

Estera Żerek

Problematyka pojęcia sytuacji kryzysowej na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym



Estera Żerek

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, obecnie doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji WPiA UŁ

The concept of a crisis situation under the Act of 26 April 2007 on crisis management

The term "crisis situation", often used in the literature, wasn't a legal term until the Act of 26 April 2007 on crisis management has been passed. In the original text of the act the crisis situation was understood as a situation which is a consequence of the threat and thus leads to breaking or considerable violation of the social ties and simultaneously to the serious disturbance in the functioning of public institutions to such extent that the means necessary to safeguard or restore security do not justify the introduction of any of the extraordinary measures referred to in Article 228 of the Constitution of the Republic of Poland. However the above definition was abolished by the Constitutional Tribunal and changed by the Act of 17 July 2009. At present, the crisis situation means a situation that impacts negatively on the safety of people, property of large sizes or the environment, producing significant restrictions on the operation of the competent authorities of public administration due to the inadequacy of the possessed capabilities and resources.

Pojęcie „sytuacji kryzysowej”, choć często wykorzystywane w literaturze przedmiotu, nie funkcjonowało w polskim porządku prawnym do momentu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹ (dalej: u.z.k.). Definicja,

która pojawiła się w pierwotnym tekście ustawy, wzbudziła w ostatnich latach wiele kontrowersji, co doprowadziło w konsekwencji do jej uchylenia wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., a następnie zmiany ustawą nowelizującą z dnia 17 lipca 2009 r.²

¹ Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 131, poz. 1076.

W oparciu o pojęcie „sytuacji kryzysowej” stworzona została definicja „zarządzania kryzysowego”, określanego zgodnie z art. 2 u.z.k. jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Wykorzystanie terminu „sytuacja kryzysowa” w powyższej definicji spowodowało konieczność określenia, jakie okoliczności stanowią podstawę do uruchomienia systemu zarządzania kryzysowego.

Pojęcie sytuacji kryzysowej, czy też kryzysu, pojawiło się już na gruncie wcześniejszych projektów aktów prawnych, w których podejmowano próby uregulowania problematyki zarządzania kryzysowego. W ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym (dalej: u.g.c.z.k.), zawetowanej następnie przez Prezydenta RP, projektodawcy posługiwali się pojęciem „kryzys”, który został zdefiniowany jako „sytuacja będąca następstwem zagrożenia, polegająca na zerwaniu lub znacznym naruszeniu więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w art. 228 ust. 1 Konstytucji” (art. 2 pkt 3 u.g.c.z.k.). W kolejnym projekcie z dnia 30 kwietnia 2004 r. ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym³ oraz w projekcie z dnia 23 marca 2006 r. ustawy o tym samym tytule⁴ wykorzystane zostało pojęcie „sytuacji kryzysowej”, określanej jako „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacja stwarzająca zagrożenie dla życia, zdrowia,

mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowana zdarzeniem o charakterze terrorystycznym” (art. 2 pkt 7 projektu z dnia 30 kwietnia 2004 r. oraz art. 2 pkt 8 projektu z dnia 23 marca 2006 r.).

Mimo że pojęcie „sytuacja kryzysowa” bardzo często utożsamiane jest z pojęciem „kryzys”, nie są to terminy równorzędne. Jak słusznie podkreśla Waldemar Kitler, „sytuacja kryzysowa jest pojęciem nadrzędnym wobec kryzysu i obejmuje oprócz niego fazę występującą przed nim i fazę po nim”⁵. Kryzys jest zatem elementem sytuacji kryzysowej związanym bezpośrednio z fazą reagowania, uruchamiającym przygotowane uprzednio procedury zarządzania kryzysowego, system ostrzegania i alarmowania ludności, powodującym bezwzględną konieczność ewakuacji poszkodowanych oraz podejmowania działań ratowniczych. Jako przykłady kryzysu można wskazać katastrofę naturalną (np. powódź, pożar, trzęsienie ziemi), awarię techniczną (np. zawalenie budowli, wybuch materiałów łatwopalnych, wyciek toksycznych substancji przemysłowych), czy też zdarzenie o charakterze terrorystycznym. Każdy kryzys jest jednocześnie sytuacją kryzysową, natomiast nie każda sytuacja kryzysowa osiąga fazę kryzysu⁶. Kryzys stanowi okres przełomu, moment przesilenia, decydujący zwrot⁷. Można go określić jako punkt przełomowy między dwoma różnymi jakościowo okresami funkcjonowania danego systemu, o zróżnicowanym czasie trwania, powodujący bardziej lub mniej dotkliwe skutki, jednak zawsze naruszający istniejący stan równowagi⁸. Sytuacja kryzysowa jest zatem pojęciem o szerszym zakre-

3 Druk nr 2953 z dnia 30 kwietnia 2004 r. skierowany do Sejmu RP IV kadencji.

4 Druk nr 805 z dnia 23 marca 2006 r. skierowany do Sejmu RP V kadencji.

5 W. Kitler, *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego* (w:) E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2006, nr 1; Zob. też K. Cabaj, R. Jakubczak, W. Rycerski, *Podstawy zarządzania kryzysowego w aglomeracji* (w:) red. A. Najgebauer, *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, Warszawa 2009, s. 13.

6 *Ibidem*.

7 W. Kopański, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000, s. 282.

8 A. Sosnowski, Z. Zamiar, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Kielce 2001, s. 47.

się znaczeniowym niż kryzys, ponieważ obejmuje nie tylko moment wystąpienia zagrożenia, ale także okres jego eskalacji, czyli narastania i realnego prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, oraz okres następujący po jego wystąpieniu, wymagający podjęcia działań mających na celu likwidację źródła zagrożenia, pomoc poszkodowanym oraz usuwanie jego skutków. Zarówno kryzys, jak i sytuacja kryzysowa, posiadają pewne charakterystyczne cechy wspólne, przede wszystkim działanie w stanie za-

Pierwotna definicja „sytuacji kryzysowej” zawarta w rządowym projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym była odmienna od tej uwzględnionej w tekście ostatecznie uchwalonym. W pierwszej wersji ustawy „sytuację kryzysową” określono jako „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane

Definicja „sytuacji kryzysowej” dotyczy sytuacji, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w art. 228 Konstytucji RP.

skoczenia i pod presją czasu, ograniczony dostęp do informacji i ich deficyt, wzrost napięcia społecznego, opóźnione reakcje czy konieczność podejmowania wielu działań interdyscyplinarnych⁹.

Ponieważ system zarządzania kryzysowego obejmuje fazę zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, najlepiej współgra z nim pojęcie „sytuacja kryzysowa”, związane z różnymi stopniami zagrożenia, a nie tylko z jego kulminacją (czyli kryzysem) skutkującą koniecznością uruchomienia reagowania kryzysowego. Zatem termin ten słusznie został wykorzystany w rządowym projekcie z dnia 27 czerwca 2006 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁰ oraz w ostatecznym tekście obecnie obowiązującej ustawy.

zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacją zagrożenia”¹¹. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano, że definicja ta dotyczy sytuacji, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w art. 228 Konstytucji RP (tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), jednak powodują konieczność wdrożenia specjalistycznych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań niezbędnych do ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. W dotychczasowym porządku prawnym określone zostały bowiem zasady funkcjonowania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w tzw. sytuacjach normalnych i stanach nadzwyczajnych, nie istniały natomiast regulacje prawne, które określałyby zasady działania tych podmiotów w sytuacjach kryzysowych (tj. narastających zagrożeń)¹².

⁹ Szerzej: W. Kaczmarek, *Identyfikacja, charakterystyka sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2004; F. Krynojewski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 22; A. Kurkiewicz, *Organizacja systemu antykryzysowego* (w:) A. Kurkiewicz (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Warszawa 2008, s. 19.

¹⁰ Druk nr 770 z dnia 27 czerwca 2006 r., skierowany do Sejmu RP V kadencji przez Prezesa Rady Ministrów – Kazimierza Marcinkiewicza.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 27 czerwca 2006 r.

Wykorzystane przez projektodawcę pojęcie „sytuacja kryzysowa” oraz stworzona przez niego definicja stały się przedmiotem dyskusji podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Podstawowy zarzut, sformułowany w jednej z opinii prawnych Biura Analiz Sejmowych¹³, dotyczył braku dopuszczalności wyróżnienia tego pojęcia w ustawodawstwie zwykłym, skoro nie zostało przewidziane w ustawie zasadniczej. Podkreślano, iż na gruncie Konstytucji RP można wyróżnić jedynie dwie kategorie sytuacji określających warunki funkcjonowania państwa i obywateli: sytuacje normalne i związane z nimi zagrożenia zwykłe oraz stany nadzwyczajne i związane z nimi zagrożenia szczególne, podczas których stosowanie zwykłych środków konstytucyjnych jest niewystarczające. Konstytucja nie posługuje się natomiast terminem „sytuacja kryzysowa”, nie zawiera również przepisów, na podstawie których możliwe byłoby jej wyróżnienie jako „stanu narastania zagrożenia czy zagrożeń, usytuowanego między zwykłymi zagrożeniami dla państwa i obywateli, dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne, a zagrożeniami szczególnymi uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”¹⁴. Choć ustawa zasadnicza rzeczywiście nie posługuje się pojęciem „sytuacja kryzysowa”, ani nie określa kryteriów, które pozwoliłyby na jej wyróżnienie, nie wydaje się, aby wprowadzenie tego terminu na gruncie ustawy zwykłej było nieracjonalne czy też niecelowe. Z całą pewnością sytuacji kryzysowej nie można zakwalifikować do katalogu stanów nadzwyczajnych, który jest zamknięty. Z kolei zaliczenie jej do tzw. stanu normalnego funkcjonowania państwa jest uzasadnione wyłącznie przy zastosowaniu kryterium wystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych. Zagrożenia, zwłaszcza te na ogromną skalę, obejmujące

terytorium całego państwa, które mimo tego nie spełniają przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, trudno uznać za sytuację normalną. Charakter oraz skala niektórych zagrożeń wykraczają poza kompetencje różnorodnych, wyspecjalizowanych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, które na co dzień funkcjonują na podstawie odrębnych przepisów, a zatem wymagają podjęcia interdyscyplinarnych działań. Niezbędne jest zatem określenie sytuacji, które będą uzasadniały konieczność współdziałania tych podmiotów oraz organów sprawujących kierownictwo i koordynację w tym zakresie. Skoro zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowiek i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...) kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, konieczne jest zagwarantowanie w przepisach rangi ustawowej takich rozwiązań prawnych, które zapewnią obywatelom bezpieczeństwo na wypadek zagrożeń o różnym charakterze i nasileniu, nie ograniczając ich praw i wolności w sposób nieuzasadniony. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, nałożony na organy władzy publicznej postanowieniami Konstytucji RP oraz przepisami ustaw ustrojowych, stanowi zatem wystarczającą przesłankę do wprowadzenia na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym pojęcia „sytuacja kryzysowa”. Choć kryterium niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych, wywodzone na gruncie art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi niewątpliwie podstawę do odróżnienia stanu nadzwyczajnego od stanu normalnego funkcjonowania państwa, należy jednak zauważyć, że ustawa zasadnicza nie zawiera postanowień, które uniemożliwiłyby wyodrębnienie różnych stopni zagrożenia bezpieczeństwa obywateli w ramach tzw. normalnego funkcjonowania państwa. Z całą pewnością niezbędne było wprowadzenie do dotychczasowego porządku prawnego odpowiednich regulacji uprawniających organy władzy publicznej do sprawowania kierownictwa i koordynacji działań w sytuacjach, które wykraczają poza kompetencje poszczególnych jednostek ratowniczych, oraz zdefiniowanie sytuacji kryzysowej, od której wystąpienia uzależnione jest uruchomienie tego systemu. Obok przesłanki ko-

13 Zob. *Opinia prawna z dnia 5 grudnia 2006 r. na temat zgodności projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z Konstytucją RP, a zwłaszcza z art. 26 i 228*, sporządzona przez K. Skotnickiego – eksperta ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/\(\\$All\)/F49F9A4E858B8296C-125722D0043E51E/\\$File/i2661-06.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/($All)/F49F9A4E858B8296C-125722D0043E51E/$File/i2661-06.rtf?OpenElement) (dostęp 10 stycznia 2012).

14 *Ibidem*.

nieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, podstawę do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego pojęcia „sytuacja kryzysowa” stanowi również konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju, która polega m.in. na zapobieganiu zagrożeniom rozwoju społeczno-gospodarczego państwa w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń¹⁵, w tym zapewnienia bezpiecznych warunków życia.

Nieuzasadniony wydaje się również wniosek, według którego celem projektowanej ustawy miałyby być zmodyfikowanie zadań i zasad funkcjonowania organów administracji publicznej w stanach zagrożenia – niezależnie od jego stopnia i niezwykłości, a więc zarówno w przypadku zagrożenia zwykłego, jak i szczególnego, spełniającego przesłanki jednego ze stanów nadzwyczajnych. Wystąpienie sytuacji kryzysowej nie skutkuje bowiem na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym zastosowaniem reżimu prawnego przewidzianego dla stanów nadzwyczajnych, przede wszystkim możliwością ustalenia odmiennych zasad działania organów władzy publicznej oraz ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Wszelkie organy władzy funkcjonują bowiem nadal w ramach ogólnego porządku prawnego.

Należy ponadto pamiętać, że zgodnie z projektem ustawy organy, które zostały wyposażone w kompetencje do kierowania działaniami polegającymi na monitorowaniu, planowaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków zagrożeń na obszarze ich właściwości, a więc decydujące również o wystąpieniu przesłanek przesądających o sytuacji kryzysowej i uruchomieniu procedur zarządzania kryzysowego, ponoszą jednocześnie odpowiedzialność za swoje działania. Charakter i stopień zaistniałego zagrożenia muszą być na tyle poważne, aby uniemożliwiały podjęcie skutecznych działań przez służbę, inspekcję czy straż odpowiedzialną za zwalczanie konkretnego zagrożenia, a tym samym wymagały współdziałania innych podmiotów oraz kierowania i koordynacji ich działań przez właściwy organ administracji publicznej. Zatem uznaniowość, z jakiej korzystają organy przy

15 Por. art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

ocenie zagrożenia, oraz możliwość nadużywania środków przewidzianych na wypadek sytuacji kryzysowych, obarczona jest ryzykiem odpowiedzialności, co w przypadku rażących uchybień może rodzić poważne konsekwencje. Ponadto doświadczenia powodzi z 1997 r. czy z 2010 r. pokazują, iż instytucja stanów nadzwyczajnych jest niechętnie wykorzystywana przez organy upoważnione do ich wprowadzania. Mimo wystąpienia podczas powodzi okoliczności, które mogłyby uzasadniać zastosowanie stanu klęski żywiołowej, nie został on wprowadzony. Pojawia się zatem pytanie, jakimi cechami powinna charakteryzować się sytuacja kryzysowa, aby można było uznać ją za zagrożenie szczególne, oraz w jakim stopniu zwykłe środki konstytucyjne muszą być niewystarczające, aby można było ogłosić stan nadzwyczajny. Z uwagi na niewykorzystywanie tej instytucji oraz brak możliwości skutecznego podejmowania działań wyłącznie na podstawie przepisów kompetencyjnych przez poszczególne podmioty, do których obowiązków należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, stworzenie systemu zarządzania kryzysowego oraz określenie sytuacji, które pozwalają na jego zastosowanie, było całkowicie uzasadnione. Nie do przyjęcia byłoby, gdyby ustawodawca posługiwał się pojęciem „sytuacja kryzysowa” przy tworzeniu definicji „zarządzanie kryzysowe” oraz w treści ustawy, nie wyjaśniając jednocześnie, co należy przez nie rozumieć. Zgadzam się jednak z wnioskiem, iż powinien zostać określony zakres czasowy obowiązywania owej sytuacji kryzysowej. Co do zasięgu terytorialnego – będzie mogła obejmować terytorium gminy, powiatu, województwa lub całego państwa – w zależności od faktycznego obszaru jej występowania.

W wyniku prac legislacyjnych nad projektem ustawy definicja „sytuacji kryzysowej” uległa zmianie. W sprawozdaniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 25 stycznia 2007 r. o rządowym projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁶ przedstawiono nową definicję, w której „sytuacja kryzysowa” została określona jako „sytu-

16 Druk nr 1358 Sejmu RP V kadencji, przygotowany na podstawie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia

acja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze

wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Nowa definicja sytuacji kryzysowej uzależniała jej wystąpienie od „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych”, co stwarzało poważne wątpliwości w ustaleniu kryterium, które pozwalałoby na rozróżnienie,

„Sytuacja kryzysowa” to sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych.

stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (druk sejmowy 1358, s. 2).

W kolejnej opinii prawnej przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych¹⁷ ponownie wyrażono wątpliwości co do dopuszczalności wprowadzenia przez ustawę zwykłą pojęcia „sytuacja kryzysowa”, nieprzewidzianego w Konstytucji RP, zaznaczając jednocześnie, że skoro sytuacja ta nie jest jednym ze stanów nadzwyczajnych, należy ją zakwalifikować jako tzw. sytuację normalną. Główne rozważania dotyczyły jednak tego, czy przesłanki, od których wystąpienia uzależnione jest zaistnienie sytuacji kryzysowej, nie pokrywają się z przesłankami uprawniającymi do

czy w danym momencie mamy jeszcze do czynienia z sytuacją kryzysową, czy już ze stanem nadzwyczajnym. Aby ustalić poprawnie okoliczności, których wystąpienie powoduje możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a tym samym wyklucza stosowanie rozwiązań systemu zarządzania kryzysowego, należy odnieść się do przepisów rozdziału XI Konstytucji RP, regulujących tę materię.

W świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwie podstawowe przesłanki – wystąpi sytuacja szczególnego zagrożenia oraz zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające¹⁸.

rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 11 stycznia 2007 r. (dalej: druk sejmowy 1358).

17 *Opinia prawna z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 770) w brzmieniu ustalonym w dniu 25.01.2007 r.*, sporządzona przez M. Dobrowolskiego – eksperta ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/\(\\$All\)/E84E9CB6B19363C3C125726F002E8699/\\$File/i262-07.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/($All)/E84E9CB6B19363C3C125726F002E8699/$File/i262-07.rtf?OpenElement).

18 Szerzej: K. Eckhardt, *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne* (w:) J. Buczkowski, K. Eckhardt, J. Posłuszny (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2009, s. 113–125; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 17–23; R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce* (w:) Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 98; L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie*

Ustawa zasadnicza przewiduje możliwość zastosowania trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych, w zależności od charakteru zagrożenia: stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. Przesłankami wprowadzenia stanu wojennego są zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej¹⁹. Do katalogu przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego należą: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego²⁰. Natomiast stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia²¹. Kompetencje do wprowadzenia stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego zostały powierzone Prezydentowi Rzeczypospolitej, działającemu na wniosek Rady Ministrów, natomiast uprawnienia do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej posiada Rada Ministrów. Każdy ze stanów nadzwyczajnych ma ograniczony zasięg terytorialny (może obejmować całe terytorium państwa albo tylko jego część) oraz ograniczony zakres czasowy. Ponadto we wszystkich stanach nadzwyczajnych obowiązuje ściśle określony reżim prawny wyrażony w kilku podstawowych zasadach – zasadzie legalności²², zasadzie

proporcjonalności i celowości²³, zasadzie ochrony podstaw systemu prawnego²⁴ oraz zasadzie ochrony organów przedstawicielskich²⁵. Zasada legalności oznacza, iż stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony tylko na podstawie ustawy²⁶ – w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Ustawa musi określać także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela²⁷, w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Jednocześnie art. 233 Konstytucji RP określa, które wolności i prawa nie podlegają bezwzględnie żadnym ograniczeniom oraz w jakich sytuacjach ich ograniczanie jest niedopusz-

nowej Konstytucji RP (w:) T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997, s. 149–158; W. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

19 Art. 229 Konstytucji RP; Szerzej: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 44–57; K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3, s. 23–34; R. Socha, *Instytucja stanu wojennego w polskim prawodawstwie*, „Myśl Wojskowa” 2003, nr 6, s. 42–55.

20 Art. 230 Konstytucji RP; Szerzej: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 74–90.

21 Art. 232 Konstytucji RP; Szerzej: M. Bartoszewicz, *Materialne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, tom XLIX, s. 249–254; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 101–113.

22 Art. 228 ust. 2–4 Konstytucji RP.

23 Art. 228 ust. 5 Konstytucji RP.

24 Art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

25 Art. 228 ust. 7 Konstytucji RP.

26 Zagadnienia dotyczące poszczególnych stanów nadzwyczajnych zostały uregulowane w trzech ustawach: ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

27 Szerzej: K. Eckhardt, *Status prawny jednostki w świetle ustaw o stanach nadzwyczajnych* (w:) M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 166–178; T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich* (w:) C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998 r., Toruń 1999, s. 63–68; T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych* (w:) T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997, s. 45–82; P. Morawski, *Ograniczanie praw jednostki w ramach stanów nadzwyczajnych* (w:) P. Chrzczonowicz, V. Kwiatkowska-Darul, K. Skowroński (red.), *Spółczesność inwigilowana w państwie prawa. Granice ingerencji w sferę praw jednostki. Materiały z konferencji naukowej Toruń 25–27 marca 2003 r.*, Toruń 2003, s. 45–50; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

czalne. Z kolei zasada proporcjonalności stanowi, iż działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia, natomiast zasada celowości nakazuje, aby podejmowane działania zmierzały do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego wskazuje przepisy, które nie podlegają zmianom

- ▶ zastosowanie któregokolwiek ze stanów szczególnego zagrożenia powoduje powstanie nowej sytuacji prawnej i społeczno-politycznej, odznaczającej się odstępstwem od normalnych zasad funkcjonowania porządku prawnego, dlatego muszą mieć charakter nadzwyczajny i przejściowy;
- ▶ każdy ze stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony wyłącznie w przypadku zagrożenia

Na podstawie postanowień Konstytucji RP można wyróżnić kilka elementów charakterystycznych dla stanów szczególnego zagrożenia.

w czasie stanu nadzwyczajnego (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ordynacja wyborcza do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych). Natomiast zasada ochrony organów przedstawicielskich wprowadza mechanizmy ochrony demokratycznego ustroju państwa w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. W tym czasie wykluczono możliwość skrócenia kadencji Sejmu, przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, przeprowadzenia wyborów do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu, z tym że wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny²⁸.

Zatem na podstawie postanowień Konstytucji RP można wyróżnić kilka elementów charakterystycznych dla stanów szczególnego zagrożenia:

- ▶ ich rygor (w tym przesłanki uzasadniające wprowadzenie, tryb wprowadzenia, zasięg terytorialny, zakres czasowy, tryb zniesienia, zasady działania organów władzy publicznej, ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności) musi być z góry określony co najmniej w ustawie zwykłej;

żenia określonego dobra publicznego (przede wszystkim zagrożenia suwerennego bytu państwowego, podstaw ustroju konstytucyjnego, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ich życia lub zdrowia, mienia społecznego lub indywidualnego, podstaw egzystencji gospodarczej narodu czy też bytu ekonomicznego ludności), które wymaga zastosowania specjalnej i natychmiastowej ochrony przy wykorzystaniu środków nadzwyczajnych, niezbędnych do likwidacji zagrożenia lub przeciwdziałania jego skutkom;

- ▶ istota stanów szczególnego zagrożenia polega na ograniczeniu demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy oraz wprowadzeniu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich, ze względu na konieczność ratowania dobra nadrzędnego²⁹.

Przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, ustalone w oparciu o postanowienia Konstytucji RP oraz ustaw szczegółowo regulujących tę materię, wyznaczają jednocześnie granice

²⁸ Szerzej K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 23–43.

²⁹ Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 5–19; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11–12, s. 95–111.

stosowania zwykłych środków prawnych dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zarówno w przypadku typowych zagrożeń wymagających podjęcia działań rutynowych, jak i na wypadek sytuacji kryzysowych. Należy jednak podkreślić, iż pierwsza przesłanka stanowiąca podstawę do zastosowania reżimów prawnych stanów nadzwyczajnych, czyli szczególne zagrożenie wymienionych wcześniej dóbr publicznych, wypełnia również warunek „zerwania lub znacznego naruszenie więzów społecznych” oraz „poważnego zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych”, wykorzystany przez ustawodawcę przy definiowaniu „situacji kryzysowej”. Zatem decydujące znaczenie przy rozstrzyganiu, czy „zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych” oraz „poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych” nosi znamiona sytuacji kryzysowej czy też stanu nadzwyczajnego, będzie odgrywało kryterium wystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych pozostających w dyspozycji organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli. Istotną wadę tego kryterium stanowi jednak jego uznaniowość, która powoduje znaczne problemy interpretacyjne. Skorzystanie z odpowiednich instytucji przewidzianych na wypadek różnorodnych zagrożeń będzie zatem uzależnione od subiektywnej oceny sytuacji przez właściwy organ administracji publicznej, który ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. W przypadku wątpliwości, czy dane zagrożenie spełnia przesłanki sytuacji kryzysowej czy też stanu nadzwyczajnego, odpowiedzialność w tym zakresie będzie spoczywała przede wszystkim na Radzie Ministrów, która z jednej strony sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a z drugiej odgrywa zasadniczą rolę przy wprowadzaniu poszczególnych stanów nadzwyczajnych (wprowadza stan klęski żywiołowej oraz wnioskuje do Prezydenta Rzeczypospolitej o wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego).

W opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych wyrażono również pogląd, według którego „nieprzekraczalną granicę między stanami nadzwyczajnymi a sytuacją kryzysową stanowi konieczność (lub brak takiej konieczności) ograniczenia praw i wolności człowieka, która stanowi w pewnym sensie obiek-

tywne kryterium trafności oceny stopnia zagrożenia. Ów brak możliwości skorzystania w sytuacji kryzysowej z nadzwyczajnych środków działania pozwala mimo wszystko (tj. mimo zbliżonych przesłanek) na zaliczenie takiej sytuacji do tzw. sytuacji normalnego funkcjonowania państwa³⁰.

Tak sformułowany wniosek nasuwa jednak istotne wątpliwości na gruncie postanowień rozdziału II Konstytucji RP, dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, które przy zastosowaniu wykładni systemowej powinny mieć charakter nadrzędny w stosunku do postanowień rozdziału XI – normujących problematykę stanów nadzwyczajnych.

Co do zasady wolności i prawa człowieka i obywatela podlegają ochronie prawnej, jednak na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP istnieje możliwość ustanawiania ograniczeń w tym zakresie – na zasadzie wyjątku, przy zachowaniu trzech wyraźnie określonych warunków³¹. Po pierwsze: musi zostać spełniona przesłanka formalna, zgodnie z którą ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw jednostki mogą zostać wprowadzane tylko w formie ustawy³². Po drugie: niezbędne jest zachowanie przesłanek materialnych, co oznacza, że ustanawianie ograniczeń w tym zakresie może nastąpić tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wskazanych w powyższej normie wartości, tj. dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego,

30 *Opinia prawna z dnia 14 lutego 2007 r...*

31 Szerzej: L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, Państwo i Prawo 2001, z. 10, s. 5–24; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 48; M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* (w:) B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 48; Zob. też: uchwała TK z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994, nr 1, poz. 17, s. 158, 159; wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99, s. 556, 557.

32 Zob. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4 poz. 46, s. 251; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, s. 17; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, s. 42; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5 poz. 142, s. 800; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56, s. 380.

ochrony środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Wartości te można określić klauzulą generalną jako „interes publiczny”³³. Po trzecie: istnieją pewne maksymalne granice, których nie można przekraczać przy ustanawianiu ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności. Granice te wyrażają się w nakazie szanowania zasady proporcjonalności oraz zakazie naruszania istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności oznacza, że stopień ingerencji ustawodawcy w sytuację prawną jednostki musi być ekwiwalentny w stosunku do celu, któremu służy dana regulacja, a więc musi być racjonalnie uzasadniony³⁴. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapożyczających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”³⁵. Z kolei zakaz naruszania istoty wolności i praw oznacza zakaz ustanawiania ograniczeń, które przekreślają tożsamość danego prawa lub wolności albo wydrążają je z rzeczywistej treści³⁶. W świetle orzecznictwa TK koncepcja istoty praw i wolności „opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane

33 Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28.

34 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 136.

35 Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, s. 133, 134; Zob. też: orzeczenie TK z dnia 16 maja 1995 r., K 12/93, OTK 1995, nr 1, poz. 14, s. 161; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10, s. 79–80; orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1, s. 20; orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2, s. 39; orzeczenie TK z dnia 24 września 1996 r., K 13/95, OTK 1996, nr 4, poz. 34, s. 299–300; orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50, s. 440.

36 Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 382; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 117; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 203.

i modyfikowane w różny sposób – bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”³⁷.

Zarówno przedstawiciele doktryny, jak i Trybunał Konstytucyjny stoją na stanowisku, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znajduje zastosowanie „w przypadku wszystkich praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej, chyba że przepis szczególny wyraźnie wykazywałby wolę odmiennego uregulowania określonych kwestii”³⁸. Postanowienia rozdziału XI Konstytucji RP wprowadzają wyłącznie możliwość ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, wskazując te prawa i wolności, które nie podlegają ograniczeniom (art. 233 ust. 1 i 3) oraz kryteria, których stosowanie jest niedopuszczalne przy wprowadzaniu ograniczeń (art. 233 ust. 2). Nie wykluczają natomiast możliwości stosowania ograniczeń w innych sytuacjach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Dlatego uważam, iż wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z niektórych wolności i praw jednostki w sytuacjach kryzysowych byłoby w pełni uzasadnione na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, jeśli nastąpiłoby to w drodze ustawy. Skoro przepis ten nie znajduje się wśród postanowień dotyczących stanów nadzwyczajnych, należy uznać, iż stanowi zwykły środek konstytucyjny wykorzystywany również w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Zatem wyróżnienie kryterium konieczności zastosowania ograniczeń praw i wolności jako nieprzekraczalnej granicy pomiędzy sytuacją kryzysową a stanem nadzwyczajnym, na które powołano się w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych (zob. przypis 17), jest niezasadne.

W ostatecznej wersji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, uchwalonej w dniu 26 kwietnia 2007 r., zo-

37 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, s. 38; Zob. też: wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99, s. 557; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, s. 21; wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98 OTK 1999, nr 4, poz. 78, s. 411–413; wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190, s. 1034–1035.

38 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 84, 85.

stała przyjęta definicja „sytuacji kryzysowej” zaproponowana w sprawozdaniu z dnia 25 stycznia 2007 r. przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk sejmowy 1358). Definicja zawarta w art. 3 pkt 1 u.z.k. określała sytuację kryzysową jako „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji

różnia wyłącznie zagrożenia zwykłe i zagrożenia szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Ustawa o zarzą-

Podstawowy zarzut sformułowany pod adresem definicji „sytuacji kryzysowej” dotyczył wykorzystania w jej treści pojęć charakteryzujących się wieloznacznością.

publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Powyższa definicja „sytuacji kryzysowej” została jednak zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego w celu stwierdzenia jej niezgodności z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Podstawowy zarzut sformułowany pod jej adresem dotyczył wykorzystania w jej treści pojęć charakteryzujących się wieloznacznością („więzy społeczne”, „zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych”, „instytucje publiczne”), co powodowało brak możliwości precyzyjnego określenia jej desygnatów, w tym zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r.³⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 3 pkt 1 u.z.k., w którym zdefiniowano pojęcie „sytuacji kryzysowej”, z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał podniósł, iż „Konstytucja wy-

dzaniu kryzysowym nie zawiera również przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie⁴⁰.

Ponadto Trybunał powołał się na niejasne, nieprecyzyjne i wieloznaczne terminy wykorzystane przy formułowaniu definicji „sytuacji kryzysowej”. Po pierwsze zarzucił, iż ustawodawca, posługując się pojęciem „następstwo zagrożenia”, nie sprecyzował, o jakie zagrożenie chodzi. Dopiero z treści art. 23 u.z.k., który określa przesłanki wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów stopni alarmowych, można wnioskować, że chodzi głównie o zagrożenia o charakterze terrorystycznym, co koliduje z przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie stanów nadzwyczajnych. Po drugie, Trybunał sformułował istotne zastrzeżenia co do pojęcia „więzy społeczne”, które stanowi kluczowy element definicji „sytuacji kryzysowej”. Skoro na gruncie nauk społecznych, z których wywodzi się to pojęcie (socjologia, politologia, psychologia społeczna), nie istnieje jednolita

39 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07 (Dz.U. Nr 65, poz. 553).

40 *Ibidem*.

definicja czy też jedna typologia więzów społecznych, tym bardziej pojęcie to nie może być akceptowane jako element definicji ustawowej. Dodatkowo wątpliwości budzi kwestia, kiedy mamy do czynienia z „zerwaniem”, a kiedy ze „znacznym naruszeniem” więzów społecznych, pozostawiając zbyt duży margines swobody decydującym politycznym. Po trzecie, Trybunał zarzucił niepoprawne zastosowanie pojęcia „instytucje publiczne”, które ma również charakter niedookreślony. Może ono bowiem dotyczyć zarówno organów administracji publicznej, jak i podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. W definicji „sytuacji kryzysowej” nie wskazano, o jakie instytucje publiczne chodzi, co ma istotne znaczenie, zwłaszcza gdy ustawodawca posługuje się równocześnie innymi pojęciami pokrewnymi (organ administracji publicznej, organ administracji rządowej, instytucje i przedsiębiorcy, służby). „Według zasady racjonalności językowej do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a odmiennych pojęć nie należy oznaczać takimi samymi określeniami”⁴¹. Dodatkowo trudności sprawia określenie, na czym polegają „poważne zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych” i „jaki charakter owe zakłócenia powinny mieć, aby dopuszczalne było zastosowanie rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym”⁴². Po czwarte, Trybunał stwierdził, iż definicja sytuacji kryzysowej wyklucza dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych środków konstytucyjnych, co oznacza, że w przypadku jej wystąpienia zastosowanie znajdują wyłącznie zwykłe środki, wykorzystywane w normalnych warunkach funkcjonowania państwa.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż tak zdefiniowane pojęcie „sytuacji kryzysowej” narusza zasadę poprawnej legislacji związaną z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą ochrony zaufania obywateli do organów władzy, które wyrażają się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Przepisy powinny być „formułowane w sposób precyzyjny, jasny i poprawny pod względem językowym”, „niebudzący wątpliwości ich adresatów co do treści nakładanych obowiązków

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*.

i przyznawanych praw”. „Naruszeniem art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”⁴³.

Jednocześnie Trybunał orzekł, iż przepis art. 3 ust. 1 u.z.k. traci moc obowiązującą po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z zakwestionowaniem definicji „sytuacji kryzysowej” dokonano nowelizacji tego przepisu. Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴⁴ wprowadzona została nowa definicja, w myśl której pod pojęciem „sytuacja kryzysowa” należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Zatem w myśl nowej definicji z sytuacją kryzysową będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy siły i środki pozostające w dyspozycji właściwego organu administracji publicznej okażą się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska. Dopiero zaistnienie takiej sytuacji spowoduje możliwość uruchomienia systemu zarządzania kryzysowego. Poprzednia definicja bazowała na wykazaniu różnic istniejących pomiędzy sytuacją kryzysową a stanem nadzwyczajnym, natomiast obecnie obowiązujące pojęcie „sytuacji kryzysowej” oparte jest o stopień zagrożenia bezpieczeństwa dóbr prawnie chronionych, z jednej strony przekraczający społecznie akceptowalny poziom, a z drugiej możliwości podejmowania działań przez poszczególne służby, inspekcje i straże odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na podstawie przepisów kompetencyjnych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej słusznie podkreślono, iż „nowa definicja sytuacji kryzysowej lepiej oddaje jej istotę”⁴⁵. Uzależnia bowiem

43 *Ibidem*; zob. też wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK 2002, nr 3A, poz. 33.

44 Dz.U. Nr 131, poz. 1076.

45 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 11 lutego 2009 r. (druk sejmowy

zaistnienie takiej sytuacji od wystąpienia dwóch ściśle powiązanych ze sobą przesłanek: zagrożenia, które negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska oraz znacznego ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. W moim przekonaniu istnieje duże prawdopodobieństwo, iż organy administracji publicznej odpowiedzialne za zwalczanie różnorodnych zagrożeń dokonają trafnej oceny co do tego, czy siły i środki pozostające w ich dyspozycji, w zestawieniu ze skalą zagrożenia negatywnie wpływającego na bezpieczeństwo, są wystarczające do jego opanowania. Dysponują bowiem precyzyjnymi danymi co do posiadanych zasobów ludzkich, materialnych i finansowych oraz informacjami na temat zagrożeń możliwych do wystąpienia na obszarze ich działania.

Mimo że obecna definicja „sytuacji kryzysowej” również posługuje się pojęciami niedookreślonymi (negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa, znaczne ograniczenia w działaniu organów, nieadekwatność posiadanych sił i środków), nie budzi tak znacznych kontrowersji jak poprzednie zapisy ustawy. Trzeba zaznaczyć, iż w przypadku termi-

nów odnoszących się do bezpieczeństwa, które samo w sobie stanowi pojęcie nieostre, albowiem uzależnione jest od subiektywnego odczucia każdej jednostki, nie istnieje możliwość stworzenia definicji na tyle precyzyjnej i doskonałej, aby nie stwarzała problemów interpretacyjnych. Należy jednak dążyć do używania takich zwrotów, które pozwolą w jak największym stopniu wyeliminować wątpliwości powstające przy interpretacji danego pojęcia, zwłaszcza na gruncie przepisów prawa, które przewidują możliwość wprowadzania ograniczeń praw jednostki oraz nakładania na nią obowiązków. Choć sama ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadza ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, ani też nie nakłada na obywateli obowiązków w czasie sytuacji kryzysowych, to jednak w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, która stanowi jedno z najczęściej powstających zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, zastosowanie znajdują również przepisy dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁴⁶, które dopuszczają nakładanie obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych. Zatem dokonując redefinicji pojęcia „sytuacja kryzysowa”, ustawodawca słusznie zastosował terminy niejednokrotnie wykorzystywane, a zatem utrwalone w przepisach prawa, które budzą znacznie mniej kontrowersji od tych użytych w definicji pierwotnej.

46 Dz.U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.

nr 1699, skierowany do Sejmu RP VI kadencji przez Prezesa Rady Ministrów – Donalda Tuska), [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/F6oA99FBDF17B616C12575610037125A/\\$file/1699.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/F6oA99FBDF17B616C12575610037125A/$file/1699.pdf).