



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 19 maja 2020 r.

BADK.DPK.133.70.2020

P10-43/20	Data wpływu petycji: 6 kwietnia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 18 maja 2020 r.

STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

TEMAT

**OBOWIAZEK WPROWADZENIA STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ
W PRZYPADKU OGŁOSZENIA STANU EPIDEMII**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Marek Nowak

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą, w celu zmiany art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, aby przepis ten otrzymał następujące brzmienie: „Art. 5.1. Rada Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody, w drodze rozporządzenia: 1) może wprowadzić stan kłęski żywiolowej; 2) wprowadza stan kłęski żywiolowej w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia stanu epidemii, o którym mowa w art. 46 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.”.

Autor petycji przedstawił również do rozważenia dodanie drugiego kryterium warunkującego obowiązek wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej, np.: gdy w celu zapobiegania bądź zwalczania epidemii nastąpiło prawne ograniczenie wolności lub praw konstytucyjnych innych, niż wymienione w art. 46 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Celem zaproponowanej przez autora petycji zmiany jest takie ukształtowanie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej by obowiązkiem Rady Ministrów, a nie prawem, było wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia stanu epidemii.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 228 ust. 1 stanowi, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan kłęski żywiolowej.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897) w aktualnym brzmieniu w art. 5 ust. 1 określa, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan kłęski żywiolowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.) w art. 46 ust. 1 wskazuje, że stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego

wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Zgodnie natomiast z ust. 2. jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

Przywołana ustawa w art. 2 pkt 22 definiuje stan epidemii jako sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej rozróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy, znane w dotychczasowych przepisach konstytucyjnych, i jako trzeci - stan klęski żywiołowej. Każdy z nich znajduje dodatkowe regulacje w artykułach (229, 230 i 232) rozdziału XI Konstytucji. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrejonálną decyzją właściwych organów państwa, ale wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków. Podstawą decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może być tylko ustawa, a właściwą formą rozporządzenie, które oprócz tego, że jak każdy akt prawny tego rodzaju podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, to jeszcze podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w formie łatwo docierającej do wszystkich obywateli. Formy te mogą przybierać różną postać. Konstytucja ich nie wymienia, są one zależne od miejscowych warunków i zwyczajów. Z pewnością najczęstsze zastosowanie znajdzie forma obwieszczeń i plakatów, komunikatów radiowych i telewizyjnych¹.

Pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem pod pojęciem tym rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, 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”. Określona w ustawie definicja składa się z trzech zasadniczych elementów, tj.:

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wiesław Szydło. LEX, 2013.

- 1) określenie przyczyn klęski żywiołowej poprzez użycie pojęć katastrofy naturalnej i awarii technicznej,
- 2) określenie skutków wywołanych tą katastrofą lub awarią,
- 3) określenie skali środków, których użycie jest niezbędne do zwalczania tej katastrofy.

Ustawodawca w art. 3 ust. 1. ustawy określił również definicję:

1) katastrofy naturalnej – przez którą rozumie 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 lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu; oraz

2) awarii technicznej, przez którą rozumie się gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Jak wprost zaznaczono, katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym (art. 3 ust. 2 ustawy).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r. sygn. akt III SA/Po 691/09 wskazał, że pojęcie „stanu klęski żywiołowej” jest różne i nietożsame z pojęciem „klęski żywiołowej”. Stan klęski żywiołowej wprowadza bowiem Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody na terenach dotkniętych klęską żywiołową. Innymi słowy, stan klęski żywiołowej jest wprowadzany niejako w następstwie wystąpienia klęski żywiołowej.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 5 ust. 1 określa przede wszystkim, kto i w jakim trybie może wprowadzić stan klęski żywiołowej. Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów. Rada Ministrów wprowadza stan klęski żywiołowej w drodze rozporządzenia, czyniąc to z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Jest to rozporządzenie należące do kategorii aktów, o jakich mowa w art. 92 Konstytucji, jednak jest aktem posiadającym pewne specyficzne cechy. Przede wszystkim może obejmować terytorium całego państwa lub jego część, jest nie tylko aktem normatywnym, lecz także decyzją jednostkową o wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego, ponadto podlega dodatkowemu podaniu do

wiadomości publicznej w sposób określony w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Zgodnie z poglądami prezentowanym w piśmiennictwie „Ulokowanie uprawnień do proklamowania stanu klęski żywiołowej wyłącznie w „rządowym” segmencie władzy wykonawczej jest zabiegiem uzasadnionym. Ustrojodawca określił prezydenta jako strażnika konstytucyjnego ustroju państwa, jego bezpieczeństwa oraz suwerenności. Stan klęski żywiołowej przejawiający się zarówno w postaci katastrofy naturalnej, jak i awarii technicznej nie zagraża tym wartościom. W związku z tym aktywność głowy państwa w tej dziedzinie jest zbędna. Ponadto słusznie podkreśla się w doktrynie, że w czasie trwania stanu klęski żywiołowej zasadne jest użycie oddziałów i pododdziałów policji i wojska, a także uruchomienie specjalnych rezerw finansowych niezbędnych na pokrycie wszelkich związanych z tym kosztów. Są to uprawnienia należące do sfery aktywności Rady Ministrów, tym samym analizowane uprawnienie rządu pozostaje uzasadnione”.²

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest obligatoryjne i jest dopuszczalne jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Rada Ministrów samodzielnie ocenia, czy sytuacja, która wystąpiła, uzasadnia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na danym obszarze, w szczególności Rada Ministrów nie jest związana w tym zakresie wnioskiem wojewody. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej stosuje się ogólne zasady postępowania w sprawie stanów nadzwyczajnych ujęte w art. 228 Konstytucji.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej rodzi określone skutki prawne w zakresie wolności i praw jednostki, a Konstytucja w art. 233 ust. 3 określa enumeratywnie, jakie wolności i prawa jednostki ustawa o stanie klęski żywiołowej może ograniczać. W katalogu tym ujęto dziewięć wolności i praw, a ustawa wykazu tego nie może powiększać.

Zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

² Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów, B. Opaliński, LEX 2012.

Biorąc pod uwagę powyższe, przedłużenie stanu klęski żywiołowej powinno następować wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne dla wskazanych wyżej konstytucyjnych wartości uzasadniających jego wprowadzenie, a konieczność tej ochrony przeważa nad wprowadzeniem ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Autor petycji proponuje taką zmianę art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej aby obowiązkiem Rady Ministrów a nie prawem było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia stanu epidemii.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie: zarówno „stan zagrożenia epidemicznego”, jak i „stan epidemii” jest sytuacją prawną. Wystąpienie takiego stanu na obszarze kraju wynika z regulacji prawnych a nie oceny dokonywanej przez strony różnego rodzaju stosunków prawnych.³

INFORMACJE DODATKOWE:

Odkąd w 1997 r. w życie weszła obecna Konstytucja RP, jeszcze nie skorzystano z możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania został ogłoszony stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

³ Stan zagrożenia epidemicznego – podstawy prawne. Adwokat Aneta Fornalik 2020-03-24.