

Marcin Kazimierczuk

Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w III RP

Studia Prawnoustrojowe nr 4, 85-93

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Kazimierczuk
Olsztyn

Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej w III RP

I. Instytucja stanów nadzwyczajnych zalicza się do najstarszych w prawie konstytucyjnym. Jej geneza sięga czasów republiki rzymskiej. Powstała, aby umocnić jednolitą i silną władzę, która w wyjątkowych okresach zagrożenia państwa byłaby zdolna do jego ochrony. Rozwiązania rzymskie stały się wzorem dla późniejszych regulacji, określanych mianem „dyktatury konstytucyjnej”¹. Oznaczały one odejście od normalnego, parlamentarnego postępowania, cechującego się podziałem władzy, a zwłaszcza poddaniem organów wykonawczych kontroli sprawowanej przez organy ustawodawcze, a także skupienie władzy przez określone w Konstytucji organy wykonawcze, działające bez nadzoru parlamentu.

Na gruncie polskiej doktryny prawa konstytucyjnego najczęściej przytaczana jest typologia S. Gebethnera², który proponuje zastosowanie kryterium dobra publicznego i wyróżnienie następujących stanów nadzwyczajnych:

1. Stany szczególnego zagrożenia suwerenności państwowej, niepodległości i integralności terytorialnej. Do tej kategorii zaliczać się zatem będą wszystkie stany wojenne w ścisłym tego słowa znaczeniu.

2. Stany szczególnego zagrożenia instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa. Przykładem są tu regulacje niemieckie i francuskie. Pierwsza przewiduje stan „zagrożenia egzystencji wolnościowego i demokratycznego ustroju państwowego”³. Druga natomiast upoważnia Prezydenta do oceny okoliczności i zarządzenia stanu wyjątkowego (na mocy art. 16 Konstytucji z 1958 r.).

¹ A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 619.

² S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia instytucji prawa konstytucyjnego* „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 12 i n.

³ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 284 i n.

3. Stany szczególnego zagrożenia, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku prawnego. Są to więc różnego rodzaju stany wyjątkowe. Tak charakteryzuje je S. Gebethner: „Postacie stanów szczególnych zaliczane do tej kategorii charakteryzują się tym, że wprowadzane są w okolicznościach, w których dochodzi do powszechnego zbiorowego zakłócenia spokoju i porządku publicznego, w następstwie czego życie i zdrowie obywateli i ich mienie społeczne zostaje narażone na poważne niebezpieczeństwo”⁴. Nie skutkują wobec tych zamachów środki „tradycyjne”, tj. przewidziane przez prawo środki zwalczania przestępstw.

4. Stany szczególnego zagrożenia wprowadzane ze względu na stan klęski żywiołowej. „Wprawdzie dobro zagrożone jest niemal identycznie jak w poprzedniej kategorii, lecz zasadniczo różni się przyczyną powstałego zagrożenia. Są nią żywioły stwarzające zagrożenie dla życia ludzkiego, mienia obywateli i mienia publicznego. Zagrożenie to nie wynika z konfliktów i napięć społecznych. Stan klęski żywiołowej ma również na ogół zasięg miejscowy, lecz zdarzają się i takiego rodzaju klęski żywiołowe, które obejmują cały niemal obszar danego państwa lub paraliżują normalne życie ludności i funkcjonowanie gospodarki na całym obszarze państwa”⁵.

5. Stany zagrożenia gospodarki narodowej i żywotnych warunków dla egzystencji ludności.

II. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. rozróżnia trzy postacie stanów nadzwyczajnych. Są to: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Każdy z nich został uregulowany w artykułach rozdziału XI⁶.

Problematyka stanów nadzwyczajnych, uregulowana w Konstytucji RP, należy do sfery wewnętrznej działalności państwa, w związku z czym przepisy regulujące kwestie wprowadzania i obowiązywania stanów nadzwyczajnych nie obejmują stanu wojny, należącego do sfery stosunków zewnętrznych⁷. Regulacje konstytucyjne w sprawie stanów nadzwyczajnych

⁴ S. Gebethner, op. cit., s. 13.

⁵ Ibidem, s. 14.

⁶ Stany nadzwyczajne były przedmiotem regulacji w poprzednich polskich konstytucjach, jednakże w żadnej z nich problematyka ta nie została unormowana w sposób całościowy, w jednym wydzielonym rozdziale. Poszczególne zagadnienia były uregulowane w art. VII Konstytucji 3 maja 1791 r., w art. 124 Konstytucji z 17 marca 1921 r., w art. 79 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., art. 19 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., art. 28 (33 po zmianach w 1976 r.) ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., art. 32 ust. 1 Konstytucji RP po nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r., art. 36 i 37 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

⁷ W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 74; zob. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1998, nr 11–12.

mają zatem na celu zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego.

Jednym ze stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP), który łączy się z działaniem sił natury, przy braku jakiegokolwiek wroga zewnętrznego czy wewnętrznego. Przesłankę tego stanu nadzwyczajnego stanowi:

- zapobieganie skutkom katastrof naturalnych i likwidacja ich następstw,
- zapobieganie skutkom awarii technicznych, noszących znamiona klęsk żywiołowych.

Stan klęski żywiołowej wprowadza rozporządzeniem Rada Ministrów i nie przewiduje się przy tym udziału Prezydenta, nie ma też konstytucyjnego obowiązku przedstawienia tego rozporządzenia Sejmowi. Stan ten może zostać wprowadzony na części lub na całym terytorium państwa, koniecznie na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, a jego przedłużenie może nastąpić tylko za zgodą Sejmu.

Upoważnienie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ma charakter fakultatywny i oznacza, że Rada Ministrów może podjąć taką decyzję w przypadku powstania określonych zagrożeń. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 228 ust. 1, stan ten może być wprowadzony przez Radę Ministrów dopiero po zastosowaniu i wyczerpaniu zwykłych środków służących do zapobiegania katastrofom naturalnym i awariom technicznym, mającym znamiona klęski żywiołowej oraz usuwania ich skutków. Jednakże dyspozycja z art. 228 ust. 1 nie ogranicza kompetencji Rady Ministrów w ten sposób, że dopiero podjęcie zwykłych środków upoważnia ją do zastosowania środków nadzwyczajnych. Rodzaj i wielkość katastrof naturalnych lub awarii technicznych może bowiem powodować konieczność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

III. Uściślenie zapisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zawiera ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Ustawa w art. 3 definiuje:

- Klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby 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.
- Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie,

zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, bądź też działanie innego żywołu.

- Awaria techniczna to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich własności⁸.

Stan klęski żywiołowej może być spowodowany katastrofą naturalną lub awarią techniczną, ale także działaniem terrorystycznym⁹, np. wysadzeniem tamy na rzece, wywołaną epidemią chorób zakaźnych, skażeniem środowiska, zniszczeniem obiektów budowlanych¹⁰.

Omawiany stan nadzwyczajny na obszarze, na którym wystąpiła klęska, wprowadza Rada Ministrów w rozporządzeniu wydawanym z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody¹¹. Rada Ministrów ma obowiązek podać w rozporządzeniu przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, określić jego obszar, czas trwania, a także – w zakresie dopuszczonym w ustawie – rodzaje koniecznych w takiej sytuacji ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Stan taki nie powinien trwać dłużej niż 30 dni. Po ich upływie może być przedłużony tylko za zgodą Sejmu. Rada Ministrów może, także w drodze rozporządzenia, znieść stan klęski żywiołowej wcześniej, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

Stosowne rozporządzenia ogłaszane są nie tylko w Dzienniku Ustaw, ale także podawane do publicznej wiadomości przez rozplakatowanie w miejscach publicznych obwieszczenia właściwego wojewody. Prasa, telewizja i radio mają obowiązek nieodpłatnego rozpowszechniania rozporządzeń, jeśli ich tekst przekaże im wojewoda.

⁸ Celem tych definicji jest stworzenie jasnych przesłanek dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i uniemożliwienie w przyszłości jakiegokolwiek dowolności w tym zakresie. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 435.

⁹ Działania terrorystyczne mogą być przyczyną wprowadzenia stanu wojennego, a zarazem uzasadniać wprowadzenie (jednocześnie lub niejednocześnie) stanu klęski żywiołowej. Zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 348.

¹⁰ Por. dyskusję w tym przedmiocie w trakcie postępowania legislacyjnego na łonie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych. Zob. zapisy stenograficzne – Biuletyny Komisji Sejmowych, IV kadencja, nr 3 i 7, zapis elektroniczny: www.sejm.gov.pl

¹¹ Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, poza podstawą ustawową wymaga wedle Konstytucji wydania rozporządzenia mającego swoje cechy. Po pierwsze – jest aktem normatywnym prawa powszechnie obowiązującego, ustanowionym w celu wykonania ustawy. Po drugie – jest aktem wprowadzającym konkretny stan nadzwyczajny, a więc nosi cechy aktu jednostkowego. Po trzecie – może on z katalogu środków przewidzianych przez ustawę dokonać wyboru tych, które w danej sytuacji są konieczne i odpowiadają stopniowi rzeczywistego zagrożenia. Po czwarte – rozporządzenie takie, poza przewidzianym dla takiego aktu ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, musi być podane do wiadomości publicznej np. w środkach masowego przekazu. Po piąte – kompetencje do jego wydania przekazuje się Radzie Ministrów. Zob. P. Winczorek, *Woda użyżej, wybory dalej*, „Rzeczpospolita”, 2 sierpnia 2001, s. A2.

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. Zasada jest jednoosobowe kierownictwo. W gminie akcją ratowniczą kieruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jeśli zagrożenia występują na terenie rozleglejszym niż jedna gmina, jest to obowiązek starosty. Jeżeli klęska wystąpiła w kilku powiatach, obowiązek ten spoczywa na wojewodzie, któremu podlegają starostowie.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierujący akcją ratowniczą może wydawać polecenia kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, ochrony przeciwpożarowej oraz innym czasowo tam skierowanym. Do kierowników innych jednostek może zwracać się o wykonanie konkretnych czynności. W razie odmowy lub niedbałości z ich strony niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlegają.

Podobnie starosta kieruje akcją ratowniczą w powiecie. Gdy obszar klęski obejmuje kilka powiatów, akcją dowodzi wojewoda, któremu są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa oraz siły i środki wydzielone do jego dyspozycji¹². Wśród nich także – co godne podkreślenia – pododdziały i oddziały sił zbrojnych. Jeżeli stan klęski przekroczył granice województwa, działaniami kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny, wyznaczony przez Prezesa Radę Ministrów.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami podczas stanu klęski żywiołowej można zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, a nawet wojewody. Uprawnienia wójta zawiesza wojewoda – z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty, uprawnienia starosty zawiesza wojewoda, a wojewodę może zawiesić w wykonywaniu jego obowiązków minister spraw wewnętrznych lub inny upoważniony minister. W razie takiego zawieszenia uprawnienia danego organu przejmuje pełnomocnik do kierowania takimi działaniami. Wyznacza go odpowiednio wojewoda lub minister.

W usuwaniu skutków klęski żywiołowej uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Wszystkie urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby muszą uczestniczyć w akcji i podlegać osobom, które nią kierują. Siły zbrojne wkraczą dopiero wówczas, gdy użycie innych środków i sił okazuje się niemożliwe lub niewystarczające. Działają wtedy pod

¹² Takie podporządkowanie narusza wynikającą z art. 15 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadę decentralizacji władzy publicznej w ramach ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej poprzez ograniczenie określonej przepisem art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej reguły samodzielności prawnej organów jednostek samorządu terytorialnego. Zob. M. Smaga, *Mity i fakty. Ustawa o stanie klęski żywiołowej*, „Rzeczpospolita”, 11 lutego 2002, s. A2.

dowództwem swych przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę¹³.

Według ustawy o stanie klęski żywiołowej, w gminach, powiatach i województwach działać muszą zespoły reagowania kryzysowego, a na szczeblu centralnym – Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Są one gremiami pomocniczymi, które zajmują się w szczególności:

- monitorowaniem występujących klęsk żywiołowych i prognozowaniem rozwoju sytuacji;
- realizowaniem procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej;
- opracowywaniem i aktualizowaniem planów reagowania kryzysowego;
- planowaniem wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej;
- przygotowywaniem warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej;
- realizowaniem polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej¹⁴.

IV. Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w tym również stanu klęski żywiołowej, jest ograniczenie sfery wolności i praw jednostki. Jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia człowieka i obywatela.

Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aktywność organów państwowych i innych związków publiczno-prawnych, którym państwo przekazało część swojej władzy, jest zdeterminowana prawnie. Inaczej mówiąc, podejmują one tylko takie działania, do których dyspozycja normy prawnej je upoważnia; *a contrario* obywatelom i innym podmiotom prawa wolno czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje. Sfera wolnych zachowań ludzi nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Nierzadko ustrojodawca musi rozstrzygać o sprzecznościach interesów jednostek, ich praw oraz o konfliktach różnych wartości. Tym samym musi wyznaczyć granice korzystania z prawnie uznanych wolności¹⁵. Granice korzystania

¹³ Szczegółowe uregulowania kwestii uczestnictwa sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w usuwaniu skutków klęski żywiołowej zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. nr 41, poz. 347).

¹⁴ Sposoby tworzenia zespołów i ich funkcjonowania określa rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. nr 215, poz. 1818).

¹⁵ Istnieją jednak prawa i wolności, które nie mogą być w żaden sposób ograniczone, tj. wolności i prawa absolutne (np. prawo do życia, wolność od tortur, wolność od niehumanitarnego traktowania lub karan). Zob. art. 38–40 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

z praw i wolności nie mających charakteru absolutnego wyznaczone zostały w Konstytucji RP. Mają one postać klauzul limitacyjnych oraz klauzuli derogacyjnej¹⁶.

Konstytucja RP w art. 233 określa ramy regulacji ustawowych w zakresie dopuszczalnych i możliwych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i stanowi konkretyzację, wyrażoną w art. 228 ust. 3, zasady konieczności ustawowej regulacji zakresu ograniczeń praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych. Uregulowania zawarte w art. 233 Konstytucji RP nie byłyby jednak skuteczne bez istnienia gwarancji praw jednostki w stanach nadzwyczajnych, ustanowionych w treści art. 228¹⁷. Należy do nich zaliczyć:

- wymóg wprowadzenia każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego tylko na podstawie ustawy,
- możliwość wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw jednostki,
- nakaz zachowania proporcjonalności działań podejmowanych w trakcie stanu nadzwyczajnego do stopnia istniejących zagrożeń i nakaz jak najszybszego przywracania normalnego funkcjonowania państwa,
- zakaz dokonywania w trakcie stanu nadzwyczajnego zmian unormowań gwarantujących prawa jednostki i zmiany ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Konstytucja RP nie zostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom¹⁸. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, Konstytucja RP wprowadza enumerację pozytywną wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą być ograniczane w drodze derogacji¹⁹. W czasie stanu klęski żywiołowej ograniczyć można następujące prawa i wolności (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP):

- wolność działalności gospodarczej (art. 22),
- wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3, 5),
- nienaruszalność mieszkania (art. 50),
- wolność poruszania się po terytorium państwa (art. 52 ust.1),

¹⁶ Zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 31–33; tenże, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. tegoż, Toruń 1997, s. 45 i n.

¹⁷ W. J. Wołpiuk, op. cit., s. 103.

¹⁸ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowi: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

¹⁹ Zob. L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, s. 157; K. Wojtyszek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

- prawo do strajku (art. 59 ust. 3),
- prawo własności (art. 64),
- wolność pracy (art. 65 ust. 1),
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1),
- prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Jednocześnie ustrojodawca wprowadził w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP bezwzględny zakaz „ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku”²⁰.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558 z późn. zm.) określa zakres podmiotowy i przedmiotowy ograniczeń zawartych w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP oraz sposób, w jaki są wprowadzane. Podczas trwania stanu klęski żywiołowej można ograniczyć wolności i prawa człowieka i obywatela – dotyczy to zarówno osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym obowiązuje stan klęski żywiołowej, jak również osób prawnych i jednostek bez osobowości prawnej, mających siedzibę lub działających na tym obszarze. W tak przymusowej sytuacji legalne są nakazy wydawane przez organy władzy do przymusowego opróżniania lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń, przymusowej rozbiórki budynków, nakazy ewakuacji, zakazy przebywania w określonych miejscach, wykorzystanie bez zgody właściciela jego nieruchomości i rzeczy ruchomych.

W czasie stanu klęski żywiołowej wolno też zawiesić działalność określonych przedsiębiorców, nakazać lub zakazać prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, zobowiązać pracodawcę do oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego akcją ratowniczą, wprowadzić reglamentację zaopatrzenia w określone artykuły, zmusić do poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym, kwarantannie, wprowadzić obowiązek stosowania środków ochrony roślin lub zapewniających ochronę środowiska. Tę część katalogu zamyka zakaz imprez masowych, strajków, możliwość nakazu lub zakazu przemieszczania się, odstąpienia od określonych zasad bhp, jeśli nie powodują bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika. Załogi zakładów pracy mogą zostać zobligowane do zmiany systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy i wydłużenia okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, także do pracy w niedziele, święta i dni wolne oraz wykonywania zajęć innego rodzaju niż wynikające z umowy o pracę.

Świadczenia osobiste i rzeczowe, do których wolno zobowiązać mieszkańców, mogą polegać na udzielaniu pierwszej pomocy, czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych

²⁰ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 316.

przez kierującego akcją ratowniczą, wykonywaniu określonych prac, oddaniu do używania swych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, udostępnieniu pomieszczeń ewakuowanym, przyjęciu na przechowanie i pilnowanie ich mienia, pełnieniu wart, zabezpieczeniu dóbr kultury. Od obowiązku takich świadczeń zwolnione są osoby do 16 lat i powyżej 60 lat, osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i karmiące, opiekujący się dziećmi do lat 8, chorymi lub osobami niepełnosprawnymi.

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela – w granicach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów – wprowadzają organy kierujące działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (np. wójt w drodze zarządzenia lub decyzji). Niezastosowanie się do zarządzonych ograniczeń jest zagrożone odpowiedzialnością karną (aresztem lub grzywną). Rozpoznawanie takich spraw następuje według trybu przyspieszonego w sprawach o wykroczenia. Nie wykonane (lub tylko częściowo wykonane) kary podlegają wykonaniu nawet po zakończeniu stanu klęski żywiołowej. Również nie zakończone postępowania w takich sprawach (wszczęte, ale nie zakończone orzeczeniem kończącym postępowanie) toczą się nadal, ale już na zasadach ogólnych.

V. Pod kątem normatywnym problematyka stanów nadzwyczajnych w państwie stanowi ten obszar porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, który ustrojodawca potraktował w sposób priorytetowy. Świadczy o tym obecność w Konstytucji RP dość dużej liczby przepisów umieszczonych w Rozdziale XI. Konstrukcja trzech ustaw regulujących kwestię stanów nadzwyczajnych jest podobna. Każda z nich posiada przepisy określające zasady działania organów władzy publicznej, uregulowania zakresu ograniczeń wolności i praw oraz przepisy karne.

Z prawnego punktu widzenia istota każdego stanu nadzwyczajnego polega na tym, że wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy normalne, zwykle środki prawne i instytucje ustrojowe okażą się niewystarczające i trzeba zawiesić lub ograniczyć na pewien czas wolności i prawa obywatelskie oraz zmienić kompetencje konstytucyjnych organów władzy przez istotne i nadzwyczajne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej.