parlamentu, nie są przeprowadzane wybory oraz referenda (art. 10 USWoj RB).

Kompetencje organów władzy publicznej

W okresie obowiązywania stanu wojennego następuje koncentracja i wzmocnienie kompetencji organów władzy wykonawczej, w szczególności prezydentów obu państw jako gwarantów

suwerenności państwowej. Obok głów państw ważną rolę pełnią inne organy – w przypadku FR jest to Sztab Generalny FR, zaś RB – Rada Bezpieczeństwa RB. Ustawy wprowadzają szeroki wachlarz środków mających na celu zapewnienie realizacji stanu wojennego, których stosowanie jest prerogatywą prezydentów, w tym:

- a) ustanowienie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, ochrony obiektów o znaczeniu wojskowym, gospodarczym, dla życia i zdrowia ludności oraz środowiska naturalnego;
- b) wprowadzenie specjalnego trybu funkcjonowania obiektów infrastruktury transportowej, łączności, energetyki oraz ważnych dla życia i zdrowia ludzi, środowiska naturalnego;
- c) zarządzenie ewakuacji obiektów gospodarczych, społecznych, kulturalnych, a także tymczasowego przesiedlenia ludności;
- d) wprowadzenie i zapewnienie specjalnego trybu wjazdu na terytorium objęte stanem wojennym i wyjazdu zeń, ograniczenie swobody przebywania i przemieszczania się na tym terytorium, organizowania zgromadzeń, innych wydarzeń masowych, strajków;
- e) zawieszenie działalności partii politycznych, innych organizacji społecznych i związków wyznaniowych prowadzących propagandę bądź inną działalność wymierzoną w obronność i bezpieczeństwo;
- f) skierowanie obywateli do wykonywania prac na potrzeby obronności, usuwania skutków użycia broni przez przeciwnika i odbudowy;
- g) wyłączenie mienia niezbędnego na potrzeby obronne (za odszkodowaniem);
- h) wprowadzenie zakazu przebywania obywateli na ulicach i w innych miejscach publicznych w określonych porach, organizacja kontroli dokumentów tożsamości, kontroli osobistej, przeszukiwania rzeczy, mieszkań oraz zatrzymywania środków transportu;
- i) umożliwienie aresztowania, zgodnie z przepisami prawa, na okres do 30 dni w przypadku naruszenia zakazów i ograniczeń ustanowionych na terytorium objętym stanem wojennym oraz internowanie;
- j) zakaz sprzedaży broni, amunicji, materiałów wybuchowych i trujących substancji, wprowadzenie specjalnego trybu obrotu

- lekami i preparatami zawierającymi substancje narkotyczne i inne silnie działające środki, napojami alkoholowymi;
- k) wprowadzenie wojskowej cenzury przesyłek pocztowych i wiadomości przekazywanych za pomocą systemów telekomunikacyjnych oraz kontroli rozmów telefonicznych;
 - l) zakaz lub ograniczenie wyjazdu obywateli poza terytorium państwa;
 - m) wprowadzenie w organach władzy publicznej środków mających na celu wzmocnienie reżimu tajności, wprowadzenie ograniczeń dostępu do informacji o ich działalności (art. 7 ust. 2 UFSWoj FR, art. 15 USWoj RB).

Ustawa „O stanie wojennym” FR ponadto przewiduje zakaz działalności na terytorium FR organizacji zagranicznych i międzynarodowych, wobec których organy ścigania uzyskały wiarygodne informacje, że prowadzą one działalność mającą na celu podważanie obronności i bezpieczeństwa FR (art. 7 ust. 2 UFSWoj FR). W okresie obowiązywania stanu wojennego ustawy federalne oraz inne akty normatywne mogą przewidywać środki mające na celu zapewnienie produkcji dóbr (wykonywanie prac, świadczenie usług) na potrzeby państwowe, zapewnienie funkcjonowania Sił Zbrojnych FR, innych wojsk i formacji wojskowych oraz na potrzeby ludności. Omawiana ustawa stanowi, że

środki te mogą obejmować wprowadzenie tymczasowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i finansowej, obrotu majątkiem, swobodnego przemieszczania towarów, usług i środków finansowych, a także w zakresie wyszukiwania, pozyskiwania, przekazywania, produkcji i rozpowszechniania informacji. Tymczasowo może zostać zmieniona forma własności organizacji, zasady i warunki procedur upadłościowych, tryb pracy, a także mogą zostać ustanowione szczególne zasady regulacji finansowej, podatkowej, celnej i bankowej – zarówno na terytorium objętym stanem wojennym, jak i na terytoriach, na których stan wojenny nie został wprowadzony (art. 8 ust. 1 UFSWoj FR).

Z kolei ustawa „O stanie wojennym” RB do katalogu środków podejmowanych w trakcie stanu wojennego enumeratywnie ustanawia również:

- a) wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu przejść granicznych;

- b) wprowadzenie szczególnego reżimu prawnego wykorzystania przestrzeni powietrznej RB;
- c) ustanowienie godziny policyjnej;
- d) wprowadzenie reglamentacji dóbr konsumpcyjnych;
- e) wprowadzenie szczególnego czasu pracy i odpoczynku wybranych kategorii pracowników oraz zmian w systemie pomocy społecznej;
- f) ograniczenie lub wstrzymanie działalności ubezpieczeniowej i hazardowej (art. 15 USWoj RB).

Prerogatywy prezydentów FR i RB do podejmowania działań w kwestii realizacji stanu wojennego mają charakter uprawnień blankietowych. Stosowanie konkretnych środków jest ich uprawnieniem dyskrejonalnym.

W czasie obowiązywania stanu wojennego główne zadania związane z jego wykonaniem spoczywają w rękach prezydentów FR i RB, którzy przez wydawane przez siebie dekrety zgodnie z omawianym ustawodawstwem:

- a) kierują organizacją zapewnienia reżimu stanu wojennego;
- b) zapewniają skoordynowane funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy publicznej;
- c) sprawują kontrolę nad stosowaniem środków zapewniających funkcjonowanie stanu wojennego;
- d) określają środki stosowane przez odpowiednie organy (w FR – federalne organy władzy wykonawczej, organy wykonawcze podmiotów FR) oraz organy dowodzenia wojskowego na terytorium objętym stanem wojennym, a także kompetencje tych organów w zakresie stosowania wspomnianych środków;
- e) określają zadania i ustalają zasady zaangażowania Sił Zbrojnych, innych wojsk, formacji wojskowych i organów w celu zapewnienia reżimu stanu wojennego;
- f) wprowadzają zakazy lub ograniczenia dotyczące przemieszczania się, miejsca pobytu, organizowania zgromadzeń, wieców, strajków i innych form (art. 11 UFSWoj FR, art. 25 USWoj RB).

Przedmiotowe ustawy zawierają szereg specyficznych prerogatyw głów państw. W ich ramach prezydent FR:

- a) określa zasady pełnienia służby wojskowej w okresie obowiązywania stanu wojennego;

- b) zawiesza działalność partii politycznych, innych organizacji społecznych i związków wyznaniowych prowadzących propagandę podważającą obronność i bezpieczeństwo;
- c) podejmuje niezbędne środki w celu wypowiedzenia lub zawieszenia obowiązywania umów międzynarodowych FR z państwem, które dopuściło się agresji przeciw niej;
- d) zakazuje na terytorium FR działalności organizacji zagranicznych i międzynarodowych, wobec których organy ścigania uzyskały wiarygodne informacje o prowadzeniu przez nie działalności wymierzonej w obronność i bezpieczeństwo FR;
- e) ustanawia na terytorium objętym stanem wojennym szczególny tryb funkcjonowania obiektów zapewniających działanie transportu, komunikacji i łączności, obiektów energetycznych oraz obiektów stwarzających podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska naturalnego;
- f) zatwierdza regulaminy federalnych organów władzy wykonawczej, którymi kieruje (art. 11 UFSWoj FR).

Prezydent RB został omawianą ustawą wyposażony w prawo:

- a) reorganizacji, w razie potrzeby, Rady Ministrów RB;
- b) wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu przejść granicznych;
- c) wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego wykorzystania przestrzeni powietrznej RB;
- d) wprowadzenia szczególnego czasu pracy i odpoczynku wybranych kategorii pracowników oraz zmian w systemie pomocy społecznej (art. 25 USWoj RB).

Praktyczna realizacja zadań związanych z realizacją reżimu prawnego stanu wojennego FR w zakresie określonym dekretemi Prezydenta FR spoczywa na Sztabie Generalnym, Siłach Zbrojnych FR, innych formacjach wojskowych i organach, obejmując:

- a) utrzymanie szczególnego reżimu wjazdu na terytorium, na którym wprowadzono stan wojenny, i wyjazdu z niego, a także ograniczenie swobody przemieszczania się po tym terytorium;
- b) udział w ratowaniu i ewakuacji ludności, prowadzeniu akcji ratowniczych i innych pilnych działań, walce z pożarami, epidemiami i epizootiami;
- c) ochronę obiektów wojskowych, ważnych obiektów państwowych i specjalnych, obiektów zapewniających funkcjonowanie

podstawowych usług dla ludności, transportu, łączności i komunikacji, obiektów energetycznych, a także obiektów stwarzających podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska naturalnego;

- d) zwalczanie działalności nielegalnych formacji zbrojnych, działalności terrorystycznej i dywersyjnej;
- e) ochronę porządku publicznego i zapewnienie bezpieczeństwa publicznego;
- f) udział w realizacji innych działań związanych z utrzymaniem reżimu stanu wojennego (art. 9 ust. 2 UFSWoj FR).

Pozostałe zadania wynikające z obowiązywania stanu wojennego (w tym zapewnienie produkcji, regulowanie działalności gospodarczej, zaopatrzenie ludności) spoczywają na Rządzie FR, federalnych organach władzy wykonawczej oraz organach władzy wykonawczej podmiotów składowych FR (art. 13–15 UFSWoj FR).

W RB istotne zadania związane ze stanem wojennym realizuje Rada Bezpieczeństwa RB, która:

- a) koordynuje działalność organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie przygotowania i realizacji podjętych decyzji o wprowadzeniu i zniesieniu stanu wojennego;
- b) przedstawia prezydentowi RB propozycje dotyczące przyznania organom państwowym, organom dowodzenia wojskowego, lokalnym radom obrony uprawnień niezbędnych do usunięcia zagrożenia wojennego lub odparcia ataku, użycia Sił Zbrojnych, innych wojsk do zapewnienia stanu wojennego, nałożenia na obywateli i organizacje dodatkowych obowiązków, reformy istniejących lub utworzenia innych organów na czas trwania stanu wojennego oraz określenia ich kompetencji;
- c) wysłuchuje kierowników organów państwowych, organów dowodzenia wojskowego, lokalnych rad obrony w sprawach zapewnienia stanu wojennego;
- d) organizuje współpracę z innymi państwami w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego w czasie stanu wojennego;
- e) realizuje inne uprawnienia w zakresie zapewnienia stanu wojennego zgodnie z aktami prawnymi (art. 26 USWoj RB).

W czasie stanu wojennego organem wykonawczym Rady Bezpieczeństwa RB jest Sztab Generalny Sił Zbrojnych RB, na który ustawa nakłada w szczególności obowiązki:

- a) planowania i podejmowania działań w zakresie realizacji stanu wojennego;
- b) przygotowywania projektów dekretów prezydenta RB odnośnie do stanu wojennego;
- c) opracowywania i przedkładania Radzie Bezpieczeństwa RB planów użycia Sił Zbrojnych RB;
- d) koordynacji działalności organów państwowych, wojskowych i innych zaangażowanych w obronę terytorialną i kierowanie nią (art. 28 USWoj RB).

W obu państwach ograniczone funkcje związane ze stanem wojennym przypisane są dwuizbowym parlamentom. W FR izba pierwsza – Duma Państwowa – uchwała ustawy federalne dotyczące zapewnienia reżimu stanu wojennego oraz ustawy federalne dotyczące zakończenia lub zawieszenia obowiązywania międzynarodowych umów FR z państwem, które dopuściło się agresji, zaś izba druga – Rada Federacji – rozpatruje uchwalone przez Dumę Państwową wskazane wyżej ustawy (art. 12 UFSWoj FR). Funkcje parlamentu RB sprowadzają się do wspomnianej kwestii zatwierdzenia dekretu Prezydenta RB w sprawie wprowadzenia stanu wojennego.

Zakres regulacji ustaw „O stanie wyjątkowym” w FR i RB

Ustawodawca rosyjski pod pojęciem stanu wyjątkowego rozumie

wprowadzany zgodnie z Konstytucją FR oraz niniejszą federalną ustawą konstytucyjną na całym terytorium FR lub na wybranych obszarach szczególny reżim prawny działalności organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego, organizacji – niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej i formy własności – ich funkcjonariuszy, organizacji społecznych, dopuszczający ustanowione niniejszą federalną ustawą konstytucyjną odrębne ograniczenia praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej, cudzoziemców, apatrydów, praw organizacji społecznych, a także nałożenia na nie dodatkowych obowiązków (art. 1 ust. 1 USWoj RB).

Zbieżną definicję legalną przyjął prawodawca w RB:

szczególny tymczasowy reżim prawny działalności organów państwowych, innych organizacji oraz ich funkcjonariuszy, dopuszczający przewidziane niniejszą ustawą ograniczenia (zawieszenie) praw i wolności obywateli RB, cudzoziemców oraz osób bez obywatelstwa praw organizacji, a także nałożenie na nich dodatkowych obowiązków (art. 1 USWyj RB).

Stosownie do obu ustaw stanowi on środek tymczasowy stosowany wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony porządku konstytucyjnego i wprowadzany jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa obywateli lub dla porządku ustrojowego (w przypadku RB również zagrożenia integralności terytorialnej), a których usunięcie nie jest możliwe bez zastosowania nadzwyczajnych środków w związku z jedną z dwóch poniższych sytuacji. Zgodnie z ustawą federalną FR są to alternatywnie:

próby siłowej zmiany porządku konstytucyjnego FR, przejęcia lub załamania władzy, zbrojnego powstania, masowych zamieszek, aktów terrorystycznych, blokowania lub zajmowania obiektów o szczególnym znaczeniu bądź poszczególnych terytoriów, przygotowania i działalności nielegalnych formacji zbrojnych, konfliktów międzynarodowych, międzywyznaniowych i regionalnych połączonych z aktami przemocy, stwarzającymi bezpośrednie zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa obywateli, prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej i organów samorządu lokalnego [bądź] sytuacje nadzwyczajne o charakterze naturalnym i technogennym, nadzwyczajne sytuacje ekologiczne, w tym epidemie i epizootie powstałe na skutek awarii, niebezpiecznych zjawisk naturalnych, katastrof, klęsk żywiołowych i innych nieszczęść, które spowodowały (lub mogą spowodować) ofiary w ludziach, uszczerbek na zdrowiu ludzkim i środowisku naturalnym, znaczne straty materialne oraz naruszenie warunków życia ludności i wymagają przeprowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań ratowniczych i innych pilnych prac" (art. 2–3 USWoj FR).

Zgodnie z ustawą RB są to:

stany o charakterze naturalnym i technogennym, w tym epidemie i epizootie, które spowodowały (lub mogą spowodować) ofiary w ludziach,

szkody dla zdrowia ludzi i środowiska naturalnego, znaczne straty materialne oraz zakłócenie warunków życia ludności [bądź] zamieszki, którym towarzyszy przemoc lub groźba użycia przemocy ze strony grup osób lub organizacji, w wyniku których powstaje zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, integralności terytorialnej i istnienia państwa (próby siłowej zmiany ustroju konstytucyjnego, przejęcia lub utrzymania władzy państwowej w sposób niekonstytucyjny, zbrojne powstanie, masowe zamieszki, konflikty międzyetniczne i międzywyznaniowe, którym towarzyszą akty przemocy, stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi) (art. 3 USWyj RB).

W obecnej redakcji białoruska ustawa zawiera przepisy dotyczące „wprowadzenia stanu wyjątkowego w szczególnych okolicznościach” (art. 4¹ USWyj RB). Stanowią one w istocie rzeczy procedurę na okoliczność śmierci urzędującej głowy państwa. W przypadku śmierci prezydenta RB w wyniku zamachu na jego życie, aktu terrorystycznego, agresji zewnętrznej lub innych działań o charakterze przemocowym, na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa RB niezwłocznie wprowadza się stan nadzwyczajny na terytorium państwa, o ile nie została podjęta decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego. W tych okolicznościach posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa RB przewodniczy premier RB; przy rozpatrywaniu kwestii związanych z przeprowadzeniem wyborów w posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa RB uczestniczą przewodniczący obwodowych organów władzy wykonawczego (tj. odpowiednicy wojewodów) z prawem głosu; organy państwowe oraz ich funkcjonariusze działają zgodnie z decyzjami Rady Bezpieczeństwa RB, która ustala zakres środków nadzwyczajnych i ograniczeń, które mają być zastosowane. Decyzje Rady Bezpieczeństwa RB w tym zakresie są wiążące dla wszystkich organów państwowych, innych organizacji, funkcjonariuszy oraz obywateli; podlegają niezwłocznemu wykonaniu; są podejmowane w drodze tajnego głosowania większością głosów stałych członków Rady Bezpieczeństwa RB, lecz nie mniej niż dwoma trzecimi ogólnej liczby głosów (art. 4¹ USWyj RB).

W obu państwach stany wyjątkowe wprowadzane są na całym ich terytorium lub w poszczególnych miejscowościach w trybie dekretów prezydentów, które podlegają niezwłocznemu zatwierdzeniu przez drugie izby parlamentów (tj. Radę Federacji i Radę

Republiki). W przypadku niezatwierdzenia dekret traci moc obowiązującą: w FR po upływie 72 godzin od jego ogłoszenia, w RB wraz ze stosowną uchwałą izby (art. 4 ust. 1–2, art. 7 ust. 3–4 USWoj RB, art. 4, 7 USWyj RB). Czas obowiązywania stanu wyjątkowego, gdy został wprowadzony na całym terytorium FR lub RB, nie może przekraczać 30 dni, zaś w poszczególnych miejscowościach – 60 dni. Dekrety uchylające częściowo lub w całości stan wyjątkowy wydają prezydenci (art. 9–10 USWoj RB, art. 9–10 USWyj RB). Do środków stosowanych w czasie stanu wyjątkowego ustawy obu państw zaliczają:

- a) całkowite lub częściowe zawieszenie na terytorium, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, uprawnień organów władzy wykonawczej, a także organów samorządu lokalnego;
- b) wprowadzenie ograniczeń ruchu pojazdów, swobody poruszania się, specjalnego reżimu wjazdu i wyjazdu z niego, w tym ograniczeń dotyczących wjazdu cudzoziemców i osób bez obywatelstwa oraz ich pobytu na tym terytorium;
- c) wzmocnienie ochrony porządku publicznego, obiektów podlegających ochronie państwowej oraz obiektów zapewniających funkcjonowanie transportu i warunki życia ludności;
- d) wprowadzenie ograniczeń w zakresie wykonywania określonych rodzajów działalności finansowo-gospodarczej, w tym przemieszczania towarów, usług i środków finansowych;
- e) ustanowienie szczególnych zasad sprzedaży, zakupu i dystrybucji żywności oraz artykułów pierwszej potrzeby;
- f) zakaz lub ograniczenie organizowania zgromadzeń, wieców, strajków;
- g) zawieszenie działalności zakładów i organizacji, w których wykorzystywane są materiały wybuchowe, substancje promieniotwórcze, chemiczne i biologiczne;
- h) ewakuacja dóbr materialnych i kulturalnych w przypadku zagrożenia ich zniszczenia, kradzieży lub uszkodzenia w związku z nadzwyczajnymi okolicznościami (art. 11 USWoj RB, art. 11 USWyj RB).

Dodatkowo ustawa białoruska wprost ustanawia możliwość ograniczenia dostępu do sieci Internet, odrębnie od możliwości wstrzymania lub ograniczenia działalności środków masowego przekazu (art. 11 USWyj RB).

W przypadku zaistnienia okoliczności natury politycznej (w tym próby siłowej zmiany porządku konstytucyjnego, przejęcia lub załamania władzy, zbrojnego powstania itp.) ustawy obu państw przewidują możliwość takich rozwiązań jak:

- a) wprowadzenie godziny policyjnej;
- b) ograniczenie wolności prasy i innych środków masowego przekazu przez wprowadzenie cenzury prewencyjnej i tymczasowe zajęcie lub konfiskata materiałów drukowanych, urządzeń nadawczych, wzmacniających dźwięk, techniki powielającej, ustanowienie specjalnego trybu akredytacji dziennikarzy;
- c) zawieszenie działalności partii politycznych i innych organizacji społecznych, które utrudniają usunięcie okoliczności będących podstawą wprowadzenia stanu nadzwyczajnego;
- d) wprowadzenie kontroli dokumentów tożsamości obywateli, osobistych przeszukań, przeszukań rzeczy, mieszkań i środków transportu;
- e) ograniczenie lub zakaz sprzedaży broni, amunicji, materiałów wybuchowych, środków specjalnych, substancji trujących, ustanowienie specjalnego trybu obrotu lekami i preparatami zawierającymi środki narkotyczne, substancje psychotropowe, silnie działające środki, alkohol etylowy, napoje alkoholowe i produkty zawierające alkohol;
- f) wydalenie – zgodnie z ustalonym trybem – osób naruszających reżim stanu wyjątkowego i niezamieszkujących na terytorium, na którym wprowadzono stan wyjątkowy (art. 12 USWoj RB, art. 13 USWyj RB).

Ponadto rosyjska ustawa federalna wprowadza możliwość przedłużenia okresu tymczasowego aresztowania osób zatrzymanych w związku z podejrzeniem popełnienia aktów terrorystycznych i innych szczególnie poważnych przestępstw na cały okres obowiązywania stanu wyjątkowego, jednak nie dłużej niż na trzy miesiące (art. 12 USWoj RB).

W przypadku zaistnienia katastrof, epidemii i innych okoliczności naturalnych dopuszcza się możliwość:

- a) tymczasowego przesiedlenia mieszkańców do bezpiecznych rejonów z obowiązkowym zapewnieniem im warunków bytowych;

- b) wprowadzenia kwarantanny, przeprowadzenia działań sanitarnych i przeciwepidemicznych, weterynaryjnych oraz innych;
- c) wykorzystania państwowych rezerw materiałowych, mobilizacji zasobów organizacji niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej i formy własności, zmiany trybu ich pracy, przedstawienie tych organizacji na produkcję niezbędną w warunkach stanu wyjątkowego;
- d) odsunięcia od pracy na okres obowiązywania stanu nadzwyczajnego kierowników podmiotów państwowych oraz niepaństwowych w związku z nienależytym wykonywaniem przez nich obowiązków oraz wyznaczenia innych osób do tymczasowego pełnienia obowiązków tych kierowników;
- e) w wyjątkowych przypadkach – mobilizacji ludności zdolnej do pracy oraz wykorzystania środków transportu należących do obywateli do wykonania niezbędnych prac (art. 13 USWoj RB, art. 12 USWyj RB).

Ograniczenia praw i wolności jednostek

Rosyjska ustawa federalna oraz ustawa białoruska potwierdzają zasadę proporcjonalności, głosząc, że środki stosowane w warunkach stanu wyjątkowego, które pociągają za sobą zmianę uprawnień organów władzy, w tym samorządu terytorialnego, praw i wolności człowieka oraz obywatela winny być stosowane w takim zakresie, w jakim wymaga tego powaga zaistniałej sytuacji oraz być zgodne z zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi FR i odpowiednio RB (art. 28 USWoj RB, art. 23 USWyj RB). Na terytorium, na którym obowiązuje stan wyjątkowy nie przeprowadza się wyborów ani referendum (art. 14 USWoj RB, art. 14 USWyj RB), w RB parlament nie podlega rozwiązaniu (art. 8 USWyj RB).

Kompetencje organów władzy publicznej

W celu zapewnienia reżimu stanu wyjątkowego w FR wykorzystywane są siły i środki organów bezpieczeństwa wewnętrznego, organów penitencjarnych, federalnych organów bezpieczeństwa i Gwardii Narodowej FR. Użycie Sił Zbrojnych FR może mieć miejsce tylko

w wyjątkowych przypadkach i w ograniczonym zakresie (art. 16–17 USWoj FR). Zbieżna sytuacja ma miejsce w RB, gdzie wykorzystywane są siły i środki organów spraw i bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB), wojsk wewnętrznych, zaś w sytuacjach klęsk żywiołowych – sił Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych. W wyjątkowych wypadkach, na mocy dekretu prezydenta RB, użyte mogą być również Siły Zbrojne RB (art. 16–17 USWyj RB).

Realizację zadań związanych ze stanem wyjątkowym obie omawiane ustawy nakładają na komendantów terytorium objętego tym stanem, powoływanego i odwoływanego na mocy dekretów odpowiednio prezydenta FR i prezydenta RB. W celu koordynacji działań przy komendancie i pod jego kierownictwem może być powołany dekretem prezydenta FR Sztab Operacyjny i odpowiednio dekretem Prezydenta RB Zjednoczony Sztab Operacyjny, składający się z przedstawicieli organów uczestniczących w realizacji stanu wyjątkowego (art. 18–19 USWoj RB, art. 18–19 USWyj RB). Dodatkowo na terytorium FR objętym stanem wyjątkowym na mocy dekretu prezydenta FR może zostać wprowadzone specjalne zarządzanie tymże terytorium przez utworzenie:

- a) tymczasowego specjalnego organu zarządzającego;
- b) federalnego organu zarządzającego terytorium, na którym wprowadzono stan nadzwyczajny.

Kierownik takiego organu powoływany jest przez prezydenta FR i mogą mu być przekazane w pełni lub całości kompetencje organu władzy wykonawczej danego podmiotu federacji (art. 22, 24–25 USWoj RB).

Wnioski

Powyższa analiza prowadzi do kilku istotnych wniosków. Na początek godzi się odnotować, że przedmiotowe ustawodawstwo obu państw istotnie różni się od właściwych regulacji obowiązujących w RP²⁸. Chodzi zarówno o unormowania konstytucyjne, które w RP

²⁸ Tj. ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątk-

są znacznie rozleglejsze i przede wszystkim wprost ustanawiają stany nadzwyczajne (czego w konstytucjach FR i RB brak), jak i o treść stosownych ustaw. Funkcjonująca w polskim porządku ustrojowym instytucja klęski żywiołowej w prawie FR i RB w sensie materialnym włączona jest do instytucji stanu wyjątkowego. Wspólną cechą ustawodawstw RP, FR i RB jest jednak ich oparcie na kierunkowej wytycznej ustanawiającej zasadę konieczności i proporcjonalności w stosowaniu stanów nadzwyczajnych.

Odnosząc się do przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych w FR i RB, wskazać należy ich dalece idącą zbieżność. W obu państwach ustawodawstwo wprowadza instytucje stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Przesłanki ich wprowadzenia w obu przypadkach są w istocie tożsame. Zakres środków stosowanych w ich trakcie również w zasadzie jest taki sam. Charakterystyczną cechą jest koncentracja uprawnień w rękach głów państw oraz możliwość regulowania działalności innych podmiotów w trybie prezydenckich dekretów. Funkcja parlamentów w omawianym zakresie kończy się w momencie zatwierdzenia wskazanych dekretów. Ustawy obu państw dają ich prezydentom dalece idącą swobodę i elastyczność w przedmiocie stosowania środków w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych. Ich katalog jest szeroki (szerszy niż wynikający z unormowań stanów nadzwyczajnych w RP²⁹), zaś stosowanie, szczególnie w stanie wyjątkowym ogłoszonym z powodów politycznych, może służyć naruszeniu praw obywatelskich gwarantowanych w konstytucjach FR i RB oraz przeczyć ich zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym wynikającym z Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich. Tym samym stan wyjątkowy może służyć jako środek represji politycznych, ograniczenia pluralizmu i nieuzasadnionej przesłankami obiektywnymi kontroli społeczeństwa.

kowym (Dz.U. z 2002 r., nr 117, poz. 985); ustawa 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).

²⁹ Por. A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4(20), s. 131–156.

Do różnic w uregulowaniach stanów nadzwyczajnych w obu państwach odnieść należy zaliczenie do nich skutecznego zamachu na życie prezydenta w RB oraz zaangażowanie w tej sytuacji w realizację przepisów dotyczących stanu wyjątkowego Rady Bezpieczeństwa RB. Podobny organ funkcjonuje również w FR, aczkolwiek zakres jego kompetencji wprost nie odnosi się do przedmiotowego zagadnienia. Ponadto w FR działa inny organ z zakresu polityki bezpieczeństwa – Rada Państwa FR, niemająca odpowiednika w RB³⁰.

Powyższe rozważania dowodzą, że o ile proces integracji ustawodawstw obu państw, toczący się formalnie w ramach Państwa Związkowego w odniesieniu do kwestii gospodarczych, walutowych czy społecznych nie jest dalece zaawansowany³¹, to regulacje stanów wyjątkowych, podobnie jak i funkcjonowanie organów bezpieczeństwa, podlegają ścisłej koordynacji.

Bibliografia

Akty prawa krajowego

Republika Białoruś

Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь [Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Republiki Białoruś], pravo.by/pravovaya-informat-siya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus.

Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З „О чрезвычайном положении” [ustawa Republiki Białoruś z dn. 24 czerwca 2002 roku nr 117-Z „O stanie wyjątkowym”], base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1988&ysclid=m9yjrjv13mw666673354.

Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 года №185-З „О военном положении” [ustawa Republiki Białoruś z dn. 13 stycznia 2003 roku nr 185-Z „O stanie wojennym”], base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3128.

³⁰ Szerzej: R. Czachor, *The State Council of the Russian Federation: the legal position and possible role in the authoritarian system of power*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, t. 35, s. 55–74.

³¹ *Idem*, *Problemy charakteru prawnego i funkcjonowania Państwa Związkowego (Białorusi i Rosji). Ujęcie normatywne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 134, s. 35–51.

Federacja Rosyjska

Конституция Российской Федерации [Konstytucja Federacji Rosyjskiej], <https://kremlin.ru/acts/constitution>.

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ „О чрезвычайном положении” [Federalna ustawa konstytucyjna z dn. 30.05.2001 r. nr 3-FKZ „O stanie wyjątkowym”], <https://kremlin.ru/acts/bank/16985>.

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ „О военном положении” [Federalna ustawa konstytucyjna z dn. 30.01.2002 r. nr 1-FKZ „O stanie wojennym”], <https://kremlin.ru/acts/bank/17804>.

Rzeczpospolita Polska

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

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985).

Ustawa 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).

Inne

Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

Konstytucja Republiki Francuskiej, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005.

Konstytucja Republiki Południowej Afryki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

Akty prawa międzynarodowego

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

Literatura

Complak K., *Stany nadzwyczajne á la française oraz á la polonaise*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22, s. 49–62.

- Czachor R., *Konstytucyjne naruszenie zasady trójpodziału władzy w państwach niedemokratycznych. Kazusy Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś i Republiki Kazachstan*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 135, s. 133–147.
- Czachor R., *Problemy charakteru prawnego i funkcjonowania Państwa Związkowego (Białoruś i Rosji). Ujęcie normatywne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, nr 134, s. 35–51.
- Czachor R., *Superprezydenccjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 89–98.
- Czachor R., *The State Council of the Russian Federation: the legal position and possible role in the authoritarian system of power*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, t. 35, s. 55–74.
- Działocha K., *Komentarz do art. 228, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 8–10.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5–19.
- Head M., *Emergency powers in theory and practice*, London 2017.
- Lazar N.C., *States of emergency in liberal democracies*, Cambridge 2013.
- Leszczyński T.Z., *Konstytucyjne podstawy stanów nadzwyczajnych w państwach bałkańskich i Turcji*, Kraków 2011.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Surówka A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4(20), s. 131–156.
- Zaleśny J., *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum” 2017, nr 1, s. 147–165.
- Ноздрачев А.Ф., *Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке*, „Журнал российского права” 2005, nr 9, s. 14–26.

Inne dokumenty

- CDL-AD(2006)015. Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17–18 March 2006), [https://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](https://venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx).
- CDL-AD(2016)006. Opinion on the Draft Constitutional Law on „Protection of the Nation” of France adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016), [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2016)006-e).
- CDL-AD(2016)037. Turkey – Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, adopted by the

Venice Commission at its 109th Plenary Session, 9–10 December 2016, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2016\)-037-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2016)-037-e).

CDL-PI(2020)003. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, [https://coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2020\)003-e](https://coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2020)003-e).

CDL-STD(1995)012. Emergency Powers – Science and technique of democracy, [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD(1995)012-e).

Усовершенствован порядок перевода госорганов с мирного на военное время [„O przejściu organów władzy państwowej i innych organizacji na wojenny tryb pracy”], <http://president.gov.by/ru/events/v-belarusi-usovershenstvovan-poryadok-perevoda-gosorgano-v-s-mirnogo-na-voennoe-vremya>.

Streszczenie

Stany nadzwyczajne w Federacji Rosyjskiej i Republice Białoruś.

Studium prawnoporównawcze

Artykuł przedstawia analizę regulacji prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych w Federacji Rosyjskiej i Republice Białoruś. Opierając się na metodzie dogmatycznej i prawnoporównawczej omówiono konstytucyjne oraz ustawowe podstawy wprowadzania stanów wojennych i wyjątkowych w obu państwach. Wskazano na koncentrację kompetencji w rękach prezydentów, szerokie katalogi środków ograniczających prawa jednostek oraz potencjalną możliwość nadużywania tych instytucji w reżimach autorytarnych. Ujawniono wysoką zbieżność regulacji przedmiotowej materii w obu państwach. Oznacza to, iż obowiązujące w nich regulacje stanów nadzwyczajnych, choć formalnie odrębne, są przejawem ścisłej koordynacji mającej miejsce w zakresie polityki bezpieczeństwa obu państw.

Słowa kluczowe: stan nadzwyczajny, stan wojenny, system prawny Federacji Rosyjskiej, system prawny Republiki Białoruś, prawo państw autorytarnych

Abstract

States of emergency in the Russian Federation and the Republic of Belarus. A comparative legal study

The following paper analyses the legal regulations concerning states of emergency in the Russian Federation and the Republic of Belarus. Based on the dogmatic and comparative legal methods, it discusses the constitutional and statutory foundations for the introduction of martial law and states of emergency in both countries. The article highlights the concentration of powers in the hands of the Presidents, the broad range of measures restricting individual rights, and the potential for abuse of these institutions within authoritarian regimes. It reveals a high degree of similarity between the relevant regulations in both countries. This indicates that, although formally separate, the regulations governing states of emergency in Russia and Belarus reflect close coordination in the field of security policy.

Key words: state of emergency, martial law, legal system of the Russian Federation, legal system of the Republic of Belarus, law of authoritarian states

