



Małgorzata Dąbrowska<sup>1</sup>✉

<sup>1</sup>Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Poland

## TRYB I KONSEKWENCJE PRAWNE WPROWADZENIA STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

**Abstrakt.** Tryb, sposób i przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jako jednego ze stanów nadzwyczajnych określa ustawa zasadnicza wraz z ustawami szczegółowymi. Celem stosowania rzeczonyj instytucji jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Analizę ustanawianych w jej ramach ograniczeń warto przeprowadzić w odniesieniu do działalności naczelnych organów państwowych oraz podstawowych praw i wolności obywatela. Wiodącą rolę w procesie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej odgrywa Rada Ministrów, która to w drodze rozporządzenia określa m.in. czas i obszar obowiązywania ograniczeń. Należy mieć w tym kontekście na uwadze chociażby zasadę proporcjonalności oraz celowości wprowadzanych obostrzeń, tak aby zapewnić prawidłowość funkcjonowania organizmu społecznego i niwelować negatywne skutki stanu odbiegającego od normy.

**Słowa kluczowe:** stan nadzwyczajny, stan klęski żywiołowej, prawo konstytucyjne

### WPROWADZENIE

Z szeroko pojętego doświadczenia życiowego można wywnioskować, że – pomimo należytej staranności – nie wszystkie okoliczności można przewidzieć. Jednostka, nawet posługując się odpowiednimi i dostępnymi narzędziami, nie jest czasami w stanie zapobiec procesowi wykreowania rozmaitych sytuacji faktycznych. Do rzeczonych okoliczności niewątpliwie zalicza się stan klęski żywiołowej, który opcjonalnie, w przypadku spełnienia określonych przesłanek ustawowych, musi być wprowadzony wedle obowiązującej regulacji prawnej. Ze względu na istotne implikacje wspomnianej instytucji

na praktyczny obrót prawny, niezbędnym jest szersze omówienie problematyki.

### MATERIAŁY I METODY (SPOSÓB I TRYB WPROWADZENIA STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ)

Analizę obranego zagadnienia należy rozpocząć od pochylenia się nad przepisami prawnymi ustawy zasadniczej, a zatem ustrojodawczego aktu państwa o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa (Witkowski i Bień-Kacała, 2015). Poświęcony omawianej materii został bowiem rozdział XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, regulujący instytucję stanów nadzwyczajnych. Ustawodawca

✉ Małgorzata Dąbrowska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ul. Jurija Gagarina 15, 87-100 Toruń, e-mail: dabrowskalawyer@gmail.com

wymienia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz badany stan klęski żywiołowej.

Warto zaznaczyć, że źródłami obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są wyżej wspomniana Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (Konstytucja, 1997). W sytuacjach szczególnych zagrożeń, w przypadku kiedy środki konstytucyjne okazują się niewystarczające, art. 228 ustawy zasadniczej wyraźnie wskazuje na możliwość wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Stanowi on „reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze” (Prokop, 2005).

Co istotne, żadne z obowiązujących unormowań nie definiuje terminu stanu klęski żywiołowej. (Sajfan i Bosak, 2016). Jedynie ustawa o stanie klęski żywiołowej (Ustawa, 2002) podaje wyjaśnienie pojęcia klęski żywiołowej, określając ją jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej ilości osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Co interesujące, w doktrynie podkreśla się, że „stan klęski żywiołowej jawi się jako ograniczona wersja stanu wyjątkowego, polegająca na równoczesnym wyłączeniu z przesłanek zastosowania stanu wyjątkowego zagrożeń wewnętrznych, powodowanych przez awarie techniczne lub katastrofy naturalne” (Complak, 2014; Brzeziński, 2007a). W opinii autora jest to pogląd nieco niefrasobliwy, gdyż prawodawca świadomie wyodrębnia trzy stany nadzwyczajne, aby funkcjonowały one jako odrębne, zróżnicowane od siebie byty. Podejmowane próby ich potencjalnego ujednoczenia wydają się niecelowe.

Należy również zauważyć, że nie każda katastrofa naturalna lub awaria techniczna zaliczać się będzie do okoliczności uprawniającej aparat władzy publicznej do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (Banaszak, 2002). Zaprezentowane przyczyny wystąpienia klęski żywiołowej mają charakter otwarty, nieokreślony definitywnie, chociażby ze względu na niedające się przewidzieć *a priori* sytuacje losowe. Ustawodawca świadomie nie wylicza wszelkich wskazań w tym zakresie, mając na uwadze niemożność zapewnienia w ten sposób maksymalnej ochrony obywatelom. Z racji dynamicznie

rozwijających się uwarunkowań społecznych, gospodarczych, informatycznych czy wreszcie ekologicznych sformułowanie wyczerpujących przesłanek wystąpienia klęski żywiołowej staje się zadaniem zbytecznym, a nade wszystko niemożliwym. Celem wdrożenia przedmiotowej instytucji jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usunięcie. Zapewnienie należytej ochrony wszystkim jednostkom na terytorium RP przed negatywnymi skutkami wyliczonych zjawisk określić można mianem elementarnej powinności spoczywającej na polskim ustawodawcy.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej możliwe jest z mocy upoważnienia ustawowego za sprawą rozporządzenia. Organem właściwym do podjęcia wskazanego powyżej działania jest Rada Ministrów, posiadająca znaczący zakres swobody decyzyjnej w tym zakresie (Banaszak, 2002). To właśnie bowiem ten kolegialny organ władzy wykonawczej może wprowadzić analizowany stan nadzwyczajny z własnej inicjatywy lub na skutek wniosku właściwego wojewody. Rozporządzenie to podlega obowiązkowemu podaniu do wiadomości publicznej. Ogłasza się je w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a dodatkowo także w drodze obwieszczenia właściwego wojewody poprzez zamieszczenie plakatów w miejscach publicznych oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. W świetle obowiązujących unormowań, w rozporządzeniu określa się obowiązkowo przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania klęski żywiołowej (Ruczkowski, 2002). Jak już uprzednio dokładnie wyjaśniono, podłoże wytworzenia się klęski żywiołowej nie zostało w sposób wyczerpujący określone, zatem oprócz przyczyn wskazanych wyraźnie w ustawie, może być ono różne. Podanie daty i czasu trwania stanu nadzwyczajnego wiąże się z kolei ściśle z przestrzeganiem ustawowego okresu, jaki został przewidziany na takową okoliczność. Warto przy tym wskazać, iż obostrzenia mogą obowiązywać przez oznaczony okres, jednakże nie dłuższy niż 30 dni na części albo na całym terytorium państwa. W przypadku wystąpienia rzeczywistej potrzeby przedłużenia zakreślonego czasu, jest to dopuszczalne jedynie za zgodą Sejmu (Drewniowska, b.d). Wyodrębnienie konkretnego obszaru zaś łączy się z wytyczeniem przestrzeni terytorialnej działania żywiołu (Skrzydło, 2013), w granicach której obowiązują zaostrzenia. Ponadto w treści rozporządzenia, w zakresie określonym przez ustawę, podaje się także rodzaje niezbędnych ograniczeń

wolności i praw człowieka i obywatela. Po promulgacji tak skonstruowanego aktu prawnego w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej, wskazanej powyżej, nabiera on mocy obowiązującej.

## PRZEGLĄD LITERATURY (KONSEKWENCJE PRAWNE WPROWADZENIA STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ)

Badanie konsekwencji prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej winno rozpocząć się od omówienia zakresu ograniczeń praw i wolności człowieka. Wprowadzenie rzeczowego stanu nadzwyczajnego wpływa na wymienione sfery „w sposób radykalnie odbiegający od ograniczeń stosowanych w warunkach zagrożeń zwyczajnych” (Brzeziński, 2007b). Trzeba zauważyć, że drastyczne zmniejszenie swobody potencjalnych działań jednostki w stanie zwyczajnym nie jest dopuszczalne. Uznać należy to za rozwiązanie poprawne z punktu widzenia celowości zastosowania rzeczowej instytucji. Stosowane przez władzę wykonawczą narzędzia prawne powinny uzupełniać się z rzeczywistymi okolicznościami sytuacji. Ograniczenia wprowadzane z tytułu stanu nadzwyczajnego są wprawdzie prawnie dozwolone, lecz jedynie w ostateczności. Warto przy tym wskazać, że „cechą charakterystyczną obowiązującej regulacji prawnej jest to, że w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych zostały ukształtowane konstytucyjne podstawy regulacji prawnych, natomiast organizacja struktur, ich procedur i kompetencji została pozostawiona jako przedmiot regulacji ustaw zwykłych” (Ruczkowski, 2002).

Dodatkowo zgodnie z zasadą proporcjonalności i celowości, ograniczenia powinny odpowiadać stopniowi zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Wykorzystane środki ochrony muszą nade wszystko odznaczać się dokładnym dostosowaniem do realnych potrzeb wynikających ze stopnia zaistniałej klęski żywiołowej, a przez to być jak najmniej uciążliwe dla jednostki i gwarantować jak najszybsze odzyskanie stanu powszedniego (Wojtyczek, 2002). Ustawa o stanie klęski żywiołowej sytuuje katalog zamknięty ograniczeń i wymienia wśród nich zawieszenie działalności określonych przedsiębiorców, nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się, zakaz prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach czy nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach.

Wspomniane egzemplifikacje obostrzeń „stanowią rozwinięcie regulacji zawartej w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, przewidującej dopuszczalność ograniczenia w okresie stanu klęski żywiołowej wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, wolności przemieszczania się czy wreszcie prawa własności” (Krej, 2020). Konstytucja RP określa, poprzez sformułowanie zamkniętego katalogu, zakres ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela, których można dokonać w tym szczególnym okresie, bez dopuszczalnej opcji powiększenia wykazu (Skrzydło, 2013).

Ograniczeniom, w zależności od potrzeb, poddawane są również sfery transportowe, pocztowe i usług kurierskich. Należy wyeksponować w tym kontekście możliwość wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych przez wójta, starostę lub wojewodę albo pełnomocnika, na okoliczność niewystarczających sił i środków przezeń dysponowanych. Oddanie do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, pełnienie wart, zabezpieczenie zagrożonych dóbr kultury czy udostępnianie pomieszczeń osobom ewakuowanych, wymienić trzeba jako ustawowo sformułowane przykłady takowych powinności, spoczywających na obywatelach.

Skutki prawne wprowadzenia stanu klęski żywiołowej koncentrują się także wokół zagadnień, unormowanych w rozporządzeniu określającym dokumenty potwierdzające wykonywanie przez przedsiębiorcę przewozów w ramach pomocy humanitarnej, medycznej lub w przypadku klęski żywiołowej (Rozporządzenie, 2020) czy dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dekret, 1953; Poździuch, 2013; Kotowski i Kurzępa, 2008).

Wśród bezpośrednich skutków wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego niezbędnym jest wyróżnienie braku możliwości zmiany podczas jego trwania ustawy zasadniczej, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ponadto, jako kolejne istotne następstwo określić można ograniczenia w sferze swobody aktywności Parlamentu, gdyż w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, a także przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu (Kurzępa, 2017). Dodać

trzeba, iż wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Uwypuklają się w świetle powyższego nader istotne obostrzenia w zakresie trybu i sposobu funkcjonowania strategicznych organów państwowych. Pełne oraz sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego stanowi ład, możliwy do przywrócenia, poprzez skuteczne niwelowanie skutków prawnych zaistnienia stanu klęski żywiołowej. Problematyka ta wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania. Na koniec podjętych rozważań warto wspomnieć o aktualnej dyskusji społecznej dotyczącej możliwości i potencjalnej konieczności wprowadzenia omawianego stanu nadzwyczajnego w obliczu koronawirusa COVID-19. Definicja ustawowa katastrofy naturalnej, przez którą rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, a w szczególności chociażby masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, prowadzi bowiem do uzasadnionych wątpliwości w kontekście adekwatności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce. Rozwiązanie to powinno być wykorzystane, zdaniem autora, jako środek ostateczny, w przypadku gdy inne dostępne środki prawne okażą się niewystarczające. Aktualnie stosowane rozwiązania prawne w pełni odpowiadają zaistniałym okolicznościom faktycznym, związanym z rozwojem sytuacji epidemiologicznej w naszym kraju.

## PODSUMOWANIE

Sposób i tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej został uregulowany na poziomie ustawy zasadniczej oraz ustaw szczegółowych. Za sprawą rzeczony instytucji, słuszny interes każdego obywatela na wypadek zaistnienia wskazanego stanu nadzwyczajnego wydaje się prawidłowo zabezpieczony, a potencjalne skutki prawne jego wprowadzenia odpowiadać specyfice oraz stopniowi tegoż atypowego położenia. Niewątpliwie warto poczynić *de lege ferenda* dodatkową aktywność badawczą w odniesieniu do analizy aktów prawnych rangi ustawowej i podustawowej, koncentrujących się wokół obranego zagadnienia, gdyż aktualny zasób specjalistycznej literatury nie można uznać zdaniem autora za wystarczający.

## LITERATURA

Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

- Brzeziński, M. (2007a). Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Studia Politologiczne*, 45, s. 276–286.
- Brzeziński, M. (2007b). *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*. Warszawa: Wyd. Sejmowe, s. 213.
- Complak, K. (2014). *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej Konstytucji*. Gdańsk: Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXI, s. 228.
- Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (1953). *Dz.U.* 1953.23.93.
- Drewniowska, K. (b.d). *Stany nadzwyczajne*. Pobrane dnia 10 maja 2019 z: <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/STANY-NADZWYCZAJNE.pdf>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997). *Dz.U.* 1997 nr 78 poz. 483.
- Kotowski, W., Kurzępa, B. (2008). *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*. W: W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*. Wydanie II. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, dostęp on-line: Lex Online [stan na 01.06.2008].
- Krej, N. (2020). *COVID-19. Ustawy antykrzysowe. Zbiór przepisów z omówieniem*. Warszawa: C.H. Beck, dostęp on-line: Legalis Online [stan na 22 kwietnia 2020].
- Kurzępa, E. (2017). *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*. Warszawa: Poltext.
- Poździej, S. (2013). *Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym. Komentarz*. Warszawa: Wolter Kluwer business.
- Prokop, K. (2005). *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Białystok: Temida, str. 9.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie określenia dokumentów potwierdzających wykonywanie przez przedsiębiorcę przewozów w ramach pomocy humanitarnej, medycznej lub w przypadku klęski żywiołowej. (2002). *Dz.U.* 2002.199.1676.
- Ruczkowski, P. (2002). *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, dostęp: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/pozostale/komentarz-do-ustawy-z-dnia-18-kwietnia-2002-r-o-stanie-kliski-151030144>
- Sajfan, M., Bosek, L. (2016). *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: C.H. Beck [stan na 21.10.2009]
- Skrzydło, W. (2013). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII. Warszawa; Walter Kluwer business, dostęp: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-vii-587434223> [stan na 01.03.2013]
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, *Dz.U.* Nr 62, poz. 558.

- Witkowski, Z. Bień-Kacała, A. (2015). *Prawo Konstytucyjne*. Toruń: Dom Organizatora, s. 27.
- Wojtyczek, K. (2002), *Zasada proporcjonalności*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* (s. 667–692). Warszawa: C.H. Beck.

## LEGAL PROCEDURES AND CONSEQUENCES FOR A STATE OF NATURAL DISASTER IN POLAND – SELECTED ISSUES

**Abstract.** The procedure, manner and premises for introducing a state of natural disaster as one of the states of emergency are set out in the Basic Law together with detailed laws. Its purpose is to counter the effects of natural disasters and technical failures. It is worth analysing the restrictions set out under it in relation to the activities of supreme state bodies and the fundamental rights and freedoms of the citizens. The Council of Ministers plays a leading role in introducing a state of natural disaster; by way of regulation, it determines such things as the time and area where any applicable restrictions are enforced. In this context, one should bear in mind the principle of proportionality and purposefulness of the restrictions introduced to ensure the proper functioning of society and eliminate the negative effects of such unusual conditions.

**Keywords:** natural disaster, constitutional law, state of natural disaster