

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w warunkach stanu nadzwyczajnego

Dr hab. Krzysztof Prokop
prof. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach,
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

1. Uwagi wstępne

W razie wystąpienia szczególnych zagrożeń państwo demokratyczne może uciec się do zastosowania ekstraordynaryjnego środka, jakim jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, czyli specjalnego reżimu prawnego, którego konstytutywną cechą jest zawieszenie bądź ograniczenie określonych praw i wolności jednostki¹. Ingerencja państwa uzasadniona jest zwłaszcza zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, ale nawet tak wysoka wartość nie usprawiedliwia działań arbitralnych i niezajdujących podstawy prawnej. Stąd też na ustrojodawcy spoczywa szczególna odpowiedzialność, zwłaszcza w obszarze określenia metod, form i zakresu ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego.

Od połowy XX wieku zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego nie należy do wyłącznej kompetencji państwa. Obowiązują bowiem normy prawa międzynarodowego określające minimum ochrony praw i wolności jednostki nawet w okresie największego zagrożenia państwa. Szczególnie istotne znaczenie mają zobowiązania międzynarodowe wynikające z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966) oraz art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (1950). Przewidują one ustanowienie minimalnej ochrony praw i wolności jednostki w warunkach stanu nadzwyczajnego w postaci katalogu tzw. praw niederogowalnych. Odpowiednikiem

tych postanowień jest art. 233 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.².

Nie istnieją natomiast międzynarodowoprawne wzorce określające sposób funkcjonowania organów władzy publicznej w warunkach stanu nadzwyczajnego. Jest to sfera pozostawiona uznaniu suwerennych państw. Dlatego też spotyka się całą gamę rozmaitych rozwiązań, których wspólną cechą jest skupienie kompetencji w rękach organów władzy wykonawczej (rządu, ewentualnie prezydenta). Stąd określa się czas obowiązywania stanu nadzwyczajnego jako „godzinę egzekutywy”. Może ona zostać wyposażona zwłaszcza w kompetencję stanowienia aktów o randze ustawy (por. art. 234 Konstytucji RP).

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkuje również zmianami w obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Natomiast art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W ten sposób Konstytucja RP ustanawia zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielnosci jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych.

¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 9; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysław-Rzeszów 2012, s. 13; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 180.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2. Zasady funkcjonowania władzy publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego

Powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie owe konstytucyjne zasady określające sposób funkcjonowania samorządu terytorialnego mogą doznawać uszczerbku w warunkach stanu nadzwyczajnego. Konstytucja RP nie daje na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. Jedyną modyfikację sposobu funkcjonowania organów państwowych określa art. 234 Konstytucji przyznający Prezydentowi, działającemu na wniosek Rady Ministrów, kompetencję wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego.

Należy *prima facie* założyć, iż akt wprowadzenia stanu nadzwyczajnego stanowi *ipso iure* przesłankę modyfikacji sposobu funkcjonowania organów władzy publicznej. W innym bowiem przypadku nie zachodziłaby potrzeba uciekania się do nadzwyczajnych środków prawnych, a tym samym instytucja stanu nadzwyczajnego byłaby wyjąłowana ze swej treści. Uwaga ta dotyczy również zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dlatego też należy dopuścić w pierwszej kolejności możliwość ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w warunkach szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i obywateli. Nie może być ona traktowana jako wartość sama w sobie i można doznawać modyfikacji w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Dlatego zasada samodzielności działania samorządu terytorialnego ulega znaczącej rekonstrukcji w wypadku wystąpienia szczególnych zagrożeń państwa.

Tak ustalonym wnioskiem płynącym z samej istoty stanu nadzwyczajnego nie odpowiada w pełni litera Konstytucji. Jak wspomniano wyżej, poza możliwością realizacji uprawnień ustawodawczych przez egzekutywę Konstytucja RP nie przewiduje zasadniczych zmian w funkcjonowaniu aparatu państwowego³. Z woli ustrojodawcy w każdej sferze funkcjonowania państwa organy władzy publicznej mają funkcjonować w ramach dotychczasowych struktur i kompetencji, zaś ustawy o stanach nadzwyczajnych – stosownie do dyspozycji art. 228 ust. 3 Konstytucji – mogą określać jedynie zasady ich działania w czasie stanu nadzwyczajnego. Stosowne regulacje zawiera: 1) ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o *stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom*

*Rzeczypospolitej Polskiej*⁴; 2) ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*⁵ oraz 3) ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o *stanie klęski żywiołowej*⁶.

Jak wynika z art. 228 ust. 3 Konstytucji rola ustawodawcy w obszarze modyfikacji organów władzy publicznej jest ograniczona. Nie może on przewidywać zmian w strukturze aparatu państwowego, a jedynie określać „zasady działania” organów władzy publicznej. W świetle postanowień ustaw o stanach nadzwyczajnych w czasie stanu nadzwyczajnego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów odpowiedniej ustawy (art. 9 u.s.woj.; art. 8 u.s.wyj.; art. 7 u.s.k.ż.). Jak z tego wynika, zakres materii ustaw o stanach nadzwyczajnych jest znacznie szerszy niż odczytywane literalnie „zasady działania”, o których mowa w art. 228 ust. 3 Konstytucji.

Wniosek ten znajduje odzwierciedlenie również w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Funkcjonują one na zasadach określonych przepisami Konstytucji i ustaw samorządowych, chyba że co innego wynika z ustaw o stanach nadzwyczajnych. Wyjątkową sytuację określają przepisy art. 11 ust. 1 pkt 4 i 5 u.s.woj. Na ich podstawie Rada Ministrów może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, jak również podjąć decyzję o przekazaniu organom wojskowym określonych kompetencji organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Przepisy te umożliwiają militaryzację administracji publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego, w strefie bezpośrednich działań wojennych. Świadczą o wojskowej naturze stanu wojennego w momencie, w którym utrzymywanie normalnie funkcjonujących organów władzy publicznej jest niemożliwe ze względu na działania wojenne.

3. Ustanowienie zarządu komisarycznego w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego

Artykuł 14 ustawy o stanie wojennym przewiduje, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony

3 M. Bożek, *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 76 i n.

4 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.

5 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.

6 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.

i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego⁷. Podobną regulację przewiduje art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym.

Instytucja zarządu komisarycznego, o której mowa w art. 14 ustawy o stanie wojennym oraz art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym wykazuje odrębności od analogicznej regulacji określonej w ustawach samorządowych: art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, art. 84 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹, art. 85 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰. Zgodnie z powyższymi przepisami zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest w razie stwierdzenia nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Porównanie tychże przesłanek z warunkami, o których mowa w ustawach o stanach nadzwyczajnych wskazuje, iż zgodnie z istotą stanu nadzwyczajnego ustawodawca umożliwił zastosowanie komentowanego środka przy zaistnieniu okoliczności, które charakteryzują się niewykazywaniem dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, ewentualnie w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Prezes Rady Ministrów podejmując decyzję o zawieszeniu organów jednostki samorządu terytorialnego nie musi zatem stwierdzić faktu nierokowania nadziei na szybką poprawę. Brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych (a zwłaszcza w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego) nie musi mieć charakteru przedłużającego się. Znika więc warunek temporalny towarzyszący stwierdzeniu nienależytego wykonywania zadań publicznych. Warto również zwrócić uwagę, iż w ustawach samorządowych mowa jest o „braku” skuteczności. Tymczasem w ustawie o stanie wojennym i ustawie o stanie wyjątkowym mowa jest o „niewykazywaniu dostatecznej skuteczności”.

4. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jako administrator stanu klęski żywiołowej

Spośród trzech ustaw o stanach nadzwyczajnych jedynie ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje możliwość powierzenia funkcji administratora tegoż stanu, tj. organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia, organowi jednostki samorządu terytorialnego. Funkcję administratora stanu klęski żywiołowej, sprawuje – w zależności od zasięgu terytorialnego stanu klęski żywiołowej (na obszarze całego państwa, województwa, powiatu lub gminy) – odpowiednio: minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie¹¹, wojewoda, starosta, wójt lub burmistrz (prezydent miasta). W myśl art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, działaniami tymi kieruje starosta.

Artykuł 9 ustawy o stanie klęski żywiołowej reguluje uprawnienia organów zarządzających gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w czasie stanu klęski żywiołowej. Kierują oni działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (ust. 1). W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (art. 9 ust. 2).

W zakresie działań prowadzonych na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności

7 M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 240.

8 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

9 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

10 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 913 z późn. zm.

11 W przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów, funkcję tę sprawuje minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

lub ich niewłaściwego wykonania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nad nim nadzór (art. 9 ust. 3). W zakresie wyżej wymienionych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście (art. 9 ust. 4). W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda – z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty – może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w art. 9 ust. 2-3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 3). Podobne uprawnienia przysługują staroście na obszarze powiatu, z tym że podlega on w tym zakresie wojewodzie (art. 10).

Zgodnie z art. 17 u.s.k.ż. w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Podmioty te podlegają kierownictwu organu, który sprawuje funkcję administratora stanu klęski żywiołowej.

Natomiast art. 19 u.s.k.ż. nakłada na organ kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia obowiązek współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami oraz innymi podmiotami działającymi na obszarze ich właściwości, a na wniosek lub za zgodą tych podmiotów koordynują ich działalność.

5. Konstytucyjna zasada ochrony organów przedstawicielskich w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego

Artykuł 228 Konstytucji, otwierający rozdział XI, poświęcony w całości stanom nadzwyczajnym, zawiera przepisy odnoszące się do wszystkich stanów nadzwyczajnych. Określone są one w doktrynie jako zasady ogólne stanów nadzwyczajnych. Znajdują one zastosowanie w całości do funkcjonowania samorządu terytorialnego w warunkach stanu nadzwyczajnego. Niemniej szczególne znaczenie ma zasada ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7). W świetle tego przepisu w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory

Prezydenta Rzeczypospolitej. Kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego wskazany przepis Konstytucji RP oznacza, iż w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu nie można przeprowadzić wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Czas trwania stanu nadzwyczajnego nie może być wykorzystany dla prowadzenia kampanii wyborczej. W niektórych sytuacjach byłoby to w ogóle niemożliwe z powodu toczących się działań wojennych, zamieszek, czy klęski żywiołowej. Nie ma natomiast przeszkód do przeprowadzenia wyboru przez radę powiatu lub sejmik województwa wyboru organu wykonawczego (zarządu), ponieważ zakaz określony w art. 228 ust. 7 Konstytucji odnosi się wyłącznie do wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Zakazy określone w art. 228 ust. 7 obowiązują nie tylko w czasie stanu nadzwyczajnego, ale również w ciągu dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu. Termin ten jest konieczny do przywrócenia normalnego funkcjonowania struktur państwa oraz przygotowania procedur wyborczych. Dlatego też powinien być przeznaczony na odnowienie normalnych mechanizmów demokratycznych, również na poziomie samorządu terytorialnego.

Czas trwania stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej jest limitowany przez Konstytucję. Pierwszy z nich może zostać wprowadzony na czas nie dłuższy niż dziewięćdziesiąt dni (z możliwością przedłużenia na kolejne sześćdziesiąt dni) – art. 230, natomiast drugi – na okres 30 dni z możliwością przedłużenia na czas oznaczony (art. 232 Konstytucji, art. 6 ust. 1 u.s.k.ż.). Inaczej jest w przypadku stanu wojennego, gdyż Konstytucja nie wyznacza z góry czasu jego trwania. Przeprowadzenie wyborów samorządowych **będzie więc możliwe po upłynięciu dziewięćdziesięciu dni od dnia ogłoszenia (wejścia w życie) rozporządzenia znoszącego stan wojenny.**

W świetle art. 228 ust. 7 zd. drugie Konstytucji wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Przepis ten należy interpretować w kontekście zasady wyjątkowości (art. 228 ust. 1) i proporcjonalności reżimu stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 5) oraz terytorialnego ograniczenia reżimu stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z zasadą wyjątkowości w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Jeżeli skala zagrożeń nie przybiera postaci „szczególności”, organy władzy publicznej działają zgodnie z uwarunkowania-

mi określonymi przez Konstytucję i ustawy do czasu podjęcia przez stosowny organ konstytucyjny, w trybie przewidzianym przez ustrojodawcę, decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Nie istnieje zatem powód, by na obszarze, na którym nie został wprowadzony stan nadzwyczajny, obowiązywały reguły charakterystyczne dla jego reżimu. Wniosek taki zgodny jest też z inną regułą ustanowioną przez Konstytucję – zasadą proporcjonalności. Zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Wbrew literalnemu brzmieniu tegoż przepisu zasady proporcjonalności nie należy ograniczać jedynie do aktów będących skutkiem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Stanowi ona bowiem klauzulę generalną określającą wszelkie aspekty decyzji organów władzy publicznej związanych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, administrowaniem jego reżimem oraz zakończeniem tegoż stanu. Z punktu widzenia zasady proporcjonalności nie byłoby zatem uzasadnienia dla zakazu przeprowadzania wyborów w jednostkach samorządu terytorialnego nieobjętych reżimem stanu nadzwyczajnego.

Dla komentowanej regulacji kluczowe jednak znaczenie ma reguła terytorialnego zakresu obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Każdy ze stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony na całym lub części terytorium państwa. Terytorialne ograniczenie obowiązywania rygorów stanu nadzwyczajnego pozostaje w ścisłym związku z zasadą proporcjonalności. Ponieważ stan nadzwyczajny polega w pierwszym rzędzie na konieczności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, należy wprowadzać go tylko na tej części terytorium państwa, do której odnosi się zewnętrzne zagrożenie. Intencją ustrojodawcy jest niewątpliwie ograniczenie stanu nadzwyczajnego, o ile jest to możliwe, do określonej części terytorium państwa. Wszystkie przepisy określające tryb wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 229, art. 230, art. 232) stawiają na pierwszym miejscu możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „na części”, a dopiero na drugim miejscu „na całym terytorium państwa”. Tym bardziej należy dopuścić sytuację, w której zostaną przeprowadzone wybory samorządowe w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które nie są objęte reżimem stanu nadzwyczajnego.

W razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego tylko na części terytorium państwa nie mają zastosowania argumenty, które przesądzają o zakazie wyboru Sejmu, Senatu i Prezydenta RP. Należy w szczególności podkreślić, iż istota proporcjonalnej formuły wyborczej do Sejmu nie pozwala na późniejsze przeprowadzenie wyborów na terytorium objętym reżimem stanu nadzwyczajnego. Szczególne znaczenie ma tu konieczność uzyskania przez listę wyborczą określonego poparcia w skali całego kraju (tzw. klauzula zaporowa) w celu wzięcia udziału w podziale mandatów. Trudno również wyobrazić sobie wybory Prezydenta, skoro w elekcji uczestniczyć

by mogła jedynie część elektoratu, tj. obywatele zamieszkali na obszarze nieobjętym reżimem stanu nadzwyczajnego.

W przypadku wyborów samorządowych możliwe jest przeprowadzenie procedur wyborczych w późniejszym terminie na obszarach, na których został wprowadzony stan nadzwyczajny. Niemniej należy szczegółowo rozważyć każdą sytuację *a casu ad casum*. Jeżeli np. na obszarach dwóch sąsiadujących ze sobą gmin znajdujących się w granicach dwóch województw zostałyby wprowadzony stan klęski żywiołowej, niemożliwe byłoby – moim zdaniem – przeprowadzenie jakichkolwiek procedur wyborczych w obu tych województwach z racji na dokonywany wybór nie tylko do rad gmin (oraz na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), ale również rad powiatów i sejmików województw.

W kontekście uregulowań art. 228 ust. 7 zd. drugie Konstytucji należy dopuścić możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Zasada ochrony organów przedstawicielskich związana jest z zakazem przeprowadzania referendum ogólnokrajowego (art. 125 Konstytucji). Zasadę tę należy również odnieść, choć z różnych względów, do referendum konstytucyjnego oraz referendum, którego przedmiotem jest wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji).

Uznać należy, iż w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie jest możliwe przeprowadzenie referendum lokalnego. Trudno wyobrazić sobie chociażby taką sytuację, w której ma się odbyć referendum w sprawie odwołania wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), a jednocześnie osoba ta zmuszona jest pełnić funkcję administratora stanu klęski żywiołowej w związku z decyzją podjętą przez Radę Ministrów na podstawie art. 232 Konstytucji. Nie ma natomiast przeszkód, by referendum lokalne odbyło się w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których stan nadzwyczajny nie został wprowadzony. Wniosek taki umacnia dodatkowo regulacja art. 228 ust. 7 zd. drugie Konstytucji, pozwalająca *expressis verbis* na przeprowadzenie wyborów samorządowych. Niemniej zaznaczyć należy, iż w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego może okazać się problematyczna, np. jeżeli oczekuje się wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ze względu na silne opady atmosferyczne.

W czasie stanu nadzwyczajnego może zostać przez Sejm wyegzekwowana kompetencja rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W świetle art. 171 ust. 3 Konstytucji Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub

ustawy. Ustrojodawca nie wymaga, by rażąco naruszenie prawa było rażąco, niemniej warunek ten pojawia się w odpowiednich przepisach ustaw samorządowych (art. 96 u.s.g, art. 83 u.s.p, art. 84 u.s.w.). Powtarzające się naruszenia ustaw lub Konstytucji mogą wystąpić w postaci działalności prawodawczej organu stanowiącego, działań faktycznych, czy też niewykonywania zadań obligatoryjnych. Uchwała Sejmu o rozwiązaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdyż nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, lecz środkiem represyjnym i dyscyplinującym, a Sejm nie jest organem nadzoru. Niemniej Sejm podejmuje rzeczoną uchwałę na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w związku z czym istnieje ścisły związek komentowanej kompetencji Sejmu z nadzorem nad samorządem terytorialnym.

Mimo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego możliwa jest do przeprowadzenia procedura rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zasada ochrony organów przedstawicielskich w czasie stanu nadzwyczajnego nie sprzeciwia się bowiem możliwości rozwiązania organu stanowiącego przez Sejm. Ustrojodawca w art. 228 ust. 7 traktuje jedynie o zakazie skrócenia kadencji Sejmu w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i dziewięćdziesięciu dni po jego zakończeniu. Ani w rzeczonym przepisie, ani też w art. 171 ust. 3 Konstytucji nie występuje natomiast zakaz podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w czasie stanu nadzwyczajnego. Podnieść również należy, iż aktu rozwiązania organu stanowiącego nie można porównywać z aktem skrócenia kadencji Sejmu, który jest zakazany na mocy postanowień art. 228 ust. 7 Konstytucji. Jest on bowiem – jak wskazano wyżej – ściśle związany z instytucją nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, podczas gdy skrócenie kadencji Sejmu jest naturalnym mechanizmem funkcjonowania parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

6. Rola organów jednostek samorządu terytorialnego w procedurze ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela

Najważniejszym skutkiem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest ograniczenie praw i wolności jednostki¹². Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji enumeratywnie wymienia te prawa i wolności, które nie mogą być ograniczone w czasie stanu

wojennego i stanu wyjątkowego (klauzula negatywna)¹³. Chodzi o prawa i wolności określone w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Ponadto, zgodnie z art. 233 ust. 2 Konstytucji, niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku¹⁴. W przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 Konstytucji) ustrojodawca posługuje się klauzulą pozytywną, wymieniając enumeratywnie prawa i wolności, które mogą być ograniczone. Oznacza to, że ustawodawca nie może ograniczyć żadnych innych praw i wolności, gwarantowanych w konstytucji. 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).

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkuje ograniczeniem praw i wolności jednostki o charakterze uniwersalnym. Na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem nadzwyczajnym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Szczególny charakter mają rozporządzenia określające szczegółowy zakres ograniczeń praw i wolności jednostki

¹² K. Eckhardt, *Stan...*, s. 208 i n.

¹³ Zob. M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 113 i n.

¹⁴ M. Paździor, *Stany nadzwyczajne*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 420-422; K. Eckhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 87 i n.

w czasie stanu nadzwyczajnego. Problem stanowi fakt, że wśród organów uprawnionych do wydawania tego typu rozporządzeń są również takie, które nie zostały upoważnione przez ustrojodawcę do wydawania rozporządzeń wykonawczych wobec ustawy (art. 92 Konstytucji). W przypadku ustawy o stanie wojennym chodzi o wojewodę. Nadmienić wypada przy tej okazji, iż wojewoda wydaje – na podstawie art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵ – rozporządzenia porządkowe, które są rodzajem aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). Nie mają one nic wspólnego z rozporządzeniami, o których mowa w ustawie o stanie wojennym.

Pojawia się wobec tego zasadnicze pytanie o zgodność tego typu regulacji z konstytucyjną zasadą zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym. Otóż należy przyjąć, że taka niezgodność nie występuje, gdyż rozporządzenie, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.woj. i innych przepisach ustaw o stanach nadzwyczajnych, nie są rozporządzeniami wykonawczymi w rozumieniu art. 92 Konstytucji. Są to rozporządzenia, które mają wprowadzić w życie – w granicach określonych przez rozporządzenie wprowadzające stan nadzwyczajny – przepisy ustaw o stanach nadzwyczajnych, a nie rozwijać ich postanowienia. W rozporządzeniach tych określa się szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń. Jeśli zaś chodzi konkretnie o rozporządzenia wydawane przez wojewodę na podstawie u.s.woj. (i pozostałych ustaw o stanach nadzwyczajnych) należy je traktować jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji.

Rozporządzenia określające szczegółowy zakres ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu wojennego regulują szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Podstawowe znaczenie dla zakresu możliwych ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu klęski żywiołowej mają postanowienia art. 21 ust. 1 u.s.k.ż. Przepis ten wymienia w 21 punktach prawa i wolności, które mogą być ograniczane w czasie stanu klęski żywiołowej, uszczegóławiając w ten sposób unormowania konstytucyjne.

Niemniej rola organów samorządu terytorialnego w ob-

szarze ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela jest szczególnie istotna w obliczu możliwości nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych. Zgodnie z art. 22 u.s.k.ż. jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na: 1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom; 2) czynnym udziałem w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą; 3) wykonywaniu określonych prac; 4) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych; 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym; 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie; 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych; 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia; 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion; 10) pełnieniu wart; 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie; 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury. Od obowiązku świadczeń osobistych zwolnione są osoby do 16 roku życia i powyżej 60 roku życia, osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące oraz osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8, nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda albo pełnomocnik może odstąpić od nałożenia lub zwolnić od obowiązków świadczeń osobistych i rzeczowych również inne osoby i podmioty, ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu.

Zgodnie z postanowieniami u.s.k.ż. ograniczenia praw i wolności jednostki są wprowadzane na podstawie zarządzenia albo decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, rozporządzenia albo decyzji wojewody albo pełnomocnika ustanowionego przez wojewodę (na podstawie art. 9 ust. 5 lub art. 10 ust. 5 u.s.k.ż.) lub ministra – administratora stanu klęski żywiołowej (na podstawie art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.). Akty prawa miejscowego stanowione na mocy przepisów u.s.k.ż. podlegają ogłoszeniu w drodze obwieszczenia oraz są podawane do publicznej wiadomości w lokalnej prasie, niezależnie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁶.

W rozporządzeniu, zarządzeniu lub decyzji należy podać: 1) podstawę prawną; 2) określenie zakresu i rodzaju ograni-

15 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.

16 J. Wilk, „Ogłoszenie” a „podanie do wiadomości” – problemy nie tylko semantyczne, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 2, s. 21.

czeń; 3) określenie obowiązanych podmiotów; 4) miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń; 5) czas trwania ograniczeń; 6) pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji.

Rozporządzenia i zarządzenia podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie. W rozporządzeniu, zarządzeniu lub decyzji należy podać podstawę prawną, określenie zakresu i rodzaju ograniczeń, określenie obowiązanych podmiotów, miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń, czas trwania ograniczeń oraz pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji.

Do decyzji stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Decyzje podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. Mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie. Odwołanie od nich wnosi się w terminie trzech dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie. Wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie trzech dni, a rozpatrzeniu – w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia mu odwołania. Organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda¹⁸. Może on uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo pełnomocników. Tę kompetencję wojewody należy odczytywać w kontekście ograniczenia przez ustawodawcę zasady decentralizacji władzy publicznej w czasie trwania stanu klęski żywiołowej¹⁹. Minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

Dodać należy, iż może wystąpić sytuacja zwalczania skutków klęski żywiołowej bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Znajdują wówczas zastosowanie przepisy dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.). W przypadku wystąpienia stanu poważnej awarii bądź też jakiegokolwiek in-

nej klęski żywiołowej niepowodującej konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej przepisy dekretu umożliwiają nakładanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych. Polegają one na udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, udostępnieniu pomieszczenia poszkodowanym na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia, przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia poszkodowanych, zabezpieczeniu zagrożonego inwentarza żywego (dostarczenie paszy i pomieszczenia), pełnieniu warty w celu zapobieżenia rozszerzaniu się klęski, wykonywaniu określonych robót, dostarczeniu narzędzi potrzebnych przy prowadzeniu akcji oraz dostarczeniu środków przewozowych wraz z niezbędnym inwentarzem pociągowym. Jeżeli środki, na które pozwala dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych bądź też inne ustawy, okażą się niewystarczające, Rada Ministrów może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

7. Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w świetle ustawy o powszechnym obowiązku obrony

Powyższa analiza byłaby niepełna bez dokonania charakterystyki roli organów samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. Ustawodawca odnosi obowiązki, o których mowa w rzeczonyj ustawie, do czasu mobilizacji i czasu wojny. Formalnie rzecz biorąc regulacja ta nie ma zatem związku z instytucją stanu nadzwyczajnego, niemniej znajdzie praktyczne zastosowanie w razie wprowadzenia stanu wojennego i ogłoszenia czasu wojny.

Instytucja czasu wojny wykazuje ścisły związek ze stanem wojennym. O czasie wojny ustrojodawca traktuje w art. 134 ust. 4 i art. 175 ust. 2 Konstytucji²¹, choć nie można traktować jego zaistnienia w kategoriach stanu nadzwyczajnego. Czas wojny interpretowany jest jako okres faktycznych działań zbrojnych toczących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stan wojny może natomiast obowiązywać w relacjach między państwami, mimo że działania zbrojne uległy zakończeniu. Takie pojmowanie czasu wojny wynika ze skutków,

17 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

18 Por. E. Pierzchała, *Odwołanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 65).

19 Zob. więcej: M. Polinceusz, *Stan klęski żywiołowej – zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 71 i n.

20 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1459 ze zm.

21 M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2, s. 95 i n.

jakie ustrojodawca wiąże z jego zaistnieniem. Jest nim powołanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (czy też ściślej: objęcie przez niego obowiązków w zakresie obrony kraju) oraz możliwość uruchomienia jurysdykcji sądów wyjątkowych lub trybu doraźnego²². O ile pierwsza z konstytucyjnych konsekwencji zaistnienia czasu wojny ma charakter obligatoryjny, o tyle poddanie obywateli Rzeczypospolitej jurysdykcji sądów wyjątkowych (względnie prowadzenie przewodu sądowego w trybie doraźnym) jest jedynie możliwością przewidzianą przez ustrojodawcę.

Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w czasie mobilizacji i w czasie wojny nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych, a także dowódców jednostek wojskowych. Decyzji o nałożeniu obowiązku świadczenia nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w szczególnych sytuacjach, może nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób.

Obowiązek świadczeń osobistych może zostać nałożony na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia. Obowiązek ten polega na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo dwunastu godzin. Za wykonanie świadczenia osobistego przysługuje ryczałt godzinowy w wysokości 1/178 kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Pracodawca jest obowiązany zwolnić (usprawiedliwić nieobecność w pracy) pracownika na czas niezbędny do wykonywania świadczenia osobistego. Osobom wykonującym świadczenia osobiste, które zachorowały lub doznały uszczerbku na zdrowiu podczas lub w związku z udzieleniem tych świadczeń albo w bezpośredniej drodze do miejsca ich wykonywania lub w drodze powrotnej, przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń podmiotów leczniczych.

Działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych koordynuje wojewoda. Prowadzi on zbiorczy wykaz świadczeń osobistych przewidzianych do realizacji na obszarze województwa, planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku świadczeń osobistych, nadzoruje zadania związane z planowaniem, typowaniem i nakładaniem świad-

czeń osobistych oraz analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń osobistych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń.

Obowiązek świadczeń rzeczowych polega na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa. Świadczenia rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień, kierownika jednostki zmilitaryzowanej, kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa albo właściwego organu obrony cywilnej. Posiadacz nieruchomości lub rzeczy ruchomej, wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, może być wezwany przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) do wykonania tego świadczenia. Wezwanie doręcza się na czternaście dni przed terminem wykonania świadczenia, z wyjątkiem przypadków, w których wykonanie świadczenia następuje w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych. Za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji.

Literatura

- Bożek M., *Zasady działania organów władzy wykonawczej w stanach nadzwyczajnych*, [w:] R. Szynowski, M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016
- Eckhardt K., *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2012
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014

22 W. Kozielowicz, *Sądy wyjątkowe w czasie wojny oraz postępowanie karne wojenne – uwagi de lege ferenda*, [w:] K. Dunaj, M. Stepnowska (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 96 i n.

- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017
- Kozielewicz W., *Sądy wyjątkowe w czasie wojny oraz postępowanie karne wojenne – uwagi de lege ferenda*, [w:] K. Dunaj, M. Stepnowska (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych*, Warszawa 2014
- Paździor M., *Stany nadzwyczajne*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012
- Pierzchała E., *Odwołanie w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11
- Polinceusz M., *Stan klęski żywiołowej – zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 2
- Wilk J., *„Ogłoszenie” a „podanie do wiadomości” – problemy nie tylko semantyczne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 2



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl