

Jacek Jagielski

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002 3033 3282

Piotr Gołaszewski

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0001-8126-0629

**STAN SPECJALNY W MATERIALNYM PRAWIE
ADMINISTRACYJNYM (ZARYS PROBLEMATYKI)****Wprowadzenie**

Pandemia tzw. koronawirusa, czyli ostrej choroby układu oddechowego COVID-19 wywoływanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 (należącym do grupy koronawirusów), z jaką świat mierzy od początku 2020 r., doprowadziła do wprowadzenia w Polsce – na obszarze całego kraju – najpierw stanu zagrożenia epidemicznego (art. 2 pkt 23 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹), a następnie stanu epidemii (art. 2 pkt 22 u.ch.z.²). Powstaje zatem pytanie o charakter tych konstrukcji praw-

¹ Dz.U. 2019, poz. 1239 ze zm., dalej: u.ch.z. Zob. też rozporządzenia Ministra Zdrowia: z 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 325); z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.); z 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 490).

² Zob. też rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów: z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.); z 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 658 ze zm.); z 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 697 ze zm.); z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 792 ze zm.); z 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020,

nych zarówno w relacji do konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (art. 228–234 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³), jak i na płaszczyźnie prawa administracyjnego materialnego pod kątem oceny, czy można tutaj mówić o samodzielnej (odrębnej) instytucji tego prawa⁴. Bliższemu rozpoznaniu tych zagadnień chcemy poświęcić dalsze rozważania, których celem jest wstępne zarysowanie omawianej problematyki oraz zainicjowanie dyskusji nad koncepcją stanu specjalnego jako (nowej) instytucji prawa administracyjnego materialnego (w tym nad jej przydatnością, kształtem i zakresem zastosowania).

Wybrane stany specjalne w przepisach materialnego prawa administracyjnego

Rozpoczynając od kwestii natury terminologicznej, należy wskazać, że propozycja tytułowego określenia „stan specjalny” z jednej strony nawiązuje do ogólnej konstrukcji przewidzianych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych⁵, z dru-

poz. 792 ze zm.); z 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 878 ze zm.); z 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 964 ze zm.); z 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1066 ze zm.); z 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1356 ze zm.); z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1758 ze zm.); z 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2091 ze zm.); z 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2132); z 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2316 ze zm.).

³ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

⁴ W rozumieniu przyjętym przez J. Jagielskiego i Z. Duniewską. Zob. J. Jagielski, *Prawo materialne a tzw. część szczegółowa prawa administracyjnego (problem prezentacji prawa materialnego)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 43–47; Z. Duniewska, *Wyznaczenie pojęcia instytucji prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 168–178. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi tutaj o instytucje prawne prawa administracyjnego materialnego rozumiane jako „urządzenia prawne (wytwory prawne) złożone w swej naturze, wykreowane w określonym czasie przez zespół sprzężonych norm tego prawa, powiązanych z innymi normami, praktyką administracyjną, dorobkiem judykatury i doktryny”. *Ibidem*, s. 178.

⁵ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 421–427; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 17 i n.; S. Steinborn [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1607 i n.; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 19–33.

giej natomiast odwołuje się do znanych już w materialnym prawie administracyjnym instytucji obszaru specjalnego⁶ oraz statusu specjalnego⁷, których elementy – odpowiednio przedmiotowe i podmiotowe – stan specjalny w rozpatrywanym tutaj ujęciu niewątpliwie łączy. W celu lepszego zobrazowania tych zależności posłużymy się kilkoma przykładami regulacji prawnych, które w naszym przekonaniu egzemplifikują różne rodzaje prawnoadministracyjnych stanów specjalnych, tak by w dalszej kolejności podjąć próbę określenia bardziej ogólnych cech (właściwości), jakim odpowiada kategoria (instytucja) stanu specjalnego w prawie administracyjnym materialnym, a finalnie sformułować propozycję definicji tego stanu.

Pierwszym przykładem stanu specjalnego będzie wspomniany już stan zagrożenia epidemicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 23 u.ch.z. jest to „sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych”, przy czym przez zagrożenie epidemiczne należy rozumieć „zaistnienie na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii” (art. 2 pkt 31 u.ch.z.). Prawna regulacja stanu zagrożenia epidemicznego została zawarta w art. 46–48 u.ch.z. Stan zagrożenia epidemicznego na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda w drodze rozporządzenia (o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸), na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Jeżeli zagrożenie epidemiczne występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego 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. Powyższe rozporządzenia odpowiednio wojewody lub ministra właściwego do spraw zdrowia są niezwłocznie ogłaszane w odpowiednim dzienniku urzędowym (tj. dzienniku urzędowym danego województwa lub Dzienniku Ustaw) i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Wojewoda ma obowiązek poinformowania obywateli w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o obowiązkach wynikających z wyżej wymienionych rozporządzeń, w których można także – przy uwzględnieniu ogólnej normy art. 5 u.ch.z. określającej na poziomie ustawowym obowiązki jednostek związane z zapobieganiem oraz

⁶ Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 651–682; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

⁷ Zob. J. Jagielski, *Specjalny status prawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 479–501.

⁸ Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm., dalej: u.w.a.r.w.

zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych – ustanowić czasowe ograniczenia, nakazy, zakazy lub obowiązki⁹.

Ponadto w przypadku wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić – na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów – zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan zagrożenia epidemicznego¹⁰, a także rodzaj stosowanych rozwiązań, o których szczegółowo jest mowa art. 46b u.ch.z.¹¹ Dodatkowo jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji Głównego Inspektora Sanitarnego lub wojewody, na którego obszarze podejmowane są działania związane ze stanem zagrożenia epidemicznego, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, które pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez Głównego Inspektora Sani-

⁹ Zostały one określone w 46 ust. 4 u.ch.z. i mogą obejmować: 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się; 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych; 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy; 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności; 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów; 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi; 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

¹⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 36–39 u.ch.z. przez zagrożony obszar należy rozumieć „obszar jednej lub kilku jednostek podziału terytorialnego kraju lub obszar określony w sposób inny niż przez odniesienie do jednostek podziału terytorialnego kraju”, natomiast strefy dzielą się na: 1) strefę zero (obszar, na którym wystąpił stan epidemii, znajdujący się bezpośrednio wokół ogniska wirusa, podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom, nakazom oraz środkom kontroli); 2) strefę buforową (obszar wokół strefy zero podlegający ograniczeniom, w szczególności zakazom lub nakazom dotyczącym przemieszczania się ludzi); 3) strefę zagrożenia (obszar, na którym możliwe jest ryzyko wystąpienia stanu epidemii).

¹¹ Chodzi tutaj o wymienione już wcześniej ograniczenia wynikające z art. 46 ust. 4 u.ch.z., a ponadto o: 1) czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców; 2) czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły; 3) obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 4) obowiązek poddania się kwarantannie; 5) miejsce kwarantanny; 6) czasowe ograniczenie korzystania z lokali lub terenów oraz obowiązek ich zabezpieczenia; 7) nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów; 8) nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; 9) zakaz opuszczania strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie; 10) nakaz określonego sposobu przemieszczania się.

tarnego lub wojewodę (art. 44a u.ch.z.). Przepisy art. 46ba–48 u.ch.z. określają razem pozostałe kompetencje, uprawnienia i obowiązki (szczególnie) związane ze stanem zagrożenia epidemicznego¹², natomiast w art. 48a u.z.ch.z. przewidziano administracyjne kary pieniężne za delikty polegające na naruszaniu zasad i obowiązków wynikających ze stanu zagrożenia epidemicznego¹³.

Po drugie, przykładem stanu specjalnego może być – również wzmiankowany na wstępie – stan epidemii. Regulacja prawna tego stanu jest analogiczna jak omówione poprzednio rozwiązania dotyczące stanu zagrożenia epidemicznego, z tą tylko różnicą, że zgodnie z art. 2 pkt 22 u.ch.z. przez stan epidemii należy rozumieć „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”, zaś samą epidemią jest „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących” (art. 2 pkt 9 u.ch.z.). Wynika stąd, że o ile wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego powinno poprzedzać wystąpienie epidemii (służyć zapobieganiu temu zdarzeniu), o tyle stan epidemii odnosi się do późniejszego stadium, gdy epidemia choroby zakaźnej ma już faktycznie miejsce. Z tego punktu widzenia choć dostępne w obu tych sytuacjach środki prawne są tożsame, powinny być one jednak dobierane adekwatnie do okoliczności epidemicznych. Dotyczy to zarówno

¹² Należy tutaj wymienić: 1) kompetencję ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia uproszczonych rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej, uproszczonego sposobu jej przetwarzania oraz skróconego okresu przechowywania; 2) wyłączenie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych do zamówień na usługi, dostawy lub roboty budowlane udzielanych w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego; 3) kompetencję ministra właściwego do spraw zdrowia do polecenia Agencji Rezerw Materiałowych udostępnienia niezbędnego asortymentu rezerw strategicznych, jego utworzenia lub utrzymywania; 4) kompetencję ministra właściwego do spraw zdrowia zarządzenia przejęcie na rzecz Skarbu Państwa niezbędnego asortymentu; 5) możliwość nieodpłatnego wydawania pacjentom produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych, produktów biobójczych oraz środków ochrony osobistej, a także ich zbywania innym podmiotom; 6) kompetencję ministra właściwego do spraw zdrowia lub wojewody do skierowania pracowników podmiotów leczniczych, osób wykonujących zawody medyczne oraz osób, z którymi podpisano umowy na wykonywanie świadczeń zdrowotnych, a także innych osób (jeżeli ich skierowanie jest uzasadnione aktualnymi potrzebami podmiotów kierujących zwalczaniem epidemii) do pracy przy zwalczaniu epidemii.

¹³ Z niewiadomych względów przepis ten ignoruje ogólne przepisy o karach administracyjnych zawarte w art. 189a–189k ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.), których w tym przypadku nie stosuje się (art. 48a ust. 8 u.ch.z. stanowi bowiem, że w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działa III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2019, poz. 900 ze zm.).

samego stosowania tych środków, jak i ich rozmiaru (natężenia), za takim różnieniem przemawiają bowiem odmienne funkcje i cele tych środków związane z zapobieganiem epidemii (w okresie ją poprzedzającym) oraz jej zwalczaniem (gdy epidemia choroby zakaźnej już faktycznie wystąpiła).

Kolejnego – trzeciego – przykładu stanu specjalnego o charakterze administracyjnym dostarczają przepisy art. 15–17 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹⁴ wraz z wydanymi na podstawie tej ustawy rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP¹⁵ oraz Ministra Spraw Zagranicznych z 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu przedsięwzięć wykonywanych przez kierowników placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych stopniach alarmowych lub stopniach alarmowych CRP¹⁶. W przypadku zagrożenia wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia można wprowadzić jeden z czterech stopni alarmowych: pierwszy stopień alarmowy (stopień ALFA), drugi stopień alarmowy (stopień BRAVO), trzeci stopień alarmowy (stopień CHARLIE) lub czwarty stopień alarmowy (stopień DELTA). Z kolei w przypadku zagrożenia wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym dotyczącego systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemów teleinformatycznych wchodzących w skład infrastruktury krytycznej albo w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia można wprowadzić jeden z czterech stopni alarmowych CRP: pierwszy stopień alarmowy CRP (stopień ALFA-CRP), drugi stopień alarmowy CRP (stopień BRAVO-CRP), trzeci stopień alarmowy CRP (stopień CHARLIE-CRP) lub czwarty stopień alarmowy CRP (stopień DELTA-CRP). Stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP odwołuje się niezwłocznie po minimalizacji zagrożenia lub skutków zdarzenia będącego przesłanką do ich wprowadzenia. Stopnie alarmowe lub stopnie alarmowe CRP wprowadza, zmienia i odwołuje w drodze zarządzenia w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa ABW (odpowiednio ministra właściwego do spraw zagranicznych i Szefa Agencji Wywiadu), a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Szefa ABW (odpowiednio minister właściwy do spraw zagranicznych po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Wywiadu), informując o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów, który następnie informuje Prezydenta RP oraz Marszałka Sejmu RP i Marszałka Senatu RP o wprowadzeniu, zmianie lub odwołaniu stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP. Wprowadzenie każdego z tych stopni stanowi pod-

¹⁴ Dz.U. 2019, poz. 796 ze zm.

¹⁵ Dz.U. 2016, poz. 1101.

¹⁶ Dz.U. 2016, poz. 1606.

stawę do realizacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przedsięwzięć określonych przepisami wyżej wymienionych rozporządzeń, wynikających z kompetencji ustawowych tych podmiotów (którym odpowiadają uprawnienia i obowiązki szczególne związane z poszczególnymi stopniami alarmowymi)¹⁷, a także przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego, jeże-

¹⁷ Po wprowadzeniu pierwszego stopnia alarmowego (stopień ALFA) należy w szczególności wykonać następujące zadania: 1) prowadzić przy użyciu Policji, Straży Granicznej lub Żandarmerii Wojskowej wzmoczoną kontrolę dużych skupisk ludności, które potencjalnie mogą stać się celem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, w tym imprez masowych i zgromadzeń publicznych; 2) prowadzić w ramach realizacji zadań administratorów obiektów wzmoczoną kontrolę obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, które potencjalnie mogą stać się celem zdarzenia o charakterze terrorystycznym; 3) zalecić podległemu personelowi informowanie odpowiednich służb w przypadku zauważenia: nieznanymi pojazdami na terenie instytucji publicznych lub innych ważnych obiektów, porzuconych paczek i bagaży lub jakichkolwiek innych oznak nietypowej działalności; 4) poinformować podległy personel o konieczności zachowania zwiększonej czujności w stosunku do osób zachowujących się w sposób wzbudzający podejrzenia; 5) zapewnić dostępność w trybie alarmowym członków personelu niezbędnych do wzmocnienia ochrony obiektów; 6) przeprowadzić kontrolę pojazdów wjeżdżających oraz osób wchodzących na teren obiektów; 7) sprawdzać na zewnątrz i od wewnątrz budynki będące w stałym użyciu w zakresie podejrzanych zachowań osób oraz w poszukiwaniu podejrzanych przedmiotów; 8) sprawdzić działanie środków łączności wykorzystywanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa; 9) dokonać w ramach realizacji zadań administratorów obiektów sprawdzenia działania instalacji alarmowych, przepustowości dróg ewakuacji oraz funkcjonowania systemów rejestracji obrazu; 10) dokonać przeglądu wszystkich procedur, rozkazów oraz zadań związanych z wprowadzeniem wyższych stopni alarmowych; 11) prowadzić akcję informacyjno-instruktażową dla społeczeństwa dotyczącą potencjalnego zagrożenia, jego skutków i sposobu postępowania. Po wprowadzeniu drugiego stopnia alarmowego (stopień BRAVO) należy wykonać zadania wymienione dla pierwszego stopnia alarmowego oraz kontynuować lub sprawdzić wykonanie tych zadań, jeżeli wcześniej został wprowadzony stopień ALFA. Ponadto należy wykonać w szczególności następujące zadania: 1) Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej lub Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej wprowadzają obowiązek noszenia broni długiej oraz kamizelek kuloodpornych przez umundurowanych funkcjonariuszy lub żołnierzy bezpośrednio realizujących zadania związane z zabezpieczeniem miejsc i obiektów, które potencjalnie mogą stać się celem zdarzenia o charakterze terrorystycznym; 2) wprowadzić dodatkowe kontrole pojazdów, osób oraz budynków publicznych w rejonach zagrożonych; 3) wzmocnić ochronę środków komunikacji publicznej; 4) sprawdzić funkcjonowanie zasilania awaryjnego; 5) ostrzec personel o możliwych formach zdarzenia o charakterze terrorystycznym; 6) zapewnić dostępność w trybie alarmowym personelu wyznaczonego do wdrażania procedur działania na wypadek zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) sprawdzić i wzmocnić ochronę ważnych obiektów publicznych; 8) wprowadzić zakaz wstępu do przedszkoli, szkół i uczelni osobom postronnym; 9) sprawdzić systemy ochrony obiektów ochraniających przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne; 10) wprowadzić kontrolę wszystkich przesyłek pocztowych kierowanych do urzędu lub instytucji; 11) zamknąć i zabezpieczyć nieużywane regularnie budynki i pomieszczenia; 12) dokonać przeglądu zapasów materiałowych i sprzętu, w tym dostępności środków i materiałów medycznych, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Po wprowadzeniu trzeciego stopnia alarmowego (stopień CHARLIE) należy wykonać zadania wymienione dla pierwszego

li zostały przewidziane dla danego stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP w związku z wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym i nie zostały określone w przepisach wyżej wymienionych rozporządzeń.

Czwartym przykładem stanu specjalnego może być pogotowie przeciwpowodziowe i alarm przeciwpowodziowy. Obecna regulacja prawna tych zagadnień jest dość skąpa, bowiem wyczerpuje się w przepisach art. 31a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, art. art. 34 ust. 1a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ oraz art. 22 pkt 3 u.w.a.r.w., z których wynika, że pogotowie przeciwpowodziowe (alarm przeciwpowodziowy) ogłasza i odwołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda, przy czym w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje to w formie przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40–41 u.s.g. (w przypadku powiatu starosta nie ma kompetencji do ich wydawania), natomiast na szczeblu województwa odbywa się to w formie rozporządzenia porządkowego wojewody (art. 60 u.w.a.r.w.). Brak jest zarazem regulacji prawnomaterialnej, która bliżej określałaby charakter prawny pogotowia (alarmu) przeciwpowodziowego oraz treść związanych z tym stanem kompetencji, uprawnień i obowiązków (szczególnych) poszczególnych podmiotów.

i drugiego stopnia alarmowego oraz kontynuować lub sprawdzić wykonanie tych zadań, jeżeli wcześniej został wprowadzony stopień ALFA lub BRAVO. Ponadto należy wykonać w szczególności następujące zadania: 1) wprowadzić na polecenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych całodobowe dyżury we wskazanych urzędach lub jednostkach organizacyjnych organów administracji publicznej; 2) wprowadzić dyżury dla osób funkcyjnych odpowiedzialnych za wprowadzanie procedur działania na wypadek zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 3) sprawdzić dostępność obiektów wyznaczonych na zastępcze miejsca czasowego pobytu na wypadek ewakuacji ludności; 4) ograniczyć do minimum liczbę miejsc ogólnodostępnych w obiekcie i rejonie obiektu; 5) wprowadzić w uzasadnionych przypadkach ścisłą kontrolę osób i pojazdów przy wejściu i wjeździe na teren obiektów; 6) ograniczyć możliwość parkowania pojazdów przy obiektach chronionych; 7) wydać broń i amunicję oraz środki ochrony osobistej uprawnionym osobom wyznaczonym do wykonywania zadań ochronnych; 8) wprowadzić dodatkowy całodobowy nadzór nad miejscami, które tego wymagają, do tej pory nieobjętymi nadzorem; 9) zapewnić ochronę środków transportu służbowego poza terenem obiektu, wprowadzić kontrolę pojazdu przed wejściem do niego i jego uruchomieniem. Po wprowadzeniu czwartego stopnia alarmowego (stopień DELTA) należy wykonać zadania wymienione dla pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia alarmowego oraz kontynuować lub sprawdzić wykonanie tych zadań, jeżeli wcześniej został wprowadzony stopień ALFA, BRAVO lub CHARLIE. Ponadto należy wykonać w szczególności następujące zadania: 1) wprowadzić w uzasadnionych przypadkach ograniczenia komunikacyjne w rejonach zagrożonych; 2) przeprowadzić identyfikację wszystkich pojazdów znajdujących się już w rejonie obiektu oraz w uzasadnionych przypadkach ich relokację poza obszar obiektu; 3) kontrolować wszystkie pojazdy wjeżdżające na teren obiektu i ich ładunek; 4) kontrolować wszystkie wnoszone na teren obiektu przedmioty, w tym walizki, torebki, paczki; 5) przeprowadzać częste kontrole na zewnątrz budynku i na parkingach; 6) ograniczyć liczbę podróży służbowych osób zatrudnionych w obiekcie i wizyt osób niezatrudnionych w instytucji; 7) przygotować się do zapewnienia ciągłości funkcjonowania organu w przypadku braku możliwości realizacji zadań w dotychczasowym miejscu pracy.

¹⁸ Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.

¹⁹ Dz.U. 2019, poz. 511 ze zm., dalej: u.s.p.

Warto w związku z tym dostrzec, że w przeszłości (do końca 2001 r.) kwestie te były unormowane znacznie bardziej szczegółowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią²⁰, które w § 11 przewidywało, iż wojewoda lub naczelnik gminy w razie zagrożenia powodziowego mogli w drodze zarządzenia lub decyzji zobowiązać mieszkańców zagrożonego obszaru oraz państwowe, spółdzielcze i społeczne jednostki organizacyjne do wykonania pilnych prac zabezpieczających²¹ bądź dostarczenia posiadanych środków lub materiałów, jak również do udziału w bezpośredniej ochronie przed powodzią²².

Po piąte, jako przykład stanu specjalnego przyjmujemy również okresowe ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła (tzw. 20. stopień zasilania). Ograniczenia te mogą być wprowadzone na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części i są realizowane w sposób szczegółowo określony w tzw. planach ograniczeń, jeżeli dochodzi do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, dostaw energii elektrycznej lub osób albo zagrożenia wystąpieniem znacznych strat materialnych, co szczegółowo regulują przepisy art. 11–11f ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²³ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła²⁴. Kluczowy spośród tych przepisów art. 11 ust. 7 p.e. przewiduje, że Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw energii może w drodze rozporządzenia wprowadzić na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła w przypadku wystąpienia wskazanych wyżej zagrożeń. Przedsiębiorstwa energetyczne nie ponoszą odpowiedzialności za skutki ograniczeń wprowadzonych takim rozporządzeniem, zaś podmioty, które nie dostosują się do tych ograniczeń, podlegają administracyjnym

²⁰ Dz.U. nr 10, poz. 39 ze zm.

²¹ Wykonywanie pilnych prac zabezpieczających polegało w szczególności na wykonywaniu prac związanych z umacnianiem i zabezpieczaniem wałów przeciwpowodziowych, mostów oraz innych budowli albo pełnieniu wart w okresie ogłoszonego stanu pogotowia przeciwpowodziowego lub alarmu powodziowego (§ 11 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią, Dz.U. nr 10, poz. 39 ze zm.).

²² Udział w bezpośredniej ochronie przed powodzią polegał w szczególności na: 1) wykonywaniu pilnych prac zabezpieczających (o których mowa w przypisie poprzedzającym); 2) dostarczaniu urządzeń, materiałów oraz środków transportowych wraz z obsługą i paliwem lub paszą; 3) uczestniczeniu w akcji ratowania życia i mienia ludności na terenach dotkniętych powodzią oraz udzielaniu pomocy w ewakuacji ludności; 4) wykonywaniu prac związanych z likwidacją przecieków w wałach ochronnych, budowaniu doraźnych grobli, przekopywaniu rowów do odprowadzania nadmiaru wód oraz zwalczaniu zatorów lodowych (§ 11 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią, Dz.U. nr 10, poz. 39 ze zm.).

²³ Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm., dalej: p.e.

²⁴ Dz.U. nr 133, poz. 924.

karom pieniężnym, o których mowa w art. 56 p.e. Pozostaje dodać, że ograniczenia w dostarczaniu i poborze – ale tylko energii elektrycznej – powinny powodować jak najmniejsze zakłócenia w funkcjonowaniu rynku energii elektrycznej oraz być stosowane w zakresie niezbędnym do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (art. 11f p.e.).

Szóstego wreszcie przykładu stanu specjalnego o charakterze administracyjnym można dopatrywać się w obowiązkach i ograniczeniach związanych z realizacją programu ochrony powietrza lub planu działań krótkoterminowych (tzw. alarmy smogowe), o których mowa w art. 91 i art. 92 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁵ oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych²⁶. Zgodnie bowiem z art. 93 p.o.ś. wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego niezwłocznie dokonuje powiadomienia dotyczącego (ryzyka) przekroczenia poziomów: alarmowego, informowania, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu, które powinno zawierać: 1) datę, godzinę i obszar, na którym wystąpiło ryzyko przekroczenia albo przekroczenie, oraz przyczyny tego stanu; 2) prognozy zmian poziomów substancji w powietrzu łącznie z przyczynami tych zmian, obszaru, którego dotyczy, oraz czasu trwania przekroczenia albo ryzyka jego wystąpienia; 3) wskazanie grup ludności wrażliwych na przekroczenie, obejmujących w szczególności osoby starsze i dzieci, oraz środki ostrożności, które mają być przez nie podjęte; 4) informację o obowiązujących ograniczeniach i innych środkach zaradczych, które w przypadku wystąpienia ryzyka przekroczeń dopuszczalnych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu wynikają z planu działań krótkoterminowych (art. 92 p.o.ś.²⁷), natomiast w przypadku wystąpienia samych przekroczeń dopuszczalnych, docelowych lub alarmowych poziomów substancji w powietrzu mają swoje źródło w programie ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 p.o.ś.²⁸

²⁵ Dz.U. 2019, poz. 1396 ze zm., dalej: p.o.ś.

²⁶ Dz.U. 2019, poz. 1159 ze zm.

²⁷ Zgodnie z ust. 2 tego przepisu plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności zawierać: 1) listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza; 2) sposób organizacji i ograniczeń lub zakazu ruchu pojazdów i innych urządzeń napędzanych silnikami spalinowymi; 3) sposób postępowania organów, instytucji i podmiotów korzystających ze środowiska oraz zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia przekroczeń; 4) określenie trybu i sposobu ogłaszania o zaistnieniu przekroczeń. Uszczegółowienie tych regulacji zawierają § 9–10 oraz załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. 2019, poz. 1159 ze zm.), z których wynika m.in. dopuszczalność wprowadzenia czasowych zakazów palenia w kominkach, prowadzenia robót budowlanych, wjazdu pojazdów do wyznaczonych obszarów lub na wyznaczone trasy lub czasowego ograniczenia produkcji w instalacjach mających negatywny wpływ na jakość powietrza.

²⁸ Zgodnie ust. 7a pkt 9 tego przepisu program ochrony powietrza wskazuje obowiązki i ograniczenia wynikające z tego programu. Uszczegółowienie tej regulacji zawiera § 5 rozporządzenia roz-

Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym a stany nadzwyczajne w Konstytucji

Zapewne w prawie administracyjnym materialnym można poszukiwać dalszych jeszcze przykładów stanów specjalnych, jednak już te podane wyżej pozwalają stwierdzić, że mamy tutaj do czynienia z instytucją na wskroś prawoadministracyjną, która zamyka się w obrębie tego prawa. Stany specjalne w prezentowanym ujęciu są bowiem uregulowane w ustawach o jednoznacznie prawoadministracyjnym charakterze, a także w rozporządzeniach wydanych na podstawie tych ustaw przez same organy administracji publicznej. Implikuje to wniosek, że treść kompetencji, uprawnień i obowiązków (szczególnych) wyznaczających normatywny kształt tych stanów specjalnych ma charakter prawoadministracyjny. Co więcej, również wprowadzanie (ogłaszanie) oraz odwoływanie (znoszenie) poszczególnych stanów specjalnych odbywa się w drodze aktów normatywnych stanowionych przez administrację (rozporządzenia, akty prawa miejscowego) lub aktów administracyjnych (zarządzeń, decyzji) bądź niekiedy nawet czynności materialno-technicznych (powiadomień), a więc bezsprzecznie mamy tutaj do czynienia z prawnymi formami działania administracji.

Wszystkie podane wyżej przykłady łączy jednocześnie niższy stopień zagrożenia oraz węższy przedmiotowo i podmiotowo zakres regulacji względem konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (w tym przede wszystkim stanu klęski żywiołowej), co w przypadku prawoadministracyjnych stanów specjalnych skutkuje stosowaniem mniej radykalnych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie spodziewanemu bądź istniejącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego.

Rozważając stan specjalny jako instytucję prawa administracyjnego materialnego, mówimy o konstrukcji prawnej, która – co stanowi zarazem jej istotną determinantę – nie jest pod względem formalnym ani materialnym stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 228–234 Konstytucji. Rysują się w związku z tym dwa podstawowe zagadnienia: dopuszczalności istnienia takich stanów specjalnych w polskim systemie prawa oraz ich rozgraniczenia z konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi, co zresztą stanowiło przedmiot ożywionych dyskusji przy okazji epidemii koronawirusa. Pierwszą kwestię pozytywnie, z czym wypada się zgodzić, rozstrzygnął

porządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. 2019, poz. 1159 ze zm.), który przewiduje, że część wyżej wspomnianego programu wskazująca obowiązki i ograniczenia związane z jego realizacją określa: 1) organ administracji właściwy w sprawach przekazywania zarządowi województwa informacji o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu, wydania aktów prawa miejscowego oraz monitorowania realizacji programu lub poszczególnych działań naprawczych; 2) podmiot korzystający ze środowiska oraz osobę fizyczną niebędącą podmiotem korzystającym ze środowiska wraz ze wskazaniem ich ograniczeń i obowiązków związanych z realizacją programu.

w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wywodząc, że dopuszczalne jest ustawowe określenie sytuacji specjalnych (szczególnych) mogących występować w ramach normalnego funkcjonowania państwa, *ergo* niedających podstaw do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także uregulowanie na płaszczyźnie ustawowej sposobów zapobiegania i likwidacji skutków takich sytuacji. Konstytucyjnie niedopuszczalne byłoby jednak ustawowe wprowadzanie instytucji, które wprawdzie formalnie nie byłyby jednym ze stanów nadzwyczajnych, ale materialnie spełniałyby ich cechy (stanowiąc w ten sposób naruszenie lub obejście przepisów rozdziału XI Konstytucji)²⁹. Płynie stąd wniosek, że administracyjny stan specjalny – formalnie niebędący stanem wojennym, wyjątkowym ani stanem klęski żywiołowej – także pod względem materialnym nie może opierać się na rozwiązaniach prawnych właściwych konstytucyjnym stanom nadzwyczajnym, a w szczególności nie może prowadzić do zbieżnych z tymi rozwiązaniami skutków, jakie są zastrzeżone wyłącznie na wypadek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego³⁰.

Dochodzimy w ten sposób do drugiej z zasygnalizowanych wyżej kwestii, dotyczącej określenia relacji między administracyjnym stanem specjalnym oraz konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym, w tym przede wszystkim stanem klęski żywiołowej (art. 228, art. 232 i art. 233 ust. 2 Konstytucji, ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³¹, dekret z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych³² oraz ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela³³). Już z dotychczasowych uwag

²⁹ Por. wyroki TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07 (OTK-A 2009, nr 4, poz. 51) oraz z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09 (OTK-A 2012, nr 7, poz. 74); P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 651–654 oraz 661–662.

³⁰ W tym kontekście wypada dostrzec, że zmiany regulacji prawnej dotyczącej stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii wprowadzone w 2020 r. w związku z koronawirusem – polegające na dodaniu nowych art. 44a u.ch.z oraz art. 46a–46g u.ch.z. – istotnie wypaczyły obraz tych instytucji prawnych jako administracyjnych stanów specjalnych w proponowanym ujęciu (rozumieniu). Wprowadzone regulacje poprzez zastosowanie analogicznych rozwiązań i środków prawnych zdecydowanie bowiem zbliżają stan zagrożenia epidemicznego (stan epidemii) do opisanego w Konstytucji stanu klęski żywiołowej, co wywołuje zasadniczą wątpliwość konstytucyjną dotyczącą tego, czy przywołane przepisy nie naruszają art. 228 Konstytucji poprzez ustanowienie nieznanego tej normie stanu nadzwyczajnego, a co więcej, czy nie są (zamierzoną lub przypadkową) próbą obejścia tego unormowania Konstytucji. Gdyby zaś nawet tak nie było, pozostaje pytanie, czy nie mamy wówczas do czynienia z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji, skoro ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (w znolizowanym kształcie) – poza reżimem prawnym stanów nadzwyczajnych – przewiduje tożsame ze stanem klęski żywiołowej ograniczenia praw i wolności oraz pozostałe zasady funkcjonowania życia społecznego i gospodarczego (ograniczenia i zasady te w ujęciu prawnoadministracyjnym omawia szerzej: M. Smaga, *Administracja publiczna...*, s. 34 i n.).

³¹ Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm., dalej: u.s.k.ż.

³² Dz.U. nr 23, poz. 93 ze zm., dalej: d.s.z.k.ż.

³³ Dz.U. nr 233, poz. 1955.

wyłania się podstawowe w tym względzie spostrzeżenie, że prawoadministracyjny stan specjalny nie może naruszać wysłowionej w art. 228 ust. 1 Konstytucji zasady wyjątkowości zarezerwowanej wyłącznie dla konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Stan specjalny może zatem dotyczyć jedynie takiego zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego, któremu można zapobiegać bądź przeciwdziałać zwykłymi środkami konstytucyjnymi (inaczej mówiąc, te zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające do zapobiegnięcia, zminimalizowania lub usunięcia zagrożenia występującego w danej sytuacji).

Ponadto stanu specjalnego nie dotyczą również pozostałe zasady wynikające z art. 228 Konstytucji, wobec czego prawna regulacja tego stanu może w większym stopniu odbywać się poprzez rozporządzenia, a także – inaczej niż jest to w przypadku stanów nadzwyczajnych – w drodze aktów prawa miejscowego. Odmienne kształtuje się też kwestia kompensacji szkód, które jeśli są związane z administracyjnym stanem specjalnym, mogą podlegać naprawieniu na ogólnych zasadach wynikających z art. 77 Konstytucji oraz właściwych w tej mierze przepisów prawa cywilnego. Wreszcie sprawy, takie jak proporcjonalność rozwiązań prawnych kształtujących stan specjalny, przesłanki jego wprowadzania (ogłaszania) oraz znoszenia (odwoływania), a także podejmowanie działań (środków) w ramach tego stanu, mogą być oceniane wyłącznie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, z pominięciem natomiast jej art. 228 ust. 5 dotyczącego jedynie stanów nadzwyczajnych. Wypada zarazem oczekiwać, że zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw będzie w przypadku stanu specjalnego węższy niż w ramach stanów nadzwyczajnych (art. 233 Konstytucji). Chodzi przy tym o jednorazową – związaną z konkretnym stanem specjalnym – kumulację tych ograniczeń, nie zaś o ich zakres przedmiotowy, który w przypadku stanu specjalnego, oczywiście w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, może obejmować również ograniczenia wolności i praw innych niż wymienione w art. 233 Konstytucji.

Pod względem przedmiotowym nie nastęcza większych trudności odróżnienie stanu specjalnego od stanu wojennego (art. 229 i 231 Konstytucji oraz ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej³⁴), a także od stanu wyjątkowego (art. 230–231 Konstytucji, ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym³⁵). Najmniej wyraźnie rysuje się natomiast relacja poszczególnych rodzajów administracyjnych stanów specjalnych względem konstytucyjnego stanu klęski żywiołowej, który może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Przez klęskę żywiołową rozumie się przy tym katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach

³⁴ Dz.U. 2017, poz. 1932 ze zm.

³⁵ Dz.U. 2017, poz. 1928 ze zm.

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 (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż.)³⁶. Katastrofą naturalną, o której mowa wyżej, jest natomiast 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, powódzie, 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 (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż.). Z kolei awarię techniczną stanowi gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.s.k.ż.). Jak widać zatem, kryteria przedmiotowe mające na celu rozgraniczenie administracyjnych stanów specjalnych ze stanem klęski żywiołowej mogą się okazać zawodne, podobnie jak kryterium „ilościowe” nawiązujące do stopnia natężenia zagrożenia występującego w danych okolicznościach faktycznych. W efekcie jako najmniej zawodne jawi się funkcjonalne – a przy okazji zacepione normatywnie – kryterium charakteru środków, jakie są konieczne do odparcia lub zlikwidowania zagrożenia. Jeżeli są to zwykłe środki konstytucyjne³⁷, nie ma przeszkód, aby takie zagrożenie mogło być zwalczane w ramach stanów specjalnych, które dla takich właśnie sytuacji powinny być

³⁶ Dla porządku należy dodać, że inną definicję „klęski żywiołowej” daje art. 1 ust. 1 d.s.z.k.ż., zgodnie z którym klęskami żywiołowymi w rozumieniu tego dekretu są „wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej (...), dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”. Fakt pozostawienia w obrocie prawnym tego dekretu (braku jego uchylecia) po uchwaleniu Konstytucji oraz przyjęciu w jej wykonaniu pakietu ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych jest przy tym dyskusyjny *per se* i może być dodatkowym argumentem dla uzasadnienia tezy o pewnej jednak ułomności stanu prawnego w zakresie regulacji sytuacji nadzwyczajnych (szczególnych), skoro regulację tego dekretu powieliła w zasadzie art. 22 u.s.k.ż. Już tylko na marginesie dodajmy w tej sytuacji, że wciąż obowiązuje także – wydane na podstawie art. 5 ust. 2 d.s.z.k.ż. – rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. nr 37 poz. 158) oraz – wydane na podstawie art. 6 ust. 4 d.s.z.k.ż. – rozporządzenie Rady Ministrów z 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. nr 55 poz. 573).

³⁷ Rozumiane jako wszystkie normy prawne dające się skonstruować na podstawie przepisów konstytucyjnych poza rozdziałem XI Konstytucji, czyli innymi słowy, wszystkie możliwości działania, jakimi dysponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w „normalnej” sytuacji, gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 19–21; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 250–251.

tworzone w prawie administracyjnym. Z kolei zagrożenia o charakterze szczególnym, do usunięcia których zwykle środki konstytucyjne – obejmujące również prawnoadministracyjne stany specjalne – nie są wystarczające³⁸, pozostają w wyłącznej domenie konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, w tym w szczególności stanu klęski żywiołowej jako instytucji najbardziej (spośród stanów nadzwyczajnych) zbliżonej swym charakterem do stanu specjalnego w prawie administracyjnym materialnym.

Podsumowanie (próba definicji pojęcia stanu specjalnego w materialnym prawie administracyjnym)

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań stan specjalny można zatem potraktować – tak przynajmniej się wydaje – jako przykład (samoistnej) instytucji prawa administracyjnego materialnego, tyle że wyraźnie dotąd niewyodrębnionej (ani niepoddanej bliższej refleksji teoretyczno-naukowej). Próbując dokonać takiego choćby tylko wstępnego jej wyodrębnienia, określimy stan specjalny jako instytucję uregulowaną pod względem treści i formy w powszechnie obowiązującym prawie administracyjnym materialnym, która w ramach zwykłych środków konstytucyjnych o charakterze prawnoadministracyjnym, uruchamianych kolektywnie w drodze prawnej formy działania administracji, ogranicza wolności i prawa lub kreuje obowiązki generalnie określonej grupy podmiotów – wyodrębnionej ze względu na kryterium przedmiotowe odnoszące się do sytuacji szczególnej – w celu przeciwdziałania związanemu z tą sytuacją, spodziewanemu bądź istniejącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. W istocie chodzi tutaj zatem o zakodowaną w normach prawa administracyjnego materialnego „wiązkę ograniczeń i obowiązków” składającą się na stan specjalny właśnie, jaką normy tego prawa łączą z wystąpieniem generalnie określonej sytuacji wywołującej zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. W tym aspekcie można zresztą dostrzec również wydatne ułatwienie dla procesu administrowania, skoro poprawnie ukształtowany pod względem zakresu oraz treści ograniczeń i obowiązków stan specjalny pozwala na zastąpienie wielu często nieskoordynowanych działań administracji jedną czynnością polegającą na wprowadzeniu tego stanu, która uaktywnia zbiorczo wszystkie ograniczenia i obowiązki prawne niezbędne w celu przeciwdziałania określonej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego. Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym finalnie rysuje się

³⁸ Chodzi tu więc o sytuacje, gdy nie jest możliwe przeciwdziałanie zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w „normalnej” sytuacji, w tym przy wykorzystaniu możliwości ograniczenia wolności i praw jednostki zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 19–21; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 250–251.

więc nie tylko jako instytucja tego prawa pożądana teoretycznie, ale też użyteczna praktycznie, a z pewnością warta dalszej dyskusji, do której niniejsze opracowanie może stanowić przyczynek.

Bibliografia

- Duniewska Z., *Wyznaczenie pojęcia instytucji prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jagielski J., *Prawo materialne a tzw. część szczegółowa prawa administracyjnego (problem prezentacji prawa materialnego)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Jagielski J., *Specjalny status prawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radziejewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Steinborn S. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Streszczenie

W artykule *Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym (zarys koncepcji)* autorzy podejmują rozważania, których celem jest wstępne i ogólne zarysowanie koncepcji stanu specjalnego jako (nowej) instytucji prawa administracyjnego materialnego oraz określenie jej relacji względem konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Przeprowadzona analiza, uwzględniająca przykłady konkretnych rozwiązań ustawowych, pozwoliła na określenie stanu specjalnego jako instytucji uregulowanej pod względem treści i formy w powszechnie obowiązującym prawie administracyjnym materialnym, która w ramach zwykłych środków konstytucyjnych o charakterze prawoadministracyjnym, uruchamianych kolektywnie w drodze prawnej formy działania administracji, ogranicza wolności i prawa lub kreuje obowiązki generalnie określonej grupy podmiotów – wyodrębnionej ze względu na kryterium przedmiotowe odnoszące się do sytuacji szczególnej – w celu przeciwdziałania związanemu z tą sytuacją, spodziewanemu bądź istniejącemu zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, instytucja prawa administracyjnego materialnego, porządek publiczny, prawo administracyjne materialne, stan nadzwyczajny, stan specjalny, środki konstytucyjne, zagrożenie, zdrowie publiczne

SPECIAL STATE IN SUBSTANTIVE ADMINISTRATIVE LAW (CONCEPT OUTLINE)

Summary

In the article entitled *Special state in substantive administrative law (concept outline)* the authors undertake considerations aimed at preliminary and general outlining of the concept of the special state as a (new) institution of substantive administrative law and its relation to constitutional states of emergency. The conducted analysis, taking into account examples of specific statutory solutions, made it possible to define the special state as an institution regulated in terms of content and form in the generally applicable substantive administrative law, which, as part of ordinary constitutional legal and administrative measures, initiated collectively through the legal form of administrative actions, restricts the freedoms and rights or creates obligations of a generally specified group of entities – distinguished due to the objective criterion relating to a specific situation – in order to counteract the related to this situation, expected or existing threat to safety, order or public health.

Keywords: public safety, institution of substantive administrative law (substantive administrative law institution), public order, substantive administrative law, state of emergency, special state, constitutional measures, threat, public health