

Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej

1. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego *ex definitione* jest doniosłym wydarzeniem w demokratycznym państwie prawnym. Na takie, w zasadzie oczywiste, stwierdzenie pozwala analiza prawnej konstrukcji stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP¹, która w większej części sprowadza się do modyfikacji w dwóch sferach: działania organów władzy publicznej oraz zakresu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela².

Polskie doświadczenia sprawiają, iż w ostatnim czasie powszechnie rozważano możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych na terenach objętych powodzią, a władze państwowe dokonywały oceny sytuacji właśnie w odniesieniu do możliwości wprowadzenia właściwego dla niej stanu klęski żywiołowej³.

Dyskusja na temat wprowadzenia stanu nadzwyczajnego odbywała się jednak zasadniczo w sferze politycznej, a może ona prowadzić do prawi-

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

2 Najczęściej wskazuje się, że stan nadzwyczajny wymaga: ograniczeń praw i wolności dalej idących niż w sytuacji normalnej, koncentracji władzy w rękach egzekutywy, zmian w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych, zmian w systemie stanowienia prawa – por. M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 52.

3 Wnioski z tych ustaleń według Rady Ministrów wskazywały, iż wprowadzenie stanu klęski żywiołowej sprowadza się właściwie do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności.

dłowych wniosków jedynie wtedy, gdy rozważona zostanie prawna charakterystyka tej instytucji. Możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej skłania do szczególowej analizy regulacji prawnych, które dopuszczają możliwość odmiennego traktowania praw i wolności człowieka przez organy władzy publicznej w czasie jego trwania. Nie może bowiem budzić wątpliwości, iż ograniczenia, nawet wynikające z nadzwyczajnej sytuacji, muszą być w demokratycznym państwie prawnym wpr owadzane tylko i wyłącznie w sposób ściśle prawem przewidziany.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na zasadniczy instrument stanu klęski żywiołowej – możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela⁴. Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi na wieloetapowość procedury skorzystania z tego instrumentu. Ostatecznie legalność ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej wymaga bowiem respektowania postanowień: konstytucji, ustawy, rozporządzenia, aktu prawa miejscowego oraz decyzji indywidualnej. Należy zatem kolejno przyrzeć się wszystkim tym aktom.

2. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Te ogólne wymogi, dotyczące każdego z trzech stanów nadzwyczajnych, są w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej doprecyzowywane w taki sposób, że wskazuje się na możliwość wprowadzenia tego stanu w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Również tryb wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego jest przez ustrojodawcę najpierw normowany przepisami odnoszącymi się do wszystkich stanów nadzwyczajnych, stanowiącymi, iż może to nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy w drodze rozporządzenia. Następnie wskazuje on, już tylko w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej, że rozporządzenie to wydaje Rada Ministrów i ma ono wprowadzać stan klęski żywiołowej na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium państwa. Wskazuje się również na dopuszczalność przedłużenia tego stanu za zgodą Sejmu⁵.

4 Rzecz jasna, nie tylko w stanie klęski żywiołowej (czy w stanach nadzwyczajnych w ogóle) istnieje możliwość ograniczania praw i wolności jednostki. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej rozszerza jednak granice takiej ingerencji – o czym dalej.

5 Art. 228 i 232 Konstytucji RP. Nie jest prawdą twierdzenie, że „Konstytucja nie precyzuje, za pomocą jakiego aktu prawnego Rada Ministrów może wprowadzić (...)”

Regulacja konstytucyjna przewiduje w sposób ścisły dopuszczalność ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, wskazując, iż ograniczenia te dotyczyć mogą wolności i praw określonych w: art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)⁶. Został zatem stworzony katalog, którego charakter powoduje, iż nie jest dopuszczalne, by w stanie klęski żywiołowej ograniczono jakiegokolwiek inne konstytucyjne prawa.

Adresemem omawianych postanowień Konstytucji jest ustawodawca. To on może stworzyć prawną możliwość ograniczenia wskazanych praw. Rzecz jasna, nie wszystkie wymienione przez Konstytucję prawa muszą być przez ustawodawcę wyszczególnione jako podlegające potencjalnemu ograniczeniu.

3. Ustawą, która realizuje konstytucyjną delegację, jest ustawa o stanie klęski żywiołowej⁷. Bardzo precyzyjnie wskazuje ona na to, jakie prawa i wolności człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone. Dodat-

stan klęski żywiołowej” – J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 143. Tym bardziej nie do przyjęcia jest zaproponowana tamże forma uchwały. Należy bowiem konsekwentnie odczytywać normy odnoszące się do konkretnego typu stanu nadzwyczajnego łącznie z postanowieniami dotyczącymi stanów nadzwyczajnych w ogólności.

⁶ Art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę na szczególną technikę legislacyjną, za pomocą której skonstruowano ten katalog. Wywołuje ona spór co do tego, czy oba sposoby egemplifikacji praw i wolności mają równorzędny charakter, co pozwala na ich sprecyzowanie i zrozumienie we właściwych granicach (tak: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 193), czy też dla ustalenia zakresu dopuszczalnych ograniczeń znaczenie decydujące ma technika pierwsza, a więc wskazanie na konkretne jednostki redakcyjne Konstytucji RP, druga zaś podyktowana została przede wszystkim względami dydaktycznymi (tak: K. Działocha, *Stany nadzwyczajne*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 2, komentarza do art. 233).

⁷ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

kowym wymaganiem wprowadzonym przez ustawodawcę jest ten, aby zakres ograniczeń odpowiadał wskazaniom rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego stan nadzwyczajny.

Odrębnie wyszczególniono możliwość wprowadzenia ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym w celu usprawnienia przemieszczania się środków transportowych niezbędnych dla prowadzenia działań ratowniczych⁸ oraz w wykonywaniu pocztowych usług o charakterze powszechnym lub usług kurierskich⁹, co rozporządzeniem dokonują wskazani w ustawie ministrowie. Możliwość wydania stosownych rozporządzeń nie jest przez ustawodawcę uzależniona od stosownego unormowania zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów wprowadzającym stan klęski żywiołowej. Istotne jest to, że ograniczenia te mogą obowiązywać na terytorium całego kraju, nawet jeżeli stan klęski żywiołowej został wprowadzony tylko na jego części.

Przed wszystkim jednak pozostałe ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze¹⁰. Wszystkie dopuszczalne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela są wskazane w ustawie¹¹. Zgodnie z jej postanowieniami ograniczenia mogą polegać na: 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców; 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, co z kolei może powodować ograniczenia polegające na: a) zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy, b) obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy, c) powie-

8 Art. 24 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

9 Art. 25 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

10 Art. 20 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

11 Art. 21 i 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

rzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy; w takim przypadku pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego; 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia; 4) całkowitej lub częściowej reorganizacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych; 6) obowiązku poddania się kwarantannie; 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin; 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska; 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt; 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części; 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się; 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych; 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach; 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika; 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych, polegających na: a) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, b) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą, c) wykonywaniu określonych prac, d) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, e) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, f) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie, g) przyjęciu

na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych, h) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia, i) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion, j) pełnieniu war t, k) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie, l) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury¹².

W odniesieniu do tego katalogu podnosi się wątpliwości doty czące jego konstytucyjności, wskazując, że możliwości wprowadzenia obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu oraz zabiegom i kwarantannie narusza nietykalność (cielesną), a nie wolność osobistą, natomiast zakaz organizowania i przeprowadzania publicznych imprez masowych może naruszać prawo do uczestniczenia w zgromadzeniach¹³.

Choć analiza przepisów ustawy, w kontekście regulacji art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, w rzeczywistości nie daje pe wności, czy mieszczą się one w ramach ograniczeń dopuszczonych konstytucyjnie, to tr udno również stwierdzić z całą pewnością, iż są one z Konstytucją sprzeczne. Wskazywanych zastrzeżeń nie można bowiem w pełni podzielić. Ustawodawca nie jest wszak ograniczony tylko do korzystania z uprawnień, jakie przyznaje mu art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ale może on również realizować kompetencje zawarte w „zwykłych” możliwościach ograniczania praw i wolości na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się więc, że całość ustawowej regulacji mieści się konstytucyjnych ramach, z tym że część znajduje uzasadnienie we wprowadzeniu stanu klęski, część zaś, zdaniem ustawodawcy, może być konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego bądź dla ochr ony

12 Od niektórych świadczeń osobistych zwolnione są: osoby do 16. i powyżej 60. roku życia (b, c, f, j); osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące (a, b, c, f, h, j); osob y sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8, nad chor ymi lub osobami niepełnosprawnymi (a, b, c, f, j).

13 Por. M. Smaga, *Ustawa o stanie klęski żywiołowej – mity i fakty*, Rzeczpospolita, 11 lutego 2002 r.; P. Ruczkowski, *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U.02.62.558), LEX 2002. Wątpliwości co do konstytucyjności poszczególnych ograniczeń zgłaszano także w czasie prac legislacyjnych – por. Stanowisko Rządu z 23 stycznia 2002 r. wobec prezydenckiego projektu ustawy o stanie klęski żywiołowej, s. 4–5.

środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, a więc ma podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁴.

W tym kontekście można przyznać, że choć „formalnie, przepis art. 233 ust. 3 Konstytucji zezwala na zawieszenie praw w nim opisanych, [to w wyniku analizy przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej – dopisek: J.W.] okazuje się, że ustawodawca zwykły nie korzystał w ogóle z możliwości pozostawionej przez ustrojodawcę. Wymienione ograniczenia nie dość, że w większej części powtarzają przepisy innych ustaw zwykłych (...), są najzwyklejszą szeregową limitacją i nie mają nic wspólnego z derogacją”¹⁵. Nie zmienia to jednak faktu, że wolą ustawodawcy było, aby w sposób określony w ustawie i przez ustawowo wskazane podmioty (odmiennie niż w przepisach innych ustaw) można było wprowadzać określone ograniczenia tylko w stanie klęski żywiołowej.

Podkreślenia wymaga jednak to, iż wymienione w ustawie ograniczenia nie mogą nastąpić tylko ze względu na fakt wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Równie istotną przesłanką jest to, że każde ograniczenie musi być niezbędne. Spełnienie się tej klauzuli generalnej będzie podlegać ocenie w każdym konkretnym przypadku, pamiętać jednak trzeba, że niezbędność musi być rozumiana ściśle, mamy bowiem do czynienia z regulacją wyjątkową i to zarówno ze względu na charakter stanu nadzwyczajnego, jak i przez wzgląd na bezpośrednie oddziaływanie władzy publicznej na prawa i wolności jednostki.

4. Jak już wcześniej wskazano, zasadnicze znaczenie należy przypisać temu, by możliwość konkretnych, również ściśle wskazanych, ograniczeń przewidywało rozporządzenie Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. To właśnie akt wprowadzający stan klęski żywiołowej powinien dostosowywać możliwość przyznaną przez ustawodawcę do konkretnego stanu faktycznego, którego wystąpienie determinuje wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego. Wydaje się, iż rozporządzenie takie powinno co najmniej wymieniać te z wskazanych praw i wolności, które będą mogły podlegać ograniczeniu.

Nie może być zatem ograniczone żadne prawo ani naruszona wolność, których nie wymienia Konstytucja, ustawa o stanie klęski żywiołowej

¹⁴ Podobne wnioski, zwracając w tym kontekście uwagę na to, iż część identycznych ograniczeń może być wprowadzana także poza stanem klęski żywiołowej, wyciąga M. Smaga, *Administracja...*, s. 209.

¹⁵ M. Smaga, *Administracja...*, s. 159.

wej oraz rozporządzenie wprowadzające stan klęski. Wymagane jest, by wszystkie te akty wyraźnie dopuszczały możliwość ograniczenia konkretnego prawa lub wolności. Jednak przez sam fakt, iż wszystkie wskażą konkretne prawo, które podlegać będzie ograniczeniu, to samo ograniczenie jeszcze nie nastąpi. Kumulatywne wystąpienie regulacji dopuszczającej wprowadzenie odejścia od „normalnej” ochrony jednostki w tych aktach daje tylko kompetencje do dokonania ograniczeń w sposób przewidziany w ustawie o stanie klęski żywiołowej¹⁶.

5. W stanie nadzwyczajnym organy władzy publicznej po winny przede wszystkim stosować zwykłe środki działania. Dopiero w sytuacji gdy te okażą się nie wystarczające, można korzystać ze środków wynikających z regulacji o stanach nadzwyczajnych. Następują wówczas modyfikacje o charakterze przedmiotowym. W aspekcie omawianej problematyki mowa po prostu o przedstawionej możliwości wprowadzania ograniczeń, które niedopuszczalne byłyby bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, iż nawet wtedy działania władzy publicznej są zasadniczo podejmowane przez organy administracji funkcjonujące w zwyczajnym reżimie prawnym¹⁷.

W stanie klęski żywiołowej kompetencje do ograniczania praw i wolności otrzymują wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda. To te organy będą mogły realizować dyspozycję normy prawnej pozwalającej na wprowadzenie ograniczeń praw i wolności. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na fakt, iż organy te mogą wprowadzać ograniczenia „odpowiednio w zakresie swoich kompetencji”. Zgodnie z regulacją ustawową oznacza to, że nigdy nie będzie dochodzić do sytuacji, w której kompetencję do ograniczenia praw i wolności na danym obszarze będzie posiadał więcej niż jeden organ.

Uprawnienia takie będzie miał wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej zostanie wprowadzony tylko na obszarze gminy. Starosta stanie się potencjalnym prawodawcą, jeżeli stan klęski żywiołowej zostanie wprowadzony na obszarze więcej niż jednej gminy

¹⁶ Zatem do „dostosowania sfery wolności do wymagań konieczności dochodzi dopiero po czterech etapach »przeblizania« treści normy do sytuacji faktycznej” – M. Smaga, *Administracja...*, s. 192, co przez cytowanego autora jest krytykowane i prowadzi go do postulatu, aby zrezygnować z wymagań wskazywania dopuszczalnych ograniczeń w rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski żywiołowej.

¹⁷ Nawet te działania, które należą do reżimu nadzwyczajnego.

wchodzącej w skład powiatu. Natomiast wojewoda będzie kompetentny wtedy, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. Możliwość ograniczenia praw i wolności została bowiem przez ustawodawcę zastrzeżona dla osoby kierującej działaniami w stanie klęski żywiołowej.

Regulację tę należy interpretować w ten sposób, iż w stanie klęski żywiołowej obowiązującym w kilku gminach (tego samego województwa), które nie leżą na terenie tego samego powiatu, działaniami kieruje wojewoda. Teoretycznie jest więc możliwe wprowadzenie stanu klęski w kilku gminach odrębnie (jednym aktem), jednak nie wprowadza się w ten sposób odrębnego kierownictwa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w każdej z tych gmin z osobna.

Choć wskazuje się, że w praktyce rozwiązaniem bardziej racjonalnym będzie ogłoszenie w takiej sytuacji stanu klęski dla całego województwa, to pojawia się jednak pytanie, czy takie działanie byłoby legalne. Nie można bowiem rozszerzająco interpretować norm pozwalających na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a ustawodawca wyraźnie określa, iż stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Zatem w przypadku klęski żywiołowej niemożliwe jest wprowadzenie stanu klęski na tych obszarach, na których jej skutki nie występują i nie ma potencjalnego zagrożenia ich wystąpieniem¹⁸. Istotny jest jednak fakt, iż do ustalenia, kto kieruje działaniami w stanie klęski żywiołowej i tym samym posiada kompetencje do wprowadzania ograniczeń praw i wolności, bez znaczenia jest faktyczny zasięg klęski, a bierze się pod uwagę jedynie to, dla jakiego obszaru wprowadzono ten stan.

¹⁸ Sformułowanie „obszar” powinno być interpretowane w oderwaniu od jakichkolwiek podziałów administracyjnych państwa. Te nie mogą być bowiem pretekstem do rozszerzania stanu klęski na tereny, na których klęska (kwalifikowana w sposób pozwalający na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego) nie występuje, tylko ze względu na to, iż należą do tej samej jednostki podziału administracyjnego, która w znacznej części została dotknięta klęską żywiołową. Słusznie wskazuje się, że „od strony instytucji prawa administracyjnego obszar objęty regulacją wynikającą z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest typowym obszarem specjalnym ustanowionym na czas określony” – T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, Państwo i Prawo, 2003, nr 8, s. 77; por. J. Boć, *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 485–487.

Należy zaaprobować rozwiązanie gwarantujące jednoosobowe kierownictwo w omawianym reżimie prawnym, gdyż w tak szczególnych warunkach, jakie występują na terenie objętym stanem klęski, niedopuszczalne byłoby funkcjonowanie w obrocie prawnym aktów różnych organów regulujących ten sam zakres materii. Co więcej, przez wzgląd na formy prawne przewidziane do wprowadzenia ograniczeń rozstrzygnięcie kolizji między poszczególnymi aktami byłoby niezwykle kłopotliwe, co w warunkach stanu klęski żywiołowej uznać należy za nie do przyjęcia.

Ustawodawca wyraźnie określił, kiedy kierującym akcją przeciwną klęskową, a tym samym kiedy organem właściwym do wprowadzania ograniczeń praw i wolności jest wójt, kiedy starosta, a kiedy wojewoda. Powstaje jednak pytanie, kto jest kompetentny do wprowadzania ograniczeń w sytuacji, gdy stan klęski wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa¹⁹. Ustawa przewiduje bowiem taką kompetencję jedynie dla organów terenowych (wójta, starosty i wojewody), natomiast ustawowa konieczność „odpowiedniego” wykorzystywania tych kompetencji wskazuje na to, że organem właściwym do wprowadzania ograniczeń byłby w takiej sytuacji minister.

Wniosek taki płynie z zestawienia przepisów ustawy regulujących kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia²⁰ oraz wprowadzanie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela²¹. Wynika z niego wyraźnie, iż ograniczeń dokonuje organ kierujący działaniami w stanie klęski. Jednakże jeden z takich organów – minister, nie jest umocowany do wprowadzania ograniczeń. Tym samym pojawia się luka w prawie²² – luka niezwykle niebezpieczna. Nie ma bowiem żadnej możliwości jej ominięcia poprzez działania faktyczne. To, kto kieruje działaniami, ustalone jest w rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski (przez określenie obszaru jego obowiązywania).

19 *Nota bene* z taką sytuacją będziemy mieć do czynienia także wtedy, gdy stan klęski żywiołowej zostanie wprowadzony jedynie w dwóch (nawet sąsiadujących z sobą) gminach, jeżeli gminy te leżą będą w różnych województwach.

20 Art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

21 Art. 23 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

22 Pierwotny tekst projektu ustawy przesłany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, którego inicjatywą ustawodawczą zapoczątkowała procedurę legislacyjną, przewidywał kompetencję wojewody zawsze wtedy, gdy obszar stanu klęski żywiołowej przekracza granicę powiatu. Luka jest zatem wynikiem błędów powstałych w skutek zmiany redakcji tekstu projektu ustawy w pracach parlamentarnych.

Niedopuszczalne jest, aby kompetencja ta została przekazana. Tak więc przez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na obszarze znajdującym się w obrębie co najmniej dwóch województw dochodzi do swoistego paraliżu prawnego. Stan klęski, jako instytucja prawna, nie spełni pr zynależnych mu zadań, nie pozwoli bowiem na wprowadzenie ograniczeń praw i wolności. Trudno *de lege lata* zaproponować jakiegokolwiek satysfakcjonujące rozwiązanie, które pozwoli uniknąć konsekw encji niedopatrzeń ustawodawcy. Jedyнным praktycznym sposobem wyjścia z tej sytuacji mogłoby być wprowadzanie stanu klęski żywiołowej odrębnie (w drodze odrębnych rozporządzeń) dla obszarów położonych na terenie różnych województw. Przyznać jednak trzeba, że utrudni to (we wszystkich innych sferach niż ograniczanie praw i wolności) działania w czasie stanu klęski żywiołowej.

Dodatkowo pojawia się istotna wątpliwość, czy takie działanie b yłoby konstytucyjne. Choć brak wyraźnego zakazu wpr owadzania stanu klęski żywiołowej w omawiany sposób, to dopuszczenie praktyki, w której formalnie obowiązują niejako dwa (lub więcej) stany klęski żywiołowej, mogłoby stanowić obejście prawa. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na jednym obszarze, a następnie (po pewnym czasie) na innym, prowadziłoby bowiem do możliwości utrzymywania stanu klęski żywiołowej przez okres dłuższy niż trzydziestodniowy bez uzyskania zgody Sejmu. Takie działanie uznać należałoby jednoznacznie za sprzeczne z konstytucją.

Niezbędne jest zatem niezwłoczne zno welizowanie ustawy o stanie klęski żywiołowej tak, by umocować ministra właściwego do kierowania działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej występującego na terenie ponadwojewódzkim, do ograniczania wyszczególnionych w ustawie i rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski żywiołowej praw i wolności.

6. Omawiane ograniczenia mogą być dokonywane w drodze aktów indywidualnych albo generalnych. Ustawa wskazuje bowiem, iż wprowadzanie ograniczeń może następować w drodze decyzji albo zarządzenia lub rozporządzenia. Mamy zatem swoiste rozwiązanie, zgodnie z którym organ kompetentny do pojęcia okr eślonych działań dysponuje uprawnieniem do tego, aby dokonać wyboru, czy będzie korzystał w tym celu z aktu generalnego, czy też indywidualnego.

Zwrócić należy uwagę, iż zarządzenie i rozporządzenie to nie formy prawne, które pod taką nazwą wskazane są w Konstytucji RP²³. Rozpo-

23 Art. 87 i 93 Konstytucji RP.

rzządzenia w rozumieniu konstytucji mogą wydawać tylko enumeratywne wskazane w niej podmioty, natomiast zarządzenie jest na jej mocy aktem wewnętrznym. Skoro jednak akty wskazywane przez ustawę o stanie klęski żywiołowej podejmowane są przez organy terenowe, a ich immanentną cechą jest to, że ograniczają prawa i wolności, to nie spełniają one kryteriów pozwalających na kwalifikowanie ich w sposób, w jaki można by to czynić na podstawie charakterystyki źródeł prawa określonej konstytucyjnie. Po przeprowadzeniu wykładni norm ustawowych nie ulega wątpliwości, iż podjęcie aktu generalnego przez organ uprawniony do ograniczania praw i wolności oznacza w tej sytuacji wydanie aktu prawa miejscowego. Wątpliwość budzi natomiast działanie ustawodawcy, który nazywając akty prawa miejscowego zarządzeniem i rozporządzeniem, popełnia błąd ekwiwokacji²⁴.

Ustanowiony przez kompetentny organ akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie²⁵. Ogłoszenie w sposób przewidziany w ustawie o stanie klęski żywiołowej nie zwalnia z obowiązku podania aktu do wiadomości w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁶.

Natomiast decyzje, o których stanowi ustawa, to decyzje administracyjne. Stosuje się do nich unormowania Kodeksu postępowania admini-

24 Por. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, Nowe Zeszyty Samorządowe, 2009, nr 6, s. 9–22.

25 Zauważa się, że ustawa nie wskazuje terminu wejścia w życie omawianych aktów. Sugeruje się zatem, że należy stosować zasady właściwe dla przepisów porządkowych – por. M. Smaga, *Administracja...*, s. 207, co miałyby być konsekwencją ich ogłaszania w sposób właściwy dla przepisów porządkowych. Interpretacja ta nie znajduje jednak pokrycia w prawie pozytywnym. Sposób ogłaszania aktów ograniczających prawa i wolności jest tylko zbliżony do tego, jaki przewidziano dla przepisów porządkowych (*nota bene*, bardziej racjonalne byłoby określenie, że akty te ogłasza się w sposób właściwy dla przepisów porządkowych). Jednak nawet tożsamość sposobów ogłaszania nie byłaby argumentem dla analogicznego stosowania przepisu o terminie wejścia w życie aktów. Akty prawa miejscowego wydawane na podstawie komentowanych przepisów są bowiem aktami wykonawczymi, a nie porządkowymi, zatem konsekwentnie należy stosować do nich terminy właściwe dla aktów wykonawczych. Nie uchybia to, racjonalnej w sytuacji stanu klęski żywiołowej, możliwości określenia w akcie krótkiego terminu jego wejścia w życie, co będzie w pełni uzasadnione w oparciu o obowiązujący stan prawny.

26 Por. Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r., nr 17, poz. 95).

stracyjnego²⁷, z odrębnościami polegającymi na tym, że: 1) podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, 2) mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzone na piśmie, 3) odwołanie od nich wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie, 4) wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie 3 dni, a rozpatrzeniu – w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu odwołania, 5) organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda.

Zarówno w akcie prawa miejscowego, jak i decyzji podaje się: 1) podstawę prawną, 2) określenie zakresu i rodzaju ograniczeń, 3) określenie obowiązanych podmiotów, 4) miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń, 5) czas trwania ograniczeń, 6) pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia aktu.

Dwoistość form, w jakich może następować ograniczenie praw i wolności, wywołuje konieczność rozważania, jaki zakres dyskrecjonalności przysługuje organowi w wyborze jednej z nich. Użycie alternatywy rozłącznej „albo” sugeruje, iż organ wyrażając jeden z aktów, traci możliwość wydania drugiego. Trudno jednak, niestety, stwierdzić, do czego rozłączność tej alternatywy odnieść. Nie można bowiem przyjąć, iż ustanowienie jednego aktu prawa miejscowego powoduje niemożność wydawania decyzji ograniczających prawa i wolności. Dynamizm sytuacji w czasie trwania stanu klęski żywiołowej może bowiem doprowadzić do konieczności wprowadzenia dalszych, nieobjętych aktem prawa miejscowego, ograniczeń. Przy czym właściwą, w konkretnej sytuacji, formą wprowadzania owych dalszych ograniczeń może być właśnie decyzja (a nie nowelizacja aktu prawa miejscowego). Również fakt wydania decyzji w przedmiocie ograniczeń, nie może być przeszkodą, aby w miarę rozwoju sytuacji, gdy zajdzie taka konieczność, wprowadzić nawet takie same ograniczenia aktem prawa miejscowego, tak by ich adresatami stała się szersza grupa osób. Co więcej, właściwym wydaje się dopuszczenie możliwości, aby niektóre prawa zostały ograniczone generalnie, inne zaś indywidualnie, a zatem korzystania z obu form jednocześnie. Należy rów-

27 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

nocześnie zauważyć, że dobór formy prawnej powinien odpowiadać nie tylko konkretnej sytuacji faktycznej, ale jest niejako wymuszany r odzajem prawa lub wolności która podlega ograniczeniu²⁸.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że *de lege lata*, organ kompetentny do ograniczania praw i wolności może dowolnie dobierać formę prawną do sytuacji i konkretnych ograniczeń. Pamiętać należy o tym, że w sytuacji korzystania z obu form, żadna z decyzji nie może być sprzeczna z aktem prawa miejscowego. To on, jako akt normatywny, jest wiążący w wypadku kolizji, nawet jeżeli został wydany później.

7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta²⁹ oraz wojewoda to organy generalnie kompetentne do ograniczania praw i wolności, gdyż, o czym była już mowa, w stanie klęski żywiołowej działania władzy publicznej podejmowane są przez podmioty funkcjonujące w zwyczajnym reżimie prawnym. Regulacje nadzwyczajne mogą jednak przewidywać także możliwości powoływania specjalnych organów tylko na potr żeby działań związanych ze stanem nadzwyczajnym. W ten sposób następują modyfikacje w funkcjonowaniu władzy publicznej o charakterze podmiotowym.

Właśnie ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje ustanowienie odrębnego podmiotu, w którego ramach kompetencji znajduje się możliwość ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela. Podmiot ten nazywany jest przez ustawę pełnomocnikiem³⁰. Może być on powołany w dwóch przewidzianych ustawą przypadkach. Po pierwsze, w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego – gminie i powiecie, pełnomocnik jest powoływany w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania przez wójta lub starostę działaniami pr owadzonymi

28 Por. T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 80–81.

29 Liczne, pojawiające się w doktrynie tezy o niezdolności do wydawania aktów prawa miejscowego przez starostę w stanie klęski żywiołowej (tak: np. P. Ruczkowski, *Stan klęski żywiołowej, analiza administracyjnoprawna*, Ochrona Środowiska. Przegląd, 2003, nr 2, s. 17; M. Smaga, *Administracja...*, s. 197), jak i argumenty natury ogólnej o braku ustrojowej zdolności starosty do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (tak: np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 167) są nietrafione.

30 Słusznie zauważa się, iż nazwa wskazywałaby na to, że podmiot ten nie działa we własnym imieniu. Jednak analiza regulacji wykazuje, że takie wskazania są niewłaściwe, gdyż organ ten działa samodzielnie. Wątpliwa jest zatem prawidłowość prawnopozytywnej nazwy organu – por. P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 54.

w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W ten czas wojewoda może zawiesić uprawnienia wójta lub starosty wynikające z kierowania powyższymi działaniami oraz wyznaczyć do takiego kierowania pełnomocnika. Natomiast, gdy niezdołnym do kierowania lub niewłaściwie kierującym działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia jest wojewoda, wówczas jego uprawnienia mogą zostać zawieszony, a do kierowania działaniami powołany zostaje pełnomocnik. Kompetencje zawieszenia uprawnień wojewody i powołania pełnomocnika posiada właściwy minister³¹. W drugiej sytuacji, także przez właściwego ministra, pełnomocnik może być powołany, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. Uprawnienie takie aktualizuje się wtedy, gdy właściwy minister wyda polecenie, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, „organom samorządu terytorialnego” (polecenie takie jest dla nich wiążące), a te odmówią wykonania polecenia lub wykonają je niewłaściwie. Minister może w ten czas zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów.

31 Minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Warto odnieść się do kwestii możliwości funkcjonowania przepisów o pełnomocniku w rzeczywistości. Nasuwa się bowiem pytanie, dlaczego należałoby w stanie klęski zawieszać uprawnienia wojewody, skoro można po prostu go odwołać. Pełnomocnik nie może być przecież powołany do pomocy wojewodzie, niejako aby go odciążyć, a tylko w sytuacji, gdy nie radzi on sobie z zarządzaniem w stanie klęski. Należy zatem mniemać, że wojewoda nieradzący sobie ze swoimi zadaniami (a wprowadzenie pełnomocnika jest w istocie stwierdzeniem takiego faktu) jest niekompetentny lub nieudolny. Nie wydaje się zatem słuszne pozostawianie go na stanowisku. Trudno bowiem szacować stopień „udolności” wojewody w taki sposób, aby uznać za proporcjonalne pozostawienie go na stanowisku przy jednoczesnym wprowadzeniu pełnomocnika. Z czysto politycznego punktu widzenia powołanie pełnomocnika, który przejmie kompetencje wojewody w zakresie stanu klęski przy jednoczesnym pozostawieniu tak nieudolnej osoby na swoim stanowisku, byłoby dalece nieracjonalne. Ustawa przewiduje jednak możliwość, z których minister kierujący działaniami w stanie klęski żywiołowej może skorzystać, co nie przeszkadza, naturalnej jak się zdaje, decyzji premiera, aby wojewodę niezdołnego do kierowania działaniami lub działającego niewłaściwie odwołać.

Należy podkreślić, iż w e wszystkich przypadkach nie mamy do czynienia z substytucją organów, a jedynie z zawieszeniem części ich uprawnień. Ponadto chodzi tylko o te uprawnienia wskazane w ustawie i wynikające z kierowania działaniami w stanie klęski albo uprawnienia „odpowiednie”, przez co należy rozumieć – takie, które umożliwiają prawidłowe wykonanie polecenia ministra, tylko te bo wiem, zawieszone, kompetencje posiada pełnomocnik³². Nie zmienia to jednak faktu, iż w gestii pełnomocnika pojawiają się lub pojawić się mogą kompetencje do ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela³³.

Pełnomocnik wykonuje zatem także e uprawnienia, które przyznaje wójtowi, staroście albo wojewodzie ustawa o stanie klęski żywiołowej. Może on zatem (w warunkach określonych w ustawie), ograniczyć wolności i prawa człowieka i obywatela, a także wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych, a omówione regulacje opisujące kompetencje wójta, starosty i wojewody stosuje się w ten czas do niego.

8. Słuszność omówionych rozwiązań, szczególnie tych przewidujących dowolność w doborze formy prawnej dla ograniczenia praw i wolności, jest niekiedy poddawana w wątpliwość. Podaje się, iż zakres swobody organów administracji jest zbyt szeroki, a alternatywność wyboru formy powinna opierać się o ustawowo określone przesłanki³⁴. Dochodzi także do gruntownej krytyki aktualnie obowiązującego prawa pozytywnego regulującego relacje między organami administracji w stanie klęski żywiołowej przez podważenie samej zasady hierarchicznego podporządkowania wyprowadzonego poza strukturę scentralizowaną³⁵, co prowadzi również do merytorycznej kontestacji sposobu w jaki *de lege lata* ograniczane są prawa i wolności człowieka i obywatela. Argumenty podnoszone w tym

32 Odmiennie: M. Smaga, *Administracja...*, s. 75: „Pełnomocnik ten przejmuje wszystkie kompetencje organu, którego uprawnienia zawieszono”.

33 Niezrozumiałe jest stwierdzenie, że „ograniczenia (...) mogą być wprowadzane również w stosunku do pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 i art. 11 ust. 4” ustawy o stanie klęski żywiołowej – tak: M. Mączyński, *Władze publiczne w stanach nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009, s. 335. Oczywiście jest bowiem, że to nie pełnomocnika się ogranicza w jego kompetencjach, a pełnomocnik może wprowadzać przewidziane w ustawie ograniczenia.

34 T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 82–83.

35 M. Smaga, *Administracja...*, s. 75–76.

zakresie zasługują na podjęcie z nimi merytorycznej polemiki, która jednak wykracza poza ramy niniejszego artykułu. W tym miejscu postulaty dotyczące konieczności wprowadzenia zmian do ustawy o stanie klęski żywiołowej ograniczyć należy do podkreślenia omówionej, bezwzględnej potrzeby umocowania właściwego ministra do ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanu obowiązującego na obszarze więcej niż jednego województwa – rzecz jasna w nadziei, że nigdy nie zajdzie potrzeba korzystania z tych uprawnień.

