

STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ CZARNYM SCENARIUSZEM PANDEMII KORONAWIRUSA?

Rozprzestrzeniająca się w Europie epidemia choroby COVID-19 wywoływanej koronawirusem SARS-CoV-2 często mimowolnie nasuwa na myśl najczarniejsze scenariusze znane do tej pory raczej z hollywoodzkich filmów. Jednakże twórcy Konstytucji i ustawodawca formalnie przygotowali nasze państwo także na katastrofy niewyobrażalnych rozmiarów.

Tysiące zmarłych, setki tysięcy chorych lub będących nosicielami choroby. Przepelnione szpitale. Żołnierze i funkcjonariusze w kombinezonach ochronnych na opustoszałych ulicach miast. Zamknięte szkoły, uczelnie, miejsca handlu i rozrywki, wstrzymany ruch lotniczy, pociągowy i morski. Racje żywnościowe rozdzielane przez wojsko. Przymusowe szczepienia i aresztowania za łamanie kwarantanny.

Tak zazwyczaj wygląda scenariusz thrillera o nieznanym wirusie dziesiątkującym ludzkość. Na szczęście nic nie wskazuje na to, że koronawirus z Wuhan jest aż tak niebezpieczny na poziomie medycznym. Jednakże obrazy docierające najpierw z chińskiej prowincji Hubei, a teraz przede wszystkim z Włoch, szybkość rozprzestrzeniania się wirusa po świecie i, co naturalne, pierwsze przypadki zachorowań w Polsce, powodują, że w debacie publicznej zaczęły się przewijać pytania dotyczące gotowości władz do opanowania potencjalnego kryzysu zdrowotnego z jakim Polska nie miała jeszcze do czynienia. Doszła do tego jeszcze kwestia nadchodzących wyborów prezydenckich, wobec czego część polityków zaczęła sugerować przesunięcie terminu wyborów, a nawet wprowadzenie stanu wyjątkowego, gdyby sytuacja stale się pogarszała, a liczba chorych drastycznie rosła. Dość przytomnie odpowiedział na to szef kancelarii premiera, Michał Dworczyk, który przypomniał, że w razie potrzeby w polskim systemie prawnym istnieje mechanizm stanu klęski żywiołowej.

Minister ma rację. Konstytucja RP przewiduje bowiem ten specjalny mechanizm walki z katastrofalnymi w skutkach działaniami sił przyrody. Trudna do opanowania epidemia, nawet niekoniecznie występująca w kraju, ale nam zagrażająca, to wręcz modelowy przykład przyczyny, dla której Polacy musieliby poddać się reżimowi przewidzianego dla stanu klęski żywiołowej.

I choć wydaje się, że do takiej sytuacji daleko, warto znać formalne podstawy wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego i skutki jakie by się z tym wiązały – choćby na przyszłość.

Czym jest stan klęski żywiołowej?

Stan klęski żywiołowej, mówiąc krótko i konkretnie, to przewidziany w Rozdziale XI Konstytucji RP, jeden z trzech stanów nadzwyczajnych – obok stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Jak każdy ze stanów nadzwyczajnych powinien zostać wprowadzony, gdy inne środki, przewidziane w Konstytucji i ustawach, zawodzą lub w obliczu zagrożenia wydają się być niewystarczające.

Podstawę do jego wprowadzenia daje art. 232 Konstytucji RP, a szczegółowe regulacje zawarto w ustawie o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Natomiast samo wprowadzenie następuje rozporządzeniem.

Czytaj też: [Koronawirus "atakuję" włoskie więzienia. Zamieszki w 27 jednostkach](#)

Co ważne, zgodnie z Konstytucją, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może mieć na celu nie tylko usuwanie, ale także zapobieganie potencjalnym skutkom klęsk żywiołowych – sama katastrofa nie musi więc w momencie jego wprowadzania jeszcze nastąpić.

Epidemia a stan klęski żywiołowej

Konstytucja w art. 232 wyróżniła dwie możliwe przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Pierwszy to katastrofa naturalna, drugi – awaria techniczna. Oba muszą nosić znamiona klęski żywiołowej. Czym zaś klęska żywiołowa może być określono w art. 3 pkt 1 ustawy – to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których 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. W punkcie trzecim tego przepisu ustawy wymieniono przykładowo sytuacje, które mogą być uznane przez rząd za katastrofę naturalną. Warto pamiętać, że katalog jest otwarty. Jednakże ustawodawca przewidział wprost w tym punkcie m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Przekładając z prawniczego na "ludzki" chodzi właśnie o epidemie i pandemie.

Trudna do opanowania, nie zanikająca epidemia koronawirusa, uderzająca przez długi czas w podstawy normalnego funkcjonowania społeczeństwa i instytucji publicznych, mogłaby więc w czarnym scenariuszu jak najbardziej stać się podstawą do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Decyduje tylko Rada Ministrów

Zgodnie z Konstytucją RP stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa doprecyzowała, że może to zrobić z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody (art. 5 ust. 1 ustawy). Formalnie w decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej nie bierze więc udziału choćby Prezydent RP (w przeciwieństwie do pozostałych stanów nadzwyczajnych, gdzie to on wydaje rozporządzenia wprowadzające) ani parlament. Prezydentowi, posłom i senatorom oraz innym niż Rada Ministrów organom pozostają jedynie instrumenty polityczne, by wymusić lub odradzać rządowi wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

Co więcej, jest to na tyle elastyczny mechanizm, że jego zastosowanie zależy tylko i wyłącznie od decyzji politycznej członków rządu. Premier i jego ministrowie nie są wcale zobligowani prawnie do ustanowienia tego stanu nadzwyczajnego, jeśli uznają, że do walki z epidemią wystarczą dotychczasowe środki. Należy też zwrócić uwagę, że ustawa określająca czym jest klęska żywiołowa specjalnie posługuje się pojęciami nieostryimi takimi jak "duża liczba osób" czy "znaczące obszary". Skala zagrożenia lub faktycznie występujących strat pozostawiona została do oceny gabinetu. Ustawodawca słusznie przyjął, że należy kierować się tu zdrowym rozsądkiem, doświadczeniem i danymi napływającymi z odpowiednich instytucji, gdyż nie da się uregulować każdej kryzysowej sytuacji. Rząd ryzykuje więc przede wszystkim politycznie, w zależności od sytuacji - wstrzymując się od wprowadzenia stanu klęski żywiołowej lub wprowadzając go. Decyzja może zostać bowiem rozliczona w następnych wyborach lub instrumentem wotum nieufności w Sejmie.

Czytaj też: [Śmigłowiec do przewozu chorych z koronawirusem \[WIDEO\]](#)

W rozporządzeniu Rada Ministrów musi określić przyczynę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, datę wprowadzenia, obszar nim objęty i czas trwania oraz rodzaje ograniczeń praw i wolności.

Po wydaniu rozporządzenia jest ono ogłaszane w Dzienniku Ustaw, przez rozplakatowanie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Media mają obowiązek podać do wiadomości treść rozporządzenia (art. 5 ust. 3 i 4 ustawy).

Czas i miejsce

Zgodnie z Konstytucją czas trwania stanu klęski żywiołowej nie może być dłuższy niż 30 dni. Rząd może więc zarządzić go na krótszy okres. Za to jego przedłużenie wymaga już zgody Sejmu. Tutaj ustawodawca nie nakłada żadnego limitu czasowego (oprócz stwierdzenia, że musi to być czas oznaczony) ani nawet liczby takich kolejnych zgód. Wydaje się to spowodowane tym, że nie jest możliwe pełne przewidywanie zachowań przyrody – w przypadku wirusa teoretycznie może dojść do mutacji lub długotrwałego utrzymywania się wysokiej liczby pacjentów. Z jednej strony jest to rozwiązanie słuszne, z drugiej – może budzić pokusę przedłużania przez większość sejmową stanu nadzwyczajnego wpływającego na działanie organów.

Stan klęski żywiołowej nie musi objąć całego kraju. Konstytucja przewiduje, że można go ustanowić nawet na części państwa – teoretycznie może on objąć jedną gminę. W przypadku epidemii zależałoby to od stopnia zagrożenia i ewentualnego rozprzestrzeniania się choroby.

Co warto podkreślić, stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na terenie, na którym dopiero mogą wystąpić skutki klęski żywiołowej. Źródło zagrożenia nie musi występować na terenie Polski – ustawa tego nie wymaga, więc światowa pandemia może być taką przyczyną, zwłaszcza gdyby rozwijała się ona intensywnie w krajach sąsiadujących lub ściśle powiązanych społecznie i gospodarczo jak kraje unijne. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku koronawirusa, który niejako wykorzystuje rozwinięty transport międzynarodowy do swojej transmisji na kolejne kraje i regiony.

Ustawa przewidziała też mechanizm wcześniejszego zakończenia stanu klęski żywiołowej. Gdy sytuacja będzie opanowana wcześniej niż przed końcem wprowadzonego okresu Rada Ministrów może zrobić to rozporządzeniem – zarówno do całości terytorium objętego stanem nadzwyczajnym, jak i tylko do części (art. 6 ust. 2 ustawy). Rada Ministrów i tutaj decyduje samodzielnie.

Czytaj też: [MSWiA publikuje projekt "superustawy". Od 1 lipca spore zmiany w służbach mundurowych](#)

Władza w czasach zarazy

Stan nadzwyczajny nie byłby taki, gdyby nie przemodelowywał struktury władzy. Ustawa o stanie klęski żywiołowej przekazuje dowodzenie działaniami w zależności od terenu, na jakim go wprowadzono. I tak, zgodnie z art. 8 ustawy, wójt kieruje akcją, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na terenie jego gminy; starosta gdy co najmniej w dwóch gminach jego powiatu; wojewoda – teren co najmniej dwóch powiatów (mogą to być de facto dwie gminy z dwóch różnych powiatów) i odpowiedni minister, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na terenie więcej niż jednego województwa. W naszym przykładzie epidemii byłby to zapewne minister zdrowia (w razie sporów lub wątpliwości, który minister jest właściwy - decyduje premier).

Struktura dowodzenia charakteryzuje się pionizacją i centralizacją. Wyznaczone podmioty mogą wydawać wiążące polecenia organom niższego szczebla (np. wojewoda starostom, co normalnie nie ma miejsca) oraz wskazanym podmiotom na terenie swojej działalności. W dodatku wojewoda może zawieszać w uprawnieniach do kierowania wójtów lub starostów w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami i wyznaczać do tych działań specjalnych pełnomocników. W stosunku do wojewody taką kompetencję ma właściwy minister (art. 8-13 ustawy). W trakcie stanu klęski żywiołowej zacierają się więc odrębności między administracją rządową i samorządową, przynajmniej na poziomie kierowania działaniami ratowniczymi. Co do zasady bowiem, organy i instytucje publiczne nie zawieszają swojej działalności i powinny wykonywać swoje "normalne" zadania (art. 7 ustawy) – organ w okresie stanu klęski żywiołowej jeśli oczywiście jest to możliwe, nadal może np. wydawać decyzje budowlane, wypłacać zasiłki, prowadzić rejestry, itd.

W razie potrzeby użycia wojska zostaje ono oddane do dyspozycji wojewody (art. 18 ustawy).

Ograniczenia praw i wolności

Najbardziej uderzająca w obywateli kwestia, która może wiązać się z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, to ograniczenie praw i wolności. Stan klęski żywiołowej jest jednak dość ograniczony pod tym względem. W art. 233 ust. 3 Konstytucja – w przeciwieństwie do stanów wojennego i wyjątkowego – wskazała katalog praw i wolności, które mogą, choć nie muszą, zostać ograniczone. Wyjście poza ten katalog, uszczegółowiony w art. 21 ustawy, byłoby więc niekonstytucyjne. Zakres możliwych ograniczeń wskazuje Rada Ministrów w rozporządzeniu wprowadzającym, a konkretne ograniczenia wprowadzają w stosunku do osób fizycznych lub prawnych i innych jednostek (w tym tzw. ułomnych osób prawnych) organy kierujące działaniami na drodze zarządzeń, rozporządzeń lub decyzji. Oprócz ograniczeń praw, można także nakazywać pewne działania, zwłaszcza gdy siły i środki są niewystarczające (art. 21 i 22 ustawy). Ustawa zabezpiecza możliwość odwołania się do wojewody od decyzji wójta lub starosty.

Co z przedsiębiorcami? Ustawodawca o nich nie zapomniał. Podobnie jak w specustawie, która budzi przez to kontrowersje, na firmy mogą zostać nałożone różnego rodzaju obowiązki, nakazy i zakazy – w tym odgórne ustalanie cen towarów. Tutaj jednak, w przeciwieństwie do specustawy, mamy do czynienia ze stanem nadzwyczajnym, co wydaje się usprawiedliwiać taką możliwość (z której, przypomnijmy, władza nie musi korzystać). W dodatku nakazy te, choć znaczeniowo szerokie, są wymienione pod konkretnymi kategoriami działań.

Czytaj też: [Czy Policja ma problem ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego?](#)

Ponadto władze mogą ograniczać działalność usług pocztowych, kurierskich, telekomunikacyjnych czy transportowych, także poza terenem objętym stanem klęski żywiołowej, a media mają obowiązek bezpłatnego nadawania stosownych komunikatów (art. 24-26 ustawy).

Za łamanie nakładanych ograniczeń, zgodnie z art. 27 ustawy, grozi areszt lub grzywna.

Godne zaznaczenia jest to, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela w stosownych przypadkach można domagać się od Skarbu Państwa odszkodowań.

Przesunięte wybory

Nieodwołalnym skutkiem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest przesunięcie wyborów, jeśli

przypadałyby one w określonym Konstytucją terminie. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i 90 dni po jego zakończeniu nie można m.in. przeprowadzić wyborów Prezydenta RP. Zakładając, że stan klęski żywiołowej byłby wprowadzony na 30 dni (i tyle trwał) od 1 kwietnia 2020 r., wybory prezydenckie zaplanowane pierwotnie na maj, musiałyby się odbyć najwcześniej w sierpniu.

Podkreślić należy, że w czasie trwania stanu klęski żywiołowej nie można zmienić ważnych ustaw – Konstytucji, ordynacji wyborczych oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Sejm nie może skrócić swojej kadencji, nie można przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, wyborów parlamentarnych, a wybory do organów samorządu terytorialnego mogą się odbyć tylko na terenie nieobjętym stanem nadzwyczajnym.

Praktyka

Odkąd w 1997 r. w życie weszła obecna Konstytucja, jeszcze nigdy nie skorzystano z możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Niestety w tym szczęściu jest to, że w sytuacjach, które faktycznie wydawałyby się stosownymi do zastosowania takich mechanizmów, w Polsce działo się coś, co politycznie komplikowało ewentualne ich wykorzystanie. W czasie tzw. powodzi tysiąclecia w 1997 r. przepisów przewidujących stan klęski żywiołowej jeszcze nie było – Konstytucja wchodziła w życie w październiku. Rozważano wtedy stan wyjątkowy, ale ze względu na silniejsze ograniczenia praw i wolności zaniechano tego rozwiązania. W 2010 r. podczas majowych powodzi szykowano się do przedterminowych wyborów prezydenckich spowodowanych katastrofą smoleńską. Mimo apeli części samorządowców nie zdecydowano się wprowadzić stanu klęski żywiołowej. W tym roku na potencjalnej, politycznej przeszkodzie, znów mogą stanąć wybory prezydenckie, choć wszyscy życzymy sobie, by nie trzeba było rozważać tego problemu. Do tego dochodzi kwestia potencjalnych odszkodowań, które musiałyby wypłacać Skarb Państwa, co również może powstrzymać władze od podjęcia takiej decyzji.

Czytaj też: [Migranci nową bronią w wojnie hybrydowej?](#)

Należy pamiętać, że stan klęski żywiołowej jest z samego założenia ostatecznością i stanowi zwieńczenie całego systemu podstaw prawnych zarządzania kryzysowego. Pozostaje mieć więc nadzieję, że powyższe rozważania zostaną w sferze teorii. Nie tylko teraz, przy okazji epidemii koronawirusa, ale zawsze.

Adrian Pokrywczyński, radca prawny