

Joanna Filaber
(Wrocław)

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A PRAWA I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA – WYBRANE UWAGI

ABSTRAKT

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki ograniczenia wolności i praw obywatela w sytuacji kryzysowej. Konstytucji RP zastrzega powyższe ograniczenia wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, dlatego też ustawodawca nie stanowi regulacji prawnych dotyczących przedmiotowej problematyki w ustawie o zarządzaniu kryzysowym ani w innych aktach prawnych. Jednakże mimo braku wyraźnego zapisu ograniczenia te występują w sytuacji kryzysowej i dotyczą między innymi: ograniczenia prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), wolności poruszania się, organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, a także wolności osobistej obywateli podlegających ewakuacji.

SŁOWA KLUCZOWE: stany nadzwyczajne, Polska, zarządzanie kryzysowe, ograniczenie praw i wolności obywatelskich, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne

Najważniejszym zadaniem publicznym demokratycznego państwa prawa jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem: powodzi, pożarów, katastrof, wichur, śnieżyc, susz oraz innych podobnych zdarzeń, powodowanych siłami natury i awariami technicznymi. Dlatego też obowiązkiem administracji publicznej jest dysponowanie adekwatnymi do każdej sytuacji rozwiązaniami systemowymi, to jest odpowiednimi regulacjami prawnymi oraz siłami i środkami pozwalającymi na skuteczne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Celem niniejszego

artykułu jest przedstawienie i bliższe omówienie relacji między zarządzaniem kryzysowym a ograniczeniami wolności i praw obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej. Problematyka ta, mimo swojej doniosłości i ważności w demokratycznym państwie prawa, pomijana jest w rozważaniach doktrynalnych i nie była do tej pory przedmiotem badań.

Należy podkreślić, że bezsporną tezą jest fakt, że ustrojodawca ograniczenia wolności i praw obywatelskich zastrzega wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych¹. Zatem ustawodawca nie stanowi regulacji prawnych dotyczących problematyki tej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym ani w innych aktach prawnych. Jednakże mimo braku wyraźnego zapisu ograniczenia te w sytuacji kryzysowej występują. Mowa tutaj między innymi o ograniczeniu prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto wymienić należy ograniczenie wolności poruszania się z art. 52 Konstytucji, ograniczenie organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach z art. 57 Konstytucji, a także wolności osobistej obywateli podlegających ewakuacji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 228 wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcie stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej², które mogą być ustanowione w sytuacjach szczególnych zagrożeń³, jeżeli zwykle środki konstytucyjne

- 1 Zob. E. Ura, S. Pieprzny, *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, s. 495 i n. Zob. też: E. Ura, *Uprawnienia organów administracji w czasie stanu klęski żywiołowej*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 537–543. Por. także T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych – ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- 2 Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP (Dz.U. nr 156, poz. 1301 ze zm.), Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 113, poz. 985 ze zm.) oraz Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.).
- 3 Pojęcie sytuacji szczególnych zagrożeń oznacza „poważne i bezpośrednie zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa oraz dla normalnego funkcjonowania instytucji państwowych” – K. Wojtyczek, *Granice integracji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 250. Szczególne zagrożenie zaś to dyrektywa skierowana do organów, w których gestii spoczywa decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, aby nie czyniły tego w razie każdego

są niewystarczające⁴. Ustrojodawca jednocześnie określił zasady funkcjonowania organów administracji publicznej w stanach nadzwyczajnych oraz w tzw. sytuacji normalnej. Tym samym Konstytucja RP dokonała podziału na zagrożenia zwykłe i zagrożenia szczególne dla państwa i jego obywateli. Jednakże brakowało regulacji odnoszącej się do zasad funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji narastającego zagrożenia powodującego sytuację kryzysową, która nie była jednak stanem nadzwyczajnym⁵. W zakresie materii istniała więc luka prawna, gdyż nie każde zagrożenie uzasadniało wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a wymagało odpowiedniego działania organów administracji odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa publicznego. Stąd też uchwalenie Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym lukę tę wypełniło⁶.

zagrożenia opisanego w kolejnych przepisach rozdziału XI konstytucji, lecz tylko w sytuacji zagrożenia szczególnego, przy czym stopień zagrożenia należy odnosić odpowiednio do charakteru zagrożeń, będącego przyczyną wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego; zob. szerzej: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 18 i n. Zatem wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, a więc jeżeli są niewystarczające do ich zwalczania – K. Działochą, *Uwaga 1 do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005.

- 4 Do przesłanek wprowadzenia poszczególnych stanów należy zaliczyć: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie międzynarodowe do wspólnej obrony przeciwko agresji – stan wojenny (art. 229 Konstytucji RP); zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – stan wyjątkowy (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usuwanie – stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP).
- 5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/2007 (Dz.U. nr 65, poz. 553; OTK-A 2009, nr 4, poz. 51).
- 6 Zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 235. *Nota bene*, w literaturze podnoszono także, jako zarzut w stosunku do wówczas projektowanej, a obecnie już obowiązującej, regulacji prawnej, że budowę systemu zwalczania klęsk żywiołowych rozpoczęto od jego modelu normatywnego, w trybie nadzwyczajnym, podczas gdy w pierwszej kolejności należałoby skonstruować i wdrożyć system zwalczania zagrożeń w trybie zwyczajnym; zob. szerzej: J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Zapobieganie klęskom żywiołowym i zwalczanie ich skutków w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, Samorząd Terytorialny, 1998, nr 5, s. 6 i n.

Pokreślenia wymaga fakt, że Konstytucja RP wyznacza jedynie granice między stanami nadzwyczajnymi a „normalnym” funkcjonowaniem państwa. Sytuacja kryzysowa zaś jest sytuacją rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Czy w związku z tym powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa? Problem, jaki powstaje w tym miejscu, sprawdza się do ustalenia, czy wprowadzane przez ustawę pojęcia sytuacji kryzysowej nie pokrywa się z wyróżnionymi w konstytucji przesłankami uprawniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Innymi słowy – chodzi o stwierdzenie, czy ustawa zwykła nie tworzy nowej (ustawowej) kategorii stanu nadzwyczajnego lub dąży do ominięcia konstytucyjnie ustanowionych zasad wprowadzenia stanów nadzwyczajnych⁷. Udzielając odpowiedzi na to pytanie, przywołać należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygnaturze K 50/2007⁸, gdzie stwierdzono, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP⁹, w sytuacjach, które nie spełniają przesła-

7 Wskazuje się także, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym to recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach, ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych – W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 51.

8 Dz. U. Nr 65, poz. 553.

9 Zgodnie z art. 26 ust 1 Konstytucji RP wskazać należy, że Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Przepis ten ustanowił zasadę służebności sił zbrojnych w zakresie zadań, do jakich są one przeznaczone w państwie. W literaturze przedmiotu zasadnie podnoszone jest, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku pojęciem „ochrona”, a nie „obrona”. Jak podkreśla Waldemar J. Wołpiuk, „ochrona według reguł przyjętych w języku polskim oznacza zabezpieczenie przed mogącym nastąpić niebezpieczeństwem. Użycie pojęcia »ochrona« musi być interpretowane jako wyrażenie woli ustawodawcy do użycia Sił Zbrojnych w celach nieagresywnych, w sytuacji koniecznej, gdy inne możliwości ochrony okażą się niedostateczne i nieskuteczne” –W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 12. Jednakże należy podkreślić, że ochrona państwa jest pojęciem nieostrym i wymienione w przepisie konstytucyjnym wartości podlegające ochronie nie wyczerpują składników pojęcia „ochrony państwa”, a władze publiczne, do których kompetencji należy kierowanie ochroną państwa, mogą prze-

nek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa ta stanowi zatem uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i jest ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Zarządzanie kryzysowe, zgodnie z art. 2 ustawy, to działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Zarządzanie kryzysowe obejmuje więc działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy.

Dodatkowo wskazać należy na etapowość działania organów administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, która składa się z czterech podstawowych faz zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganie sytuacjom kryzysowym¹⁰,

widzieć dla Sił Zbrojnych inne, nie wymienione w art. 26 ust. 1 zadania, jeżeli istotą ich jest ochrona państwa, związana z wartościami najważniejszymi dla bytu państwowego. Problemem jest to, czy bezpieczeństwo państwa obejmuje również bezpieczeństwo publiczne. Udzielając odpowiedzi na powyższe postawione pytanie, należy skonstatować, że zakres znaczeniowy bezpieczeństwa państwa zawiera w sobie także bezpieczeństwo publiczne. Zatem trzeba zaznaczyć, że w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego Siły Zbrojne zachowują swój służebny charakter i nie mogą podejmować działań z własnej inicjatywy, lecz nadal pozostają podporządkowane cywilnym władzom publicznym i podlegają ich kontroli.

- 10 W fazie zapobiegania sytuacjom kryzysowym powinny być opracowywane plany i programy działania na wypadek zagrożenia, czyli tzw. planowanie cywilne, które w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym obejmuje przedsięwzięcia organizacyjne mające na celu przygotowywanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania i wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dodatkowo w tej fazie podejmowane są działania mające na celu: wykrywanie i analizę zagrożeń, planowanie operacyjne, tworzenie rezerw i zapasów, realizację budowy i systemów zabezpieczających, przygotowanie straży, służb i inspekcji. Niezbędne są także prace legislacyjne i badania naukowe w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, gdyż to pierwszy etap zarządzania kryzysowego jest najważniejszy i to na nim powinny być skoncentrowane wszelkie środki.

przygotowywanie do przejmowania kontroli¹¹, reagowanie¹² w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej i odtwarzanie infrastruktury krytycznej¹³. Zapobieganie obejmuje zestaw podejmowanych działań mających na celu eliminowanie lub minimalizowanie, w długim okresie, ryzyka negatywnego wpływu skutków zagrożeń na ludzi, ich mienie, infrastrukturę i środowisko naturalne. Jest fundamentem sprawnego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Stanowi początkową fazę cyklu, chociaż przedsięwzięcia zapobiegania mogą być realizowane także w innych fazach. Istotą fazy przygotowania jest zaś opracowanie planów zapewniających skuteczne reagowanie, ich weryfikacja w procesie ćwiczeń i treningów oraz zapewnienie sprawnego systemu kierowania poprzez posiadanie profesjonalnych organów i zespołów kierowania. Faza reagowania polega na szybkim podjęciu i wykonaniu planowanych zadań po wystąpieniu zagrożenia. Reagowanie może być zainicjowane również jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia. Ostatnią fazą cyklu zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest odbudowa. Zasadniczym jej celem jest przywrócenie sprawności funkcjonowania społeczeństwa i infrastruktury do stanu normalnego, lecz w zmienionych już warunkach. Powinna być realizowana w taki sposób, aby dotknięte zagrożeniem systemy były po odbudowie mniej podatne na nowe zagrożenia¹⁴.

-
- 11 W fazie przygotowania podejmowane są działania w celu weryfikacji planów zarządzania kryzysowego, ćwiczeń i treningów (gry decyzyjne), doraźne szkolenia ludności, odtwarzanie rezerw i zapasów, organizowanie stanowisk kierowania, alarmowania i powiadamiania.
 - 12 W fazie reagowania – ma miejsce organizowanie stanowisk kierowniczych, mobilizowanie służb ratunkowych i ochotników, informowanie właściwych organów państwa i samorządu, środków masowego przekazu i społeczeństwa, alarmowanie, ratownictwo i ewakuacja, udzielanie pomocy poszkodowanym, opieka medyczna, psychologiczna, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na obszarze występowania sytuacji kryzysowej.
 - 13 W fazie odbudowy podejmowane są kompleksowe przedsięwzięcia polegające między innymi na przywróceniu niezbędnych, minimalnych standardów życia społecznego. Ponadto faza ta to także odbudowa długoterminowa, trwająca aż do całkowitej „odbudowy” całego obszaru dotkniętego sytuacją kryzysową.
 - 14 S. Lipski, *Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Wizja, misja i zasady zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 17 – artykuł w druku. W tym miejscu podkreślić należy, że odstawowym zadaniem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim gmin powinno być zapobieganie, czyli ograniczenie negatyw-

System zarządzania kryzysowego regulowany ustawą o zarządzaniu kryzysowym obejmuje organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, Siły Zbrojne RP oraz podmioty sektora prywatnego (właścicieli i posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji i urządzeń infrastruktury krytycznej, którzy zobowiązani zostali do jej ochrony przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem w celu zapewnienia ich ciągłego funkcjonowania). Ustawodawca określił także zadania organów naczelných administracji rządowej (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej) oraz wojewodów, starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)¹⁵. Jed-

nym skutków wystąpienia potencjalnych zagrożeń sytuacji kryzysowej. Tym samym należy odejść od działania polegającego jedynie na opracowywaniu planów zarządzania kryzysowego i wstępnej koordynacji działań na rzecz faktycznego zapobiegania. Dlatego też jakże ważne jest opracowywanie modeli zarządzania kryzysowego, gdyż dopiero wtedy decyzje podejmowane przez organy administracji publicznej w sytuacji kryzysowej będą racjonalne, skuteczne i efektywne.

- 15 Zgodnie z ustawą podmiotem sprawującym zarządzanie kryzysowe na terytorium RP jest Rada Ministrów, przy której tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego. Ustawa w art. 9 określa szczegółowe zadania tego Zespołu. Ponadto, w myśl art. 10 ustawy zostało stworzone Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego. Szczegółową organizację i tryb działania Centrum, uwzględniając potrzebę ciągłości funkcjonowania określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. nr 28, poz. 821). Zgodnie z art. 12 ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Tworzą oni w swoich urzędach zespoły zarządzania kryzysowego. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności, lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w urzędach zapewniających ich obsługę, tworzą centra zarządzania kryzysowego. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda, a jego organem pomocniczym w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego wynikających z jego kompetencji. Na mocy art. 16 ustawy stworzone zostały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Organem

nocześniej podkreślić należy, że struktura organów w zakresie zarządzania kryzysowego na stopniu gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim jest trójpodmiotowa i obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej (województwo, starostę, wójta, burmistrza, prezydenta miasta), organy opiniotwórczo-doradcze będące organami pomocniczymi, czyli gminne, powiatowe i wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego, a także gminne (miejskie), powiatowe, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, jako aparat pomocniczy¹⁶. Wobec powyższego wskazać należy, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania tych zadań publicznych. Jednakże należy pamiętać, że zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywane są również na podstawie innych ustaw niż ustawa o zarządzaniu kryzysowym¹⁷.

właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu. Starosta wykonuje zadania w tym zakresie przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Ustawa tworzy także powiatowe centra zarządzania kryzysowego. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który wykonuje zadania przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta. Ponadto, fakultatywnie wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

- 16 Podstawową zasadą zarządzania kryzysowego jest jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego za utrzymanie systemu zarządzania kryzysowego, z jednoczesną zmianą znaczenia ciał kolegialnych z roli decyzyjnej na opiniotwórczo-doradczą, których zadaniem jest wspomaganie jednoosobowego decydenta w podejmowaniu decyzji (wójta, prezydenta miasta, starosty i wojewody).
- 17 Należy zwłaszcza wymienić: Ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, z późn. zm.), Ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Ustawę z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58, z późn. zm.), Ustawę z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2005 r., nr 226, poz. 1944), Ustawę z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1229, z późn. zm.), Ustawę z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1230, z późn. zm.), Ustawę z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947, z późn. zm.), Ustawę z 7 lipca 1994 r. – Prawo budow-

Odnośnie do samej definicji sytuacji kryzysowej wskazać trzeba, że w tekście pierwotnym ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁸ art. 3 pkt 1 stanowił, iż przez sytuację kryzysowej należy rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r. (sygn. K 50/2007) art. 3 pkt 1 w brzmieniu pierwotnym uznany został za niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁹. Od 1 maja 2010 r. obo-

lane (Dz.U. z 2003 r., nr 207, poz. 2016, z późn. zm.), Ustawę z 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 197, z późn. zm.), Ustawę z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1504, z późn. zm.), Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), Ustawę z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. nr 109, poz. 1156, z późn. zm.), Ustawę z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2004 r., nr 161, poz. 1689, z późn. zm.), Ustawę z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2001 r., nr 5, poz. 43, z późn. zm.), Ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627, z późn. zm.), Ustawę z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r., nr 239, poz. 2019, z późn. zm.), Ustawę z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. nr 113, poz. 1207, z późn. zm.), Ustawę z 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. nr 126, poz. 1384, z późn. zm.), Ustawę z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.), Ustawę z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 113, poz. 985, z późn. zm.), Ustawę z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. nr 130, poz. 1112, z późn. zm.), Ustawę z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 156, poz. 1301, z późn. zm.), Ustawę z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. nr 130, poz. 1188, z późn. zm.), Ustawę z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r., nr 11, poz. 94, z późn. zm.) oraz Ustawę z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 171, poz. 1800, z późn. zm.).

¹⁸ Dz.U. nr 89, poz. 590.

¹⁹ Zasadniczy zarzut dotyczył nieprecyzyjności pojęć występujących w treści normatywnej zakwestionowanej definicji sytuacji kryzysowej. Pojęcie „wziewów społecznych” jest znane przede wszystkim w naukach społecznych, na gruncie prawa zaś jest

wiązuje nowa ustawowa definicja sytuacji kryzysowej, zgodnie z którą jest to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w istocie nie reguluje zagadnień odnoszących się do ograniczenia wolności i praw obywatelskich. Takie unormowania Konstytucja RP zastrzega wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych. Jednakże szczególne rozwiązanie zawiera art. 6 ustawy, który ogranicza prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. We wskazanym przepisie ustawodawca nałożył na właścicieli, posiadaczy samoistnych, posiadaczy zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązek przygotowywania i wdrażania stosownie do zaistniałego zagrożenia, własnych planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymywanie funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia. Dodatkowo ustawodawca nałożył obowiązek wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z administracją publiczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

W tym miejscu należy przywołać definicję ustawową infrastruktury krytycznej, określoną w art. 3 pkt 2 ustawy²⁰ – infrastrukturą tą są systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiek-

trudne do zaakceptowania. Niejasności natomiast głównie można zarzucić niedookreślonemu pojęciu „instytucji publicznych”. Zatem nieprecyzyjność i niejasność pojęć jest niezgodne przede wszystkim z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 konstytucji). Stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest zgodnie z wyrokiem TK z dnia 22 maja 2002 r. sygn. K 6/2002 (OTK ZU nr 31/A/2002, poz. 33) naruszeniem art. 2 konstytucji. Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym został zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit a) ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 131, poz. 1076). Art. 3 pkt 1 ustawy w brzmieniu pierwotnym utracił moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw RP.

²⁰ Zob. R. Piwowarczyk, *Rola infrastruktury krytycznej w zarządzaniu kryzysowym – w aktualnych i projektowanych regulacjach prawnych. Znaczenie systemów teleinformatycznych w ochronie infrastruktury krytycznej*, [w:] Z. Piątek (red.), *Monitorowanie zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym. XIV edycja konferencji z cyklu Zarządzanie Kryzysowe i Ratownictwo*, Warszawa 2010, s. 34–62.

ty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Zatem infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Ochrona infrastruktury krytycznej, w myśl pkt 3 art. 3 ustawy, to zaś zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Konstytucja RP w art. 22 określa, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny²¹, natomiast w art. 64 ust. 3 sta-

21 Artykuł 22 Konstytucji RP stanowi pewne uzupełnienie postanowień zawartych w art. 20, jest bowiem nawiązaniem do wyrażonej tam zasady wolności działalności gospodarczej, która obejmuje wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania wybranej sfery tej działalności. Ustrojodawca sformułował także określone warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność tej ograniczenia. Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej. Ograniczeń tych nie może zatem wprowadzać władza wykonawcza, czy to w drodze aktów prawnych Rady Ministrów, czy ministrów. Drugi warunek, podobnie jak w przypadku wyłączenia, polega na tym, że jest ono dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ma więc żadnych innych uwarunkowań, które by pozwalały wprowadzić tego rodzaju ograniczenia – W. Skrzydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *idem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002. Analiza zasady wolności działalności gospodarczej prowadzi do wniosku, że obejmuje ona zespół norm konstytucyjnych wyznaczającym władzom publicznym, zwłaszcza samemu ustawodawcy, zakazy arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych. Należałoby z niej wywnioskować również nakazy podejmowania takich działań, które mają na celu ochronę wolności; zob. szerzej: J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2001, nr 4; J. Hamplewicz, J. Jaroszyński, D. Kijowski, Z. Leoński, E. Smoktunowicz, J. Świątkiewicz, *Konstytucja RP a prawo administracyjne*, *Przegląd Legislacyjny*, 1997, nr 3. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP sformułowano ponadto kryteria dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności praw, wskazując, że są one możliwe tylko

nowi, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności²². Wskazane tu przepisy konstytucyjne wyznaczają zakres możliwych regulacji odnośnie do wykonywania prawa własności obiektów, instalacji lub urządzeń zaliczonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym do infrastruktury krytycznej. Jest to między innymi obowiązek współpracy ich właścicieli oraz posiadaczy samoistnych z administracją publiczną w zakresie jej ochrony

wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Należy zwłaszcza zaznaczyć, że wolność gospodarcza stanowi tak zwane publiczne prawo podmiotowe o charakterze „negatywnym”. W zakresie tej wolności uznaje się więc zasadę, że wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone – R. Kaszubski, J. Kołkowski, *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*, Glosa, 2000, nr 6. Swoboda w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej jest publicznym prawem podmiotowym każdego obywatela, które nie ma jednak charakteru absolutnego, lecz jego ograniczenie dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy jest to konieczne ze względu na ważny interes publiczny, tj. wystąpienia przesłanek z art. 31 ust. 3 konstytucji. Ponadto, konieczność ograniczenia swobody działalności gospodarczej jest uzasadniona, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc, że: a) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, b) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, c) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Przy czym graniczenie swobody działalności gospodarczej nie może naruszać jej istoty; zob. A. Krasuski, *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2003, nr 9.

- 22 W odniesieniu do ograniczenia prawa własności wskazała należy na głosę K. Matuzczyka (Przegląd Sejmowy, 2006, nr 4, poz. 107) do postanowienia Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2004 r., I CK 552/03. Wskazano w niej, że każda ingerencja w prawo własności stanowi *ultima ratio* i musi być dokonywana dopiero w sytuacji, gdy inne środki zawiodą, a jej zakres zawsze musi być zminimalizowany. Podstawę do takiego wniosku stanowi art. 64 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze wskazanych przepisów wynika, że prawo własności może podlegać ograniczeniom, ale tylko ze względu na wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji powody. Nadto wskazać należy, pojęcie własności użyto w art. 21 ust. 1 w podwójnym znaczeniu. Przepis ten traktuje ochronę własności jako podstawową zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z zamieszczenia owego przepisu w rozdziale I Konstytucji. Z drugiej strony prawo własności trzeba uznać za jedno z fundamentalnych praw podmiotowych jednostki. To drugie rozumienie własności zostało powtórzone w art. 64, który uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 – K. Świderski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, Casus, 2006, nr 4, s. 10 i n.

(art. 6 ust. 1 pkt. 5 ustawy), gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury, opracowanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury (art. 6 ust. 1 pkt 3) i odtwarzanie, w myśl art. 6 ust. 1 pkt 4, infrastruktury krytycznej.

Do obowiązków właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych infrastruktury krytycznej należy, zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przygotowywanie i wdrażanie stosownie do zaistniałego zagrożenia, własnych planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²³, wydanym na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, zwani operatorami infrastruktury krytycznej, mają prawny obowiązek tworzenia i aktualizacji (w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa lata, zgodnie z § 5 rozporządzenia) planów ochrony infrastruktury krytycznej, które sporządza się w wersji papierowej i elektronicznej. W myśl § 2 ust. 3 elementami struktury planu są: dane ogólne²⁴, dane infrastruktury krytycznej²⁵, charakterystyka zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz oceny ryzyka ich wystąpienia wraz z przewidywanymi scenariuszami rozwoju zdarzeń, zależności infrastruktury krytycznej od pozostałych systemów infrastruktury krytycznej oraz możliwości zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku zakłóceń powstałych w pozostałych systemach infrastruktury

²³ Dz.U. nr 83, poz. 542.

²⁴ Dane ogólne planu infrastruktury krytycznej, zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, to: nazwa i lokalizacja infrastruktury krytycznej, dane pozwalające zidentyfikować operatora infrastruktury krytycznej; nazwa, adres i siedziba, numery REGON, NIP i KRS, dane pozwalające zidentyfikować zarządzającego przedsiębiorstwem w imieniu operatora infrastruktury krytycznej; nazwa, adres i siedziba, numery REGON, NIP i KRS; dane obejmujące w zakresie niezbędnym do realizacji zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym – dane służbowe osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej; dane obejmujące imię i nazwisko osoby sporządzającej plan.

²⁵ Dane infrastruktury obejmują: charakterystykę i podstawowe parametry techniczne, plan (mapę) z naniesieniem lokalizacji obiektów, instalacji lub systemu, funkcjonalne połączenia z innymi obiektami, instalacjami, urządzeniami lub usługami.

krytycznej, zasoby (własne możliwe do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej i zasoby właściwych terytorialnie organów, możliwe do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej) oraz zasadnicze warianty działania (w sytuacji zagrożenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej z jednoczesną koniecznością zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania i odtwarzania). Plan infrastruktury krytycznej zawiera także zasady współpracy z właściwymi miejscowo centrami zarządzania kryzysowego i organami administracji publicznej.

Plan ochrony infrastruktury krytycznej wymaga również uzgodnienia, w myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia, w zakresie ich dotyczącym z właściwymi terytorialnie: wojewodą, komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, komendantem wojewódzkim Policji, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, wojewódzkim lekarzem weterynarii, państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, dyrektorem urzędu morskiego i z ministrem lub kierownikiem urzędu centralnego, w którego właściwości znajduje się system, do którego została zaliczona dana infrastruktura krytyczna. Należy podkreślić, że ze względu na wagę informacji zawartych w planie stosuje się do niego przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych lub o ochronie tajemnicy przedsiębiorstwa, zgodnie z § 2 ust. 6 rozporządzenia.

Zagadnienia ochrony infrastruktury krytycznej uregulowane są obecnie w wielu ustawach i aktach rangi podustawowej, m.in. w Ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁶, Ustawie z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁷, Ustawie z 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców²⁸, a także w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony²⁹, Rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym³⁰ oraz Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym³¹.

26 Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

27 Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221 z późn. zm.

28 Dz.U. nr 122, poz. 1320, z późn. zm.

29 Dz.U. nr 116, poz. 1090.

30 Dz.U. nr 192, poz. 1965.

31 Dz.U. nr 98, poz. 978.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na katalog zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w których mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP zawarty w art. 25 ust 3 przedmiotowej ustawy³². Wśród tych zadań znajdują się między innymi: ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych oraz wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego. Nie ulega wątpliwości, że realizacja każdego z wymienionych zadań może prowadzić do kolizji z wolnościami i prawami jednostki. Przykładowo: nie można wykluczyć, że izolowanie obszaru występowania zagrożeń będzie się wiązało z ograniczeniami w zakresie wolności poruszania się z art. 52 Konstytucji.

Jeśli zaś mowa o współudziale w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych, to nie wykluczone, że może to przybrać także formę uczestnictwa oddziałów Sił Zbrojnych RP w usuwaniu z tychże szlaków osób biorących udział w publicznych zgromadzeniach. Sytuacja ta może skutkować ograniczeniem wolności organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach, poręczonej w art. 57 Konstytucji³³. Wskazać trzeba, że w myśl art. 2 Ustawy z 5 lipca 1990 r. Prawo

32 Do zadań oddziałów Sił Zbrojnych, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, należy: współudział w monitorowaniu zagrożeń; wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń; wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych; ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach; prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych RP; usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP; likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych; usuwanie skażeń promieniotwórczych; wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych; udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych; wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego.

33 Omawiane uprawnienie konstytucja określa nie jako prawo zgromadzeń, ale jako wolność zgromadzeń. Jest to istotne rozróżnienie, gdyż jeżeli mamy do czynienia

o zgromadzeniach³⁴ wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy w zakresie niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Nie można również pomijać zagrożeń, jakie dla praw i wolności jednostki mogą wywoływać czynności ewakuacji poszkodowanej ludności. W wypadku tego rodzaju działań zawsze należy się liczyć z ograniczeniami, zwłaszcza wolności osobistej obywateli podlegających ewakuacji.

Reasumując, należy postawić następujące pytania: dlaczego, mimo że ustawodawca konstytucyjny zastrzegł wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych prawną możliwość ograniczenia praw i wolności, ograniczenia te występują w sytuacji kryzysowej, które jest sytuacją rodzajowo odmienną od stanów nadzwyczajnych? Czy Rzeczypospolita Polska będąca demokratycznym państwem prawa, aby zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, musi zawsze ograniczać ich swobody? Czy obywatele muszą godzić się na kolejne ograniczenia swoich praw i wolności w imię zwiększenia swojego bezpieczeństwa? Udzielenie jednoznacznych odpowiedzi jest zadaniem bardzo trudnym, chociaż sami obywatele mają świadomość, że takie działania podejmowane przez państwo ograniczają poczucie ich wolności i ich prawa to działania te w większości akceptują.

SUMMARY

Joanna Filaber

CRISIS MANAGEMENT AND HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

— SELECTED REMARKS

The purpose of this article is to depict the problem of limitations imposed on the rights and freedoms of citizens during a crisis situation. The Constitution of the Republic of Poland reserves such restrictions exclusively for the introduction of

z wolnością, to państwo jej nie stwarza, a ma jedynie zabezpieczyć jej realizację. Ustawa zasadnicza dopuszcza ograniczenia tej wolności, ale tylko w granicach i na warunkach, które określa ustawa – W. Skrzydło, *Komentarz do art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *idem*, *op. cit.*

³⁴ Dz.U. nr 51, poz. 297 z późn. zm. Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2005 r., IV S.A./Po 983/2005 (OSA 2006, nr 11, poz. 5).

extraordinary measures, i.e. martial law, state of emergency, and state of natural disaster; therefore, the matter in question is not regulated in the Crisis Management Act or any other piece of legislation. Yet regardless of the lack of explicit legal guidelines, the aforementioned restrictions are imposed in crisis situations and include, among others, limitations on the right of ownership and the freedom to carry out economic activity (Article 22 and 64(3) of the Constitution of the Republic of Poland), as well as freedom of movement, participation in and organizing peaceful assembly, and the personal liberty of citizens subject to evacuation.

Translated by Marzena Bąk

KEYWORDS: crisis situation, state of emergency, state of natural disaster, crisis management, restrictions of citizens' rights and freedoms