

FUNKCJONOWANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CZASIE STANU WYJĄTKOWEGO I STANU KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ A KOMPETENCJE PREZYDENTA RP

Mgr Mariusz Piekło

e-mail:kontakt@mariuszpieklo.pl, <https://orcid.org/0009-0002-8935-945X>

Streszczenie: Ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje daleko posuniętą decentralizację. Działaniami zapobiegającymi skutkom lub ich usuwaniem kierują różne podmioty w zależności od wielkości obszaru, na jakim wprowadzono stan klęski żywiołowej. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej skutkuje również zmianami w obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego. W czasie trwania klęski żywiołowej mogą ulec modyfikacji uprawnienia i obowiązki organów władzy publicznej.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje szereg ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą zostać wprowadzone, niemniej większość z nich nie wpływa na sposób funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Przesłankami do jego wprowadzenia są zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Należy jednak mieć na uwadze, że przy wprowadzeniu stanu wyjątkowego środki pozostają w „dyspozycji” Prezydenta RP i Rady ministrów, ściślej rzecz ujmując, decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego może podjąć Prezydent RP na wniosek Rady ministrów. natomiast stan klęski żywiołowej pozostaje w gestii Rady Ministrów.

Słowa kluczowe: stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, samorząd terytorialny.

1. Wprowadzenie

Każde państwo, niezależnie od miejsca i czasu, ustroju politycznego czy zasobności, jest narażone na różnego rodzaju niebezpieczeństwa i kryzysy. Aby się przed nimi chronić, tworzy szereg uregulowań prawnych, które stanowią podstawę działań określonych organów, instytucji, inspekcji, straży. Działania te mają zapobiegać, a jeżeli to niemożliwe łagodzić skutki wspomnianych niebezpieczeństw i kryzysów. Przepisy prawne w tym zakresie powinny być jasne, klarowne i co niezwykle ważne w pełni transparentne. Obowiązki ciężące głównie na organach administracji państwowej, odnoszące się do bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, powinny

zostać tak skonstruowane, aby w nagłych wypadkach nie wystąpiły wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności każdego z nich.

Należy pamiętać, że już w 52 roku p.n.e. Cynceron rzymski mąż stanu, prawnik, wygłosił dewizę, która brzmiała „*Salus populi suprema lex esto*”¹, „Dobro ludu niechaj będzie najwyższym prawem” (Cicero *De legibus* III, 3, 8), twierdząc, że interes oraz wolność jednostki należy podporządkować interesowi ogółu, ratunek i bezpieczeństwo państwa jest prawem najwyższym. Maksyma ta powinna przyświecać i stanowić sedno przy wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych, zapis ten również został uwieczniony w 1922 roku na medalu w pierwszą rocznicę uchwalenia Konstytucji Marcowej z 1921 r.², w której wystąpiła konstytucjonalizacja problematyki stanów nadzwyczajnych w polskim porządku prawnym (art. 124) odnosząc się do dwóch instytucji, tj. stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego.

W przypadku wystąpienia szczególnego zagrożenia państwa demokratycznego istnieje możliwość zastosowania ekstraordynaryjnego środka, jakim jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, czyli specjalnego reżimu prawnego, którego konstytucyjną cechą jest zawieszenie bądź ograniczenie określonych praw i wolności jednostki³. Wówczas na ustrojodawcy spoczywa szczególna odpowiedzialność, zwłaszcza w obszarze określenia metod, form i zakresu ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego.

Należy jednak pamiętać, że od połowy XX wieku zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego nie należy do wyłącznej kompetencji państwa, gdyż obowiązują bowiem normy prawa międzynarodowego określające minimum ochrony praw i wolności jednostki nawet w okresie największego zagrożenia państwa. Szczególnie istotne znaczenie mają zobowiązania międzynarodowo-prawne wynikające z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966)⁴ oraz art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (1950)⁵. Przewidują one ustanowienie minimalnej ochrony praw i wolności jednostki w warunkach stanu nadzwyczajnego w postaci katalogu tzw. praw niedorogowalnych. Odpowiednikiem tych postanowień jest art. 233 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶

Trzeba jednak zaznaczyć, że nie istnieją natomiast międzynarodowo-prawne wzorce określające sposób funkcjonowania organów władzy publicznej w warunkach stanu nadzwyczajnego, sferę tę pozostawiono uznaniu suwerennego państwa. Jak można zauważyć skupienie kompetencji spoczywa w rękach organów władzy wykonawczej (rządu, prezydenta).

1 T. Szymański, G. Jędrejek, *Salus Rei Publicae Suprema Lex*, Wydawnictwo Diecezjalne w Sandomierzu, Lublin 2002, s. 17.

2 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

3 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 9; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 13; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 180.

4 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.

5 Konwencja O Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

6 Art. 233 Prawa i wolności człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W Rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ wymienia się trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny art. 229, stan wyjątkowy art. 230 oraz stan klęski żywiołowej art. 232. Jak sama nazwa wskazuje nie mamy tutaj do czynienia ze standardową sytuacją, ale ze szczególnym zagrożeniem, w którym nie można skutecznie reagować przy wykorzystaniu zwyczajnych instrumentów, przez co konieczne jest zastosowanie środków nadzwyczajnych, uruchamianych według ściśle określonego trybu. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest związane z ochroną bytu państwa. Niezbędne jest zatem zachowanie, które będzie miało na celu ochronę Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Aby to osiągnąć, niekiedy konieczne będzie ograniczenie określonych w Konstytucji RP praw i wolności jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej.

Ustawodawca określił zakres tych ograniczeń w poszczególnych ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych. Działania te mają zapobiegać, a jeżeli to niemożliwe - łagodzić skutki wspomnianych niebezpieczeństw i kryzysów.

Do wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych zastosowanie znajdują wspólne postanowienia, które określa się jako zasady ogólne stanów nadzwyczajnych: zasada wyjątkowości, zasada legalności, zasada proporcjonalności, zasada celowości, zasada tymczasowości, zasada ochrony podstaw systemu prawnego, zasada ochrony organów przedstawicielskich. Działania, które są podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia oraz powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, który określa art. 228, ust. 5 Konstytucji RP⁸. Niezwykle istotny zapis dotyczy art. 228 ust. 6 Konstytucji RP, gdzie w przypadku wprowadzenia jakiegokolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie mogą być zmienione: Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej. Ponadto w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie zostanie wprowadzony stan nadzwyczajny.

W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego nadzędne uprawnienia posiadają organy administracji rządowej wobec organów jednostek samorządu terytorialnego, należy również pamiętać o kompetencji Prezydenta RP, która jest zbieżna z jego funkcją stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium co stanowi art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁹.

Niezmiernie istotnym jest, aby przepisy prawne w tym zakresie były jasne, klarowne i co niezwykle ważne w pełni transparentne, ponieważ obowiązki ciążące

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

9 Ibidem.

głównie na organach administracji państwowej, odnoszące się do bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, powinny zostać tak skonstruowane, aby w nagłych wypadkach nie wystąpiły wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności każdego z nich.

2. Stan wyjątkowy

Zgodnie z Konstytucją RP stan wyjątkowy¹⁰ jest wprowadzany na podstawie ustawy, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia Prezydenta RP. Przesłankami do jego wprowadzenia są zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

To właśnie Prezydent na wniosek Rady Ministrów w drodze rozporządzenia może wprowadzić na części albo na całym terytorium państwa stan wyjątkowy co stanowi art.230 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, wprowadzany jest na okres nie dłuższy niż 90 dni. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni¹¹.

Jeśli stan wyjątkowy wprowadzony zostanie na obszarze większym niż jedno województwo, to koordynatorem działań zgodnie z ustawą jest premier. Jeśli natomiast jest to część lub jedno województwo kontrolę i koordynację działań sprawuje wojewoda.

W związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na jednostki samorządu terytorialnego nie są *ex lege* nakładane żadne dodatkowe zadania, a organom tych jednostek w momencie wprowadzenia stanu wyjątkowego nie przyznaje się ani nie odbiera automatycznie żadnych kompetencji. Zmiany w prawnych uwarunkowaniach działania organów jednostek samorządu terytorialnego mogą natomiast nastąpić w związku z ograniczeniem niektórych wolności i praw człowieka i obywatela.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹² dopuszcza również zawieszenie organów gminy, powiatu lub samorządu województwa, jeśli te nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Zgodnie z przyjętą przez Sejm poprawką Senatu do ustawy o stanie wyjątkowym, minister spraw zagranicznych ma notyfikować sekretarzowi generalnemu ONZ i sekretarzowi generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego¹³.

Stan wyjątkowy jest bezsprzecznie stanem „cięższego kalibru” w stosunku do stanu klęski żywiołowej. Oprócz szeregu uprawnień władzy i ograniczeń w stosunku do obywateli w czasie jego obowiązywania może być wprowadzona m.in. cenzura prewencyjna, kontrola zawartości przesyłek i listów, kontrola korespondencji

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

13 Ibidem, art. 7. w brzmieniu: Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego.

telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych, itp. Należy tu jednak zaznaczyć, że wprowadzenie stanu wyjątkowego powinno mieć miejsce w sytuacjach naprawdę osobliwych, zważywszy na fakt, iż władza publiczna ma wystarczające możliwości, by z zagrożeniami stanowiącymi przesłanki wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego poradzić sobie w trybie działania zwyczajnego.

W dniu 2 września 2021 r. po raz pierwszy pod rządami obowiązującej Konstytucji został wprowadzony stan wyjątkowy, został on wprowadzony w Polsce na obszarze granicznym z Białorusią, w związku z występującym według władz szczełnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego¹⁴ powtórzono regulacje rozporządzenia Prezydenta RP. Doprecyzowano jedynie, że zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym obowiązuje całą dobę oraz wprowadzono od niego szereg wyjątków.

Z dniem 2 października 2021 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2.09.2021 r.¹⁵ w sprawie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni ograniczono, z wyjątkami, prawo posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez zakazanie ich noszenia na obszarze objętym stanem wyjątkowym.

Przyjęte przy wprowadzeniu stanu wyjątkowego ograniczenia praw i wolności spowodowały zatem, że organy jednostek samorządu terytorialnego stały się zobowiązane do wydawania decyzji o zakazie zgromadzeń, decyzji odmawiających zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych oraz decyzji o zakazie odbycia imprez artystycznych lub rozrywkowych. Należy jednak zauważyć, że rozporządzenia kształtujące stan prawny w czasie trwania stanu wyjątkowego nie precyzują, na czym polegać ma ograniczenie prawa do informacji, a przede wszystkim nie wprowadzają zakazu udostępnienia informacji publicznej we wskazanym zakresie, a jedynie wprowadzają niedookreślone ograniczenie w tym dostępie. Tym samym nie sposób przyjmować, że na podmioty objęte ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶ został nałożony obowiązek wydawania decyzji odmawiających udostępnienia informacji dotyczących czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Należy jednak mieć

14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. poz. 1798).

15 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 21 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

16 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

na uwadze, że w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego mamy do czynienia ze współdziałaniem organów egzekutywy.

W przypadku zaistnienia którejkolwiek z przesłanek zawartych w art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywa co do wprowadzenia stanu wyjątkowego należy do Rady Ministrów, która podejmuje w tym zakresie odpowiednią uchwałę i wystosowuje wniosek do Prezydenta RP wprawdzie o tym, jakie ograniczenia obowiązywać będą we wprowadzanym stanie wyjątkowym, ustala w pierwszej kolejności Prezydent RP w rozporządzeniu wprowadzającym stan wyjątkowy lub przedłużającym czas jego trwania, ale w trakcie obowiązywania stanu wyjątkowego, polski prawodawca zadbał o utrzymanie pozycji ustrojowej sejmu w systemie władzy publicznej. Z tego też powodu, w przypadku stanu wyjątkowego, występuje możliwość przyjęcia lub uchylecia postanowienia Prezydenta RP, a także wykonywania przez ten organ wszystkich kompetencji przewidzianych na czas normalnego funkcjonowania państwa. Nie zmienia to jednak faktu szczególnej roli, jaka przypada Prezesowi Rady Ministrów (w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na większym niż jedno województwo) lub wojewodzie (w przypadku wprowadzenia tego stanu na obszarze jednego województwa). To właśnie tym podmiotom powierza się wykonywanie działań przywracających konstytucyjny ustroj państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, ze szczególnym uwzględnieniem koordynacji i kontroli funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej.

W czasie trwania stanu wyjątkowego marginalizacji ulegają samorządowe organy lokalne i regionalne. W stanie wyjątkowym dla zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego wystarczające zaś jest to, aby organy te nie spełniały, ustalonego w sposób niedookreślony, kryterium dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych¹⁷. Zawieszenie organów jednostek samorządu terytorialnego na tej podstawie może jednak nastąpić wyłącznie na okres nie dłuższy niż czas trwania stanu wyjątkowego, a stan zawieszenia ustaje z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego¹⁸ (ewentualnie z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów). Co więcej, w przypadku gdyby organy samorządu terytorialnego nie były wystarczająco skuteczne w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji powierzonych im zadań na mocy przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy, wprowadzając na ich miejsce zarząd komisaryczny¹⁹ (w osobie komisarza rządowego art. 12 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym). Komisarza rządowego, tak jak przy stosowaniu zawieszenia jako środka nadzoru *ad personam* na podstawie przepisów ustrojowych, powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, choć trzeba zaznaczyć, że w stanie wyjątkowym nie następuje to za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz

17 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

18 Ibidem, Art. 12. ust. 4 w brzmieniu: Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

19 Ibidem, Art. 12. Ust. 2 w brzmieniu: Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub województwa²⁰. Jednak fakt, że kwestie te zostały uregulowane w ustawie o stanie wyjątkowym powoduje, że nie są to rozwiązania identyczne. Już sama przesłanka zawieszenia władz, tj. nie wykazywanie dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego pozwala administracji rządowej na dużo większą uznaniowość, bo pojęcie „niedostatecznej skuteczności” jest niezdefiniowane, a granica między działaniem skutecznym a niedostatecznie skutecznym jest niezwykle płynna, co stwarza niebezpieczeństwo nadużycia tego instrumentu, tym bardziej że kontrola jego stosowania jest mocno ograniczona.

Zgodnie z art.11 ust.1 w czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane²¹.

Natomiast ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić dopiero po uprzednim przedstawieniu zarzutów tym organom i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje szereg ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą zostać wprowadzone, niemniej większość z nich nie wpływa na sposób funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego, choć oczywiście wpływa na ich mieszkańców.

3. Stan klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej jest stanem szczególnego zagrożenia, dlatego działanie organów władzy publicznej, w tym terenowej, podlega szczególnemu, wyjątkowemu reżimowi prawnemu. Ta wyjątkowość reżimu prawnego polega przede wszystkim na poszerzeniu kompetencji władczych, w tym ingerujących w sferę wolności i praw człowieka i obywatela określonym w art. 228, ust. 3 Konstytucji RP²².

Stan klęski żywiołowej jest instytucją konstytucyjną. Ustrojodawca wymienia dwie przyczyny, z powodu których wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może okazać się niezbędne: zapobieżenie skutkom katastrofy (działania prewencyjne) oraz usunięcie tych skutków (działania ratownicze)²³.

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej, określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie z systematyką rozdziału XI Konstytucji

20 J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w okresie stanu wyjątkowego*, LEX/el. 2021 - komentarz praktyczny.

21 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

23 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 437.

skala zagrożenia w stanie klęski żywiołowej musi mieć charakter nadzwyczajny, natomiast nie istnieją międzynarodowe wzorce określające sposób funkcjonowania organów władzy publicznej w warunkach stanów nadzwyczajnych.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej definiuje klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną w czasie, której organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów przedmiotowej ustawy. Należy wspomnieć, że nie istnieje w Konstytucji RP zapis odnoszący się do „zagrożeń terrorystycznych”, zagadnienie to zostało dodane przez ustawodawcę w ustawie o stanie klęski żywiołowej w art.3 ust 2 określając katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogącą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

W odróżnieniu do innych stanów nadzwyczajnych organem uprawnionym do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów, a nie Prezydent RP. Jest to dość oczywiste, zważywszy, że za bezpieczeństwo wewnętrzne, a w szczególności zarządzanie kryzysowe na terenie kraju odpowiada właśnie Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ponadto w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego stan klęski żywiołowej niewymagana jest jego kontrola przez Sejm RP. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (w przypadku jednego województwa lub na terenie całego kraju) kieruje minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego 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 wówczas minister wyznaczony jest przez Prezesa Rady Ministrów.

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje art. 13 ustawy o stanie klęski żywiołowej zgodnie z którym w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister, o którym mowa powyżej, może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, ale z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, jest także uprawniony do wydawania poleceń wiążących organom samorządu terytorialnego²⁴.

Przyznanie kolegialnemu organowi rządowej administracji naczelnej uprawnienia odnośnie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (Rada Ministrów) powoduje, że jest ona zasadniczo jedynym decydem w tym zakresie, co w praktyce może okazać się nie tylko groźne, ale i szkodliwe dla obywateli, ale także dla państwa, które odszkodowawczo odpowiada za niekompetencję swoich organów. Uznanie Rady Ministrów musi być równoważone jej odpowiedzialnością w zakresie nie tylko niewprowadzenia tego stanu, ale również opieszałości w wydaniu stosownego rozporządzenia.

W przypadku zaistnienia przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej i wzięcie pod uwagę związanego z tym zagrożenia Rada Ministrów

24 Stan klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

powinna wydać rozporządzenie w tym przedmiocie, w przeciwnym wypadku jej członkowie mogą ewentualnie ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu²⁵. Tego rodzaju odpowiedzialność za delikt konstytucyjny jest jednak rozmyty, gdyż ustrojodawca, jak również i ustawodawca, nie przewidział stosownego obowiązku w zakresie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej skutkuje również zmianami w obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego. W czasie trwania klęski żywiołowej mogą ulec modyfikacji uprawnienia i obowiązki organów władzy publicznej. Zaistniałe ograniczenia zasady samodzielności w działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w czasie trwania stanu nadzwyczajnego przewidują postanowienia ustawy o stanie klęski żywiołowej w rozdziale 2 regulującym zasady działania organów władzy publicznej.

Przepisy u.s.k.ż. na zasadzie wyjątku wprowadzają określone zmiany w zakresie działania organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej, co stanowi oczywistą konsekwencję wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego. Określone przez tę ustawę wyjątki oznaczają dopasowanie struktur, organizacji oraz kompetencji organów publicznych do potrzeby zwalczania zaistniałego zagrożenia²⁶. Kompetencje dotyczące kierowania działaniami mającymi za cel zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie w ramach samorządu terytorialnego wykonują organy monokratyczne, w gminie w zależności od jej statusu - wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz w powiecie starosta, będący jednocześnie przewodniczącym zarządu powiatu. W województwie tego rodzaju właściwość będzie posiadał wojewoda, który równocześnie jest organem nadzoru nad działaniem organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Taki podział nie budzi większych kontrowersji, jednak wydaje się zasadne przypisanie większej roli samorządowi województwa, co *de lege ferenda* powinno nastąpić w ustawie szczególnej jaką jest u.s.k.ż. Zatem podmiotami kierującymi działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zgodnie z art.8 u.s.k.ż. w zależności od obszaru objętego stanem nadzwyczajnym są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, wojewoda lub też minister właściwy do spraw administracji publicznej. W przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierujący na swoim terenie działaniami zmierzającymi do zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej podlega staroście. Analogicznie ustawodawca przewidział podległości dla wykonujących swoje zadania w tym obszarze starostów, a mianowicie w przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, realizujący wynikające z ustawy

25 M. Karpiuk, *Miejsce Rady Ministrów w aferze bezpieczeństwa publicznego*, [w:] M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego* Warszawa 2013, s. 42. Za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponosi m.in. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, art. 198 ust. 1 Konstytucji RP.

26 M. Polinceusz, *Stan klęski żywiołowej - zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 77.

o stanie klęski żywiołowej zadania starosty podlega wojewodzie. Co istotne, najszersze zadania postawiono przed gminą w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W czasie stanu wyjątkowego działania w terenie, które przywracają normalne funkcjonowanie struktur publicznych, prowadzi wojewoda posiadający kompetencje kierownicze²⁷. Również w przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia przez wojewodę, minister, o którym mowa w art. 8 pkt 4 u.s.k.ż, może zawiesić uprawnienia wojewody, o których mowa w ust. 1 i 2 u.s.k.ż, oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać wiążące polecenia mogą otrzymywać kierownicy jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy. Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze.²⁸ Kompetencje w zakresie wydawania wiążących poleceń pozwalają organowi wykonawczemu gminy sprawniej i skuteczniej zapobiegać skutkom klęski żywiołowej lub je usuwać w przypadku ich wystąpienia.

Jednakże jak się okazuje polecenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w omawianej sferze nie wywołują po stronie adresata polecenia obowiązku jego wykonania. Kierownik takiej jednostki organizacyjnej, która działa na obszarze gminy, może odmówić wykonania polecenia, jeżeli według niego jest bezzasadne, wówczas działania wójta pozostają nieskuteczne. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiadamia wówczas organ nadrzędny, ewentualnie sprawujący nadzór, który podejmuje stosowne rozstrzygnięcie w tym zakresie. Nie występuje tutaj automatyzm odnośnie wykonania polecenia, które jest kierowane do jednostki wywodzącej się spoza struktury organizacyjnej gminy, a jedynie działającej na jej obszarze.

Ustawowa kompetencja dotycząca wydawania przez starostę wiążących poleceń organom wykonawczym gmin z obszaru powiatu jest sprzeczna z Konstytucją RP, ponieważ w jednostkach samorządu terytorialnego (ich organów) nie ma zastosowania zasada podporządkowania. Powiat nie jest zatem strukturą nadrzędną wobec gminy, jest jedynie jednostką samorządu terytorialnego o szerszym obszarze działania, posiadając również inne kompetencje. Wobec powyższego wójt (burmistrz,

27 J. Kostrubiec, *Status of a Voivodship Governor as an Authority Responsible for the Matters of Security and Public Order*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy” 2018, nr 5, s. 39

28 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 189-190. Bezpieczeństwo na obszarze gminy zapewnia m.in. jej organ wykonawczy, w związku z powyższym musi on posiadać władcze kompetencje w stosunku do określonych podmiotów działających na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. Zob. M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 175.

prezydent miasta) nie jest podporządkowany staroście, a co jest z tym bezpośrednio związane, ten drugi nie może władczo ingerować w samodzielność organu gminy. Wydawanie wiążących poleceń, o których mowa powyżej, jest konstytucyjnie niedozwoloną ingerencją.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Natomiast art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W ten sposób Konstytucja RP ustanawia zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych.

Opisany powyżej system administracji publicznej czyni z dotychczas samodzielnych i niezależnych jednostek samorządu terytorialnego część scentralizowanego układu administracyjnego, ale należy pamiętać, że konstrukcja ta posiada wyłącznie tymczasową i nadzwyczajną gwarancję wysokiego stopnia efektywności realizowanych zadań w stanie nadzwyczajnym²⁹.

Jeżeli chodzi z kolei o nadzwyczajne środki, które powinny zostać zastosowane w celu zniwelowania zagrożenia uzasadniającego wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, to zapewne chodzić powinno o te wyszczególnione w rozdziale XI Konstytucji RP. Specyfika konkretnego zagrożenia nie wyklucza rzecz jasna w ramach uzupełnienia wyżej wymienionych środków nadzwyczajnych skorzystania z rozwiązań przewidzianych na gruncie ustawodawstwa zwykłego (np. ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁰ czy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³¹).

Niewątpliwie istotnym zapisem wpływającym istotnie na funkcjonowanie obywatela w stanach nadzwyczajnych jest art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, który zawiera zamknięty katalog praw i wolności, które w czasie stanu klęski żywiołowej mogą zostać ograniczone. Zgodnie z jego brzmieniem ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 Konstytucji RP (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 Konstytucji RP (wolność osobista), art. 50 Konstytucji RP (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 Konstytucji RP (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 Konstytucji RP (prawo do strajku), art. 64 Konstytucji RP (prawo własności), art. 65 ust. 1 Konstytucji RP (wolność pracy), art. 66 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji RP (prawo do wypoczynku).

W doktrynie wskazuje się, że wszystkie te prawa nie mają charakteru absolutnego i podlegają ograniczeniom również wówczas, gdy nie ma wprowadzonego stanu

29 Art. 228 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

30 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r.o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

31 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1284 z późn. zm.).

nadzwyczajnego. Artykuł 233 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza natomiast możliwość ich ograniczania na szczególnych warunkach wskazanych w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, łagodniejszych od tych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rozwinięcie postanowień konstytucyjnych w zakresie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela nastąpiło na gruncie art. 20–26 u.s.k.ż. Prawa, które podlegają derogacji w czasie stanu klęski żywiołowej, to przede wszystkim prawa pracownicze, prawa związane z prowadzeniem działalności gospodarczej czy prawa związane z wolnością poruszania się.

Ustrojodawca wskazał w art. 232 Konstytucji RP, że czas obowiązywania stanu klęski żywiołowej nie może przekroczyć 30 dni, jednak w praktyce zakres czasowy jego obowiązywania może być określony dwojako: 1) przez podanie dnia, w którym stan klęski żywiołowej przestanie obowiązywać bądź 2) przez określenie liczby dni, w czasie których stan ten będzie obowiązywał, ale dopuszczalne jest przedłużenie stanu klęski żywiołowej.

Uprawnieniem tym dysponuje Rada Ministrów, która może tego dokonać za uprzednią zgodą Sejmu i wydaje się to rozwiązanie słuszne. Nie zawsze bowiem okres 30 dni będzie wystarczający do usunięcia następstw zdarzeń, które spowodowały wprowadzenie tego stanu. Istotne zastrzeżenie budzi jednak brak stosownej regulacji wskazującej maksymalny okres, na jaki stan ten może zostać przedłużony oraz ile razy można tę procedurę powtarzać. W skrajnych okolicznościach może to doprowadzić do sytuacji, kiedy stan klęski żywiołowej zostanie przedłużony bezterminowo albo będzie on przedłużany periodycznie, kreując sytuację swoistej dyktatury Rady Ministrów znajdującej poparcie w większości sejmowej. Dlatego tak rozumianą regulację ustrojową można uznać jako wadliwą, a na pewno wymagającą korekty i doprecyzowania. Trzeba jednak obiektywnie stwierdzić, że stan klęski żywiołowej spośród wszystkich stanów nadzwyczajnych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów nie podlega kontroli Sejmu. Ustrojodawca nie przyznał Sejmowi jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających mu kontrolę proklamowania lub zniesienia stanu klęski żywiołowej. Niemniej należy uwzględnić regulację przewidzianą w art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji. Przepisy te pozostają wspólne dla wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych. Przy uwzględnieniu wskazanych regulacji uzasadnione wydaje się, aby Sejm dysponował możliwością ustosunkowania się do stanu klęski żywiołowej na zasadzie analogii do dwóch pozostałych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym *de lege fundamentalis ferenda* ustrojodawca powinien ustanowić kontrolę parlamentarną nad proklamacją stanu klęski żywiołowej.

Należy również mieć na uwadze, że wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych pozwala z jednej strony, skoncentrować działania na odwróceniu zagrożenia, z drugiej natomiast - chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla możliwości manipulowania procedurą wyborczą. Powszeczne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania swojej woli przez wyborców.

W marcu 2020 roku ówczesny lider partii opozycyjnej zwrócił się do premiera, by wprowadził stan klęski żywiołowej ze względu na epidemię COVID-19, co pozwo-

liłoby m.in. przesunąć termin wyborów prezydenckich. Przypomnę, że propozycja konieczności przesunięcia daty wyborów prezydenckich wywołała burzliwą dyskusję w gronie profesorów prawa, konstytucjonalistów, w sprawie wypowiedzieli się również Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Sąd Najwyższy.

Nie mniej jednak w czasie epidemii COVID-19 kilka państw zdecydowało się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a mianowicie: Węgry, Włochy, Hiszpania, Słowacja czy Czechy. Inne państwa, w tym Wielka Brytania, Niemcy czy Polska, nie zdecydowały się na zastosowanie tak szczególnych rozwiązań, wykorzystały natomiast do walki z epidemią standardowe, tzw. „konstytucyjne” środki, bądź też dokonały nowelizacji dotychczasowych regulacji z zakresu zapobiegania chorobom zakaźnym.

4. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę zaprezentowane w niniejszej publikacji przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych w miarę klarownie określają one zasady wprowadzania ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela, które zawsze ocenione powinny zostać przez pryzmat konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zastosowanie dwustopniowości wdrożenia takich ograniczeń może ułatwiać realizację tej zasady i dostosować kolejne obostrzenia do rzeczywistych potrzeb i skali zagrożenia.

Należałoby jednakże jeszcze raz przeanalizować, czy nie byłoby zasadnym doprecyzować, określić w ustawie kryterium dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez poszczególny organ jednostki samorządowej, co pozwoliłoby na uniknięcie niepotrzebnych kolizji prawnych. Błędna interpretacja dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez poszczególny organ jednostki samorządowej w konsekwencji może doprowadzić do niektórych ograniczeń w sposobie korzystania przez organy jednostek samorządu terytorialnego z posiadanych kompetencji.

Natomiast nie budzi wątpliwości w stanie nadzwyczajnym ograniczenie samodzielności i niezależności zdecentralizowanego samorządu terytorialnego, które podyktowane są koniecznością ochrony wartości najwyższych, takich jak obrona państwa, jego demokratycznego porządku konstytucyjnego, ochrona życia i zdrowia jego obywateli, a także mienia, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Realizacja zadań w tak skonstruowanym systemie administracji publicznej niemalże czyni z dotychczas samodzielnych i niezależnych jednostek samorządu terytorialnego część scentralizowanego układu administracyjnego. Należy jednak pamiętać, że konstrukcja ta może mieć wyłącznie tymczasowy i nadzwyczajny charakter oraz stanowić ma gwarancję wysokiego stopnia efektywności realizowanych zadań. Uważam jednak, że ustawodawca powinien dokonać konkretyzacji zapisów dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych.

Uważam jednak, że niewątpliwie największym zagrożeniem związanym z wprowadzeniem stanu wyjątkowego jest możliwość zawieszania organów JST i wpro-

wadzanie w ich miejsce komisarza rządowego, jako że instrument ten może być nadużywany i wykorzystywany do doraźnych celów politycznych. Pozostałe skutki wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą oczywiście zakłócić funkcjonowanie samorządów i wpłynąć na ich finanse, jednakże nie powinno być to zbyt dotkliwe. Ustawa o stanie wyjątkowym nie przewiduje bowiem żadnych szczególnych przepisów dotyczących sądowej kontroli rozstrzygnięć o zawieszeniu organów jednostek samorządu terytorialnego i powołaniu komisarzy rządowych.

Poważne wątpliwości interpretacyjne w moim przekonaniu budzi w tym zakresie także stosowanie powyższych regulacji zapewniających ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podczas stanu wyjątkowego. Ustawa o stanie wyjątkowym nie przewiduje bowiem żadnych szczególnych przepisów dotyczących sądowej kontroli rozstrzygnięć o zawieszeniu organów jednostek samorządu terytorialnego i powołaniu komisarzy rządowych. Spodziewać się natomiast należy, iż wiele sporów wynikających z wprowadzonych ograniczeń i zakazów samorządy będą musiały rozstrzygać w salach sądowych. Stan szczególnego zagrożenia nie uzasadnia także rozmywania zasad, w tym zasad ustrojowych, stanowiących podstawę zorganizowania administracji publicznej w terenie.

Również poprzez nieudolność, arogancję, czy brak wyobraźni organu w zakresie realizacji zadań wynikających ze sfery bezpieczeństwa narodowego nie może uzasadniać nadużywania uznania administracyjnego, nieracjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, czy korzystania z instrumentów nadmiernie ingerencyjnych.

Istotne zastrzeżenie budzi również brak stosownej regulacji wskazującej maksymalny okres, na jaki stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony oraz ile razy można tę procedurę powtarzać. W skrajnych okolicznościach może to doprowadzić do sytuacji, kiedy stan klęski żywiołowej zostanie przedłużony bezterminowo albo będzie on przedłużany periodycznie, kreując sytuację swoistej dyktatury Rady Ministrów znajdującej poparcie w większości sejmowej. Dlatego tak rozumianą regulację ustrojową można uznać jako wadliwą, a na pewno wymagającą korekty i doprecyzowania.

Reasumując wcześniejsze rozważania, można przyjąć zasadniczy wniosek dotyczący kompetencji głowy państwa (Prezydenta) w stanie wyjątkowym oraz w stanie klęski żywiołowej, iż jest ona ograniczona na rzecz większych kompetencji Rady Ministrów.

Ponadto w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego stan klęski żywiołowej niewymagana jest jego kontrola przez Sejm RP. Poważne wątpliwości interpretacyjne budzi w tym zakresie stosowanie powyższych regulacji zapewniających ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podczas stanu wyjątkowego.

Ustawodawca w u.s.k.ż. w zakresie działania terenowych organów administracji publicznej, odnośnie czynności podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, ustanowił szereg konstrukcji sprzecznych z Konstytucją RP. Powyższe stanowi nie tylko patologię legislacyjną, ale jest również elementem dysfunkcyjnym, godzącym w samodzielność samorządu terytorialnego. Zasada de-

centralizacji władzy publicznej wymaga poszanowania konstytucyjnie ustanowionego statusu samorządu terytorialnego jako podmiotu niezależnego, działającego na własną odpowiedzialność. Ta zasada jest naruszana przez przepisy określające zasady działania terenowych organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej.

W demokratycznym państwie prawnym taki stan rzeczy nie może być utrzymywany. Wydaje się jednak, że ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych były tworzone pod wpływem pewnych impulsów zewnętrznych i z niezrozumiałym pośpiechem, czego skutkiem są widoczne luki i niedookreślenia pozwalające na dowolność interpretacyjną i wykładniczą, co w tej materii nie powinno mieć miejsca.

Piśmiennictwo

- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Karpiuk M., *Miejsce Rady Ministrów w aferze bezpieczeństwa publicznego*, [w:] Karpiuk M., Walczuk K. (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Polinceusz M., *Stan klęski żywiołowej - zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] Karpiuk M., Orzeszyna K. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Szymański T., Jędrejek G., *Salus Rei Publicae Suprema Lex*, Wydawnictwo Diecezjalne w Sandomierzu, Lublin 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS DURING A STATE OF EMERGENCY AND STATE OF NATURAL DISASTER AND THE POWERS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

Summary: The Act on the State of Emergency provides for a number of restrictions on human and civil liberties and rights that may be introduced. Actions to prevent or remove the effects are managed by different entities, depending on the size of the area where a state of natural disaster has been introduced. The introduction of a state of natural disaster also results in changes in the functioning of local government. Eligibility may be modified during a natural disaster and obligations of public authorities.

The Act on the State of Emergency provides for a number of restrictions on human and civil rights and freedoms that may be introduced, but most of them do not affect the functioning of local government bodies. The grounds for its introduction are threats to the constitutional system of the state, the security of citizens or public order.

However, it should be borne in mind that when a state of emergency is introduced, the measures remain at the disposal of the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, more precisely, the decision

The President of the Republic of Poland may decide to introduce a state of emergency at the request of the Council of Ministers. while the state of natural disaster remains the responsibility of the Council of Ministers.

Key words: state of emergency, state of natural disaster, local government.