

MIROŚLAW KARPIUK

Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej

Principles of the Local Government Operations in the State of a Natural Disaster

WSTĘP

Stan klęski żywiołowej jest stanem szczególnego zagrożenia, w związku z powyższym działanie administracji publicznej, w tym terenowej, podlega szczególnemu, wyjątkowemu reżimowi prawnemu. Ta wyjątkowość reżimu prawnego polega przede wszystkim na poszerzeniu kompetencji władczych, w tym ingerujących w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, oraz – co jest z tym związane – cechujących się znaczną dolegliwością dla adresata działań podejmowanych przez organ. Jednak nawet fakt istnienia szczególnego, kwalifikowanego zagrożenia, jak również możliwość jego powstania, a także wyjątkowość takiego stanu, nie uzasadnia działań bezprawnych, swobody ustawodawcy bagatelizującego wartości konstytucyjne, czy nadmiernej, nieproporcjonalnej ingerencji organu administracji publicznej w sferę osobistą czy majątkową obywatela, która jest nieadekwatna do stopnia zagrożenia. Nieudolność, arogancja, czy brak wyobraźni organu w zakresie realizacji zadań wynikających ze sfery bezpieczeństwa narodowego nie może uzasadniać nadużywania uznania administracyjnego, nieracjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, czy korzystania z instrumentów nadmiernie ingerencyjnych, gdy profesjonalista jest w stanie poradzić sobie z zagrożeniem, ponosząc znacznie mniejsze koszty. Stan szczególnego zagrożenia nie uzasadnia także rozmywania zasad, w tym zasad ustrojowych, stanowiących podstawę zorganizowania administracji publicznej w terenie. Szczególne kompetencje przyznane przez ustawodawcę nie są tożsame z możliwością niczym nieskrępowanego działania w myśl zasady, w świetle której liczy się wyłącznie osiągnięcie zamierzonego celu, bez względu na koszty.

ISTOTA STANU KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ

Stan klęski żywiołowej jest instytucją konstytucyjną. W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych bądź awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, jednak nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa¹. Ustrojodawca wymienia dwie przyczyny, z powodu których wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może okazać się niezbędne: zapobieżenie skutkom katastrofy (działania prewencyjne) oraz usunięcie tych skutków (działania ratownicze)².

W myśl definicji legalnej klęska żywiołowa oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte wyłącznie przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji, jak również specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem³. Ustawowa definicja została oparta o szereg pojęć nieostrych. W przypadku stanu zagrożenia i dynamiki, jaką cechuje się rozwój sytuacji w takim stanie, wydaje się to zasadne. Zbyt kazuistyka mogłaby spowodować, że poza prawną instytucją stanu klęski żywiołowej znalazłyby się takie zagrożenia, którym nie można przeciwdziałać za pośrednictwem zwykłych środków, a są one na tyle niebezpieczne, że należałoby uruchomić specjalne instrumentarium. Z drugiej jednak strony nie ma stosownych, prawnych narzędzi wymuszających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, ewentualnie powodujących faktyczną odpowiedzialność za brak wprowadzenia takiego stanu, gdyby zachodziła taka konieczność.

¹ Art. 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony wyłącznie w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, co wynika z samej Konstytucji RP. Zob. M. Czuryk, *Podstawy normatywne wprowadzenia, obowiązywania oraz zniesienia stanu wojennego*, [w:] *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 269. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony z wyprzedzeniem, celem czego jest umożliwienie ochrony obywateli przed konsekwencjami awarii i katastrof. Zob. R. Kostrubiec, *Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, pod red. M. Karpiuka, K. Orzeszyny, Warszawa 2014, s. 69.

² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 437.

³ Art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 roku, poz. 333 ze zm.), dalej: u.s.k.ż. Przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej mają charakter zjawisk nagłych, gwałtownych, zagrażających ludziom lub sprowadzających duże straty ludzkie (śmierć, utrata zdrowia), bądź w wielkich rozmiarach straty w mieniu lub środowisku. Nie będzie to zatem każda katastrofa naturalna, czy awaria techniczna. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 986.

Powyższe powoduje, że uznanie administracyjne, w sferze którego działa Rada Ministrów, może stawiać ten naczelny organ administracji rządowej ponad społeczeństwem czy potrzebami społecznymi i oczekiwaniami w tym zakresie. Przyznanie kolegialnemu organowi rządowej administracji naczelnej uprawnienia odnośnie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (Rada Ministrów „może” wprowadzić) powoduje, że jest ona zasadniczo jedynym decydentem w tym zakresie, co w praktyce może okazać się nie tylko groźne, ale i szkodliwe, nie tylko dla obywateli dotkniętych skutkami niepożądanego zdarzenia, ale także państwa, które odszkodowawczo odpowiada za niekompetencję swoich organów. Uznanie Rady Ministrów musi być równoważone jej odpowiedzialnością (bądź poszczególnych jej członków) w zakresie nie tylko niewprowadzenia tego stanu, ale również opieczętowania odnośnie wydania stosownego rozporządzenia.

W przypadku zaistnienia przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej i – co jest z tym bezpośrednio związane – zagrożenia Rada Ministrów powinna wydać rozporządzenie w tym przedmiocie, w przeciwnym wypadku jej członkowie mogą ewentualnie ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu⁴. Tego rodzaju odpowiedzialność za delikt konstytucyjny jest jednak rozmyta, gdyż ustrojodawca, jak również i ustawodawca, nie przewidział stosownego obowiązku w zakresie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

DZIAŁANIE ORGANÓW SAMORZĄDU LOKALNEGO W CZASIE STANU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Ustawodawca w art. 7 u.s.k.ż. wprost rozstrzyga, że w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, zastrzegając jednocześnie szczególne rozwiązania zawarte w u.s.k.ż. Jako regułę ustawodawca przyjął zatem, że administracja publiczna (w ramach którego to katalogu mieści się również administracja terenowa) działa w strukturach dotychczasowych w ramach przyznanых jej kompetencji, a wyjątki od niej mogą być przewidziane w u.s.k.ż. Nie tworzy się zatem nowego organu, czy grupy organów dla realizacji zadań i kompetencji wynikających z zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz podejmowanych w celu ich usunięcia.

Przepisy u.s.k.ż. na zasadzie wyjątku wprowadzają określone zmiany w zakresie działania organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej,

⁴ M. Karpiuk, *Miejsce Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, pod red. M. Karpiuka, K. Walczuka, Warszawa 2013, s. 42. Za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponosi m.in. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, art. 198 ust. 1 Konstytucji RP.

co stanowi oczywistą konsekwencję wprowadzenia tego stanu nadzwyczajnego. Określone przez tę ustawę wyjątki oznaczają dopasowanie struktur, organizacji oraz kompetencji organów publicznych do potrzeby zwalczania zaistniałego zagrożenia⁵.

Katalog podmiotowy terenowych organów administracji publicznej właściwych w sprawach determinowanych przez wprowadzenie stanu klęski żywiołowej ustanawia art. 8 u.s.k.ż., według którego w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), w przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; starosta, jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; wojewoda, o ile stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. W terenie właściwość organów bezpieczeństwa narodowego jest wytyczona poprzez zasadniczy podział terytorialny państwa. Inne organy będą właściwe na obszarze gminy, inne w powiecie, a inne w województwie. Na szczeblu lokalnym władztwem w aspekcie kierowniczym, w zakresie zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, będzie się legitymował samorząd terytorialny, w regionie będzie to wojewoda. Funkcja kierownicza nie jest zatem przypisana samorządowi województwa. W związku z powyższym w omawianej sferze następuje pewnego rodzaju kompilacja (a ma być to koordynacja) wiążąca ze sobą (w tym więzami o wątpliwej konstytucyjności) administrację terenową samorządową i rządową.

Kompetencje dotyczące kierowania działaniami mającymi za cel zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie w ramach samorządu terytorialnego wykonują organy monokratyczne, w gminie w zależności od jej statusu – wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz w powiecie starosta, będący jednocześnie przewodniczącym zarządu powiatu. W województwie tego rodzaju właściwość będzie posiadał wojewoda, który równocześnie jest organem nadzoru nad działaniem organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Taki podział nie budzi większych kontrowersji, jednak wydaje się zasadne przypisanie większej roli samorządowi województwa, co *de lege ferenda* powinno nastąpić w ustawie szczególnej, jaką jest u.s.k.ż.

W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, o czym jest mowa w art. 9 ust. 1 u.s.k.ż. Przepis ten ma ten sam wydźwięk normatywny, co art. 8 pkt 1 u.s.k.ż., powielanie tego rodzaju bytów prawnych nie wydaje się zasadne, może wprowadzać chaos. Właściwość miejscowa organu wyznacza zasięg jego działa-

⁵ M. Polinceusz, *Stan klęski żywiołowej – zwalczanie zagrożeń szczególnych w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 77.

nia, w tym przypadku działania te przestrzennie ograniczone są administracyjnymi granicami wytyczonymi dla określenia obszaru danej gminy.

Według art. 9 ust. 2 u.s.k.ż. w zakresie działań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem organ wykonawczy gminy może wydawać wiążące polecenia 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 gminy⁶. Większość tych poleceń wydaje on jako zwierzchnik służbowy, pracodawca. Powiązania organizacyjne występujące na szczeblu gminy pozwalają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wykonywać kompetencje zwierzchnika w stosunku do gminnych jednostek organizacyjnych, czy kierowników gminnego aparatu pomocniczego. Struktura organizacyjna związana z wykonywaniem administracji gminnej jest tak zbudowana, by „kierownik” tej jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie organ reprezentujący ją na zewnątrz, mógł faktycznie zarządzać tą, często nadmiernie rozbudowaną, a co jest z tym związane zbyt kosztowną, administracją.

Nie budzi wątpliwości wydawanie wiążących poleceń kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do dyspozycji organu wykonawczego gminy i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Wraz z przekazaniem tych jednostek do dyspozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), następuje delegacja kompetencji w tym zakresie. Nie sposób jest właściwie kierować określoną strukturą, gdy nie można władczo oddziaływać na jej kierownictwo, co wynika z zasady sprawnego zarządzania.

Wiążące polecenia mogą otrzymywać kierownicy jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy. Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze⁷. Nie

⁶ Zob. także: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, pod red. W. Kitlera, M. Czuryka, M. Karpiuka, Warszawa 2013, s. 189–190. Bezpieczeństwo na obszarze gminy zapewnia m.in. jej organ wykonawczy, w związku z powyższym musi on posiadać władcze kompetencje w stosunku do określonych podmiotów działających na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. Zob. M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 175.

⁷ Art. 15 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 roku, Nr 178, poz. 1380 ze zm.). Zob. także: M. Karpiuk, *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. E. Ury, S. Pieprznego, Rzeszów 2010, s. 226–227.

wszystkie te jednostki są powiązane organizacyjnie, czy też funkcjonalnie z jednostką samorządową, jaką jest gmina, czy też z jej organem wykonawczym. Jednak art. 9 ust. 2 u.s.k.ż. wprost rozstrzyga, że kierownicy działających na obszarze gminy jednostek ochrony przeciwpożarowej, bez względu na powiązania organizacyjne czy kompetencyjne, zobowiązani są do wykonywania poleceń wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wynika to z faktu, że ochrona przeciwpożarowa polega m.in. na realizacji przedsięwzięć, których celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed klęską żywiołową.

Jak stanowi art. 9 ust. 3 u.s.k.ż., w przedmiocie działań prowadzonych na terenie gminy, których celem jest zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie, organ wykonawczy gminy może występować do kierowników innych niż: gminnych jednostek organizacyjnych; jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy; jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy – działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w przedmiotowym zakresie (w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia). W przypadku odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nad nim nadzór. Polecenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w omawianej sferze nie wywołują po stronie adresata takiego polecenia obowiązku jego wykonania. Kierownik takiej jednostki organizacyjnej, która działa na obszarze gminy, może odmówić wykonania polecenia, jeżeli według niego jest bezzasadne. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiadamia wówczas organ nadrzędny, ewentualnie sprawujący nadzór, który podejmuje stosowne rozstrzygnięcie w tym zakresie (wykonania polecenia). Nie występuje tutaj automatyzm odnośnie wykonania polecenia, które jest kierowane do jednostki wywodzącej się spoza struktury organizacyjnej gminy, a jedynie działającej na jej obszarze.

W zakresie kierowania działaniami mającymi za cel zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcie, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy, powiatu lub województwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście, jak stanowi art. 9 ust. 4 u.s.k.ż. Podległość organu wykonawczego gminy staroście stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady decentralizacji nadającej poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego przymiot samodzielności. Podległość, o której mówi ustawodawca, tę konstytucyjną zasadę wypacza, a przepisy ustawowe muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi.

Spore kontrowersje budzi również norma zawarta w art. 9 ust. 5 u.s.k.ż., w świetle której w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty

może zawiesić uprawnienia organu wykonawczego dotyczące wydawania poleceń w stosunku do właściwych podmiotów (gminnych i spoza gminy). Jest to instrumentarium nadzorcze, gdyż władczo wpływa na status wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ogranicza jego samodzielność. Kryterium określone jako „niezdolność kierowania”, czy „niewłaściwe kierowanie”, musi być potraktowane jako kryterium niezgodne z Konstytucją RP, ustrojodawca dopuszcza władczą ingerencję jedynie, gdy organ samorządu terytorialnego narusza prawo, a nie wykazuje się niezdolnością w określonej dziedzinie.

Zasady działania powiatu, jako struktury ponadgminnej, w czasie stanu klęski żywiołowej określa m.in. art. 10 u.s.k.ż. Według art. 10 ust. 1 u.s.k.ż. w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia⁸. Celem działania starosty są zatem dwa aspekty: 1) zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej, 2) usunięcie skutków klęski żywiołowej. Oba te aspekty mogą być przedmiotem działania starosty; jeżeli już doszło do powstania skutków klęski żywiołowej, starosta zatem nie był w stanie im zapobiec, to następnie celem jego działań jest ich usunięcie. Z kolei jeżeli działania prewencyjne przyniosły efekt, to skutki klęski żywiołowej nie powstały, zatem nie ma przedmiotu działania, jakim jest usunięcie skutków tego stanu nadzwyczajnego.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu, co wynika z art. 10 ust. 2 u.s.k.ż.⁹ Ustawowa kompetencja dotycząca wydawania przez starostę wiążących poleceń organom wykonawczym gmin z obszaru powiatu jest sprzeczna z Konstytucją RP, w świetle której odnośnie jednostek samorządu terytorialnego (ich organów) nie ma zastosowania zasada podporządkowania. Powiat nie jest zatem strukturą nadrzędną wobec gminy, jest jedynie jednostką samorządu terytorialnego o szerszym obszarze działania

⁸ Zob. także: *idem*, *Prawne i administracyjne uwarunkowania stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe AlmaMer Szkoły Wyższej w Warszawie” 2014, nr 2, s. 270.

⁹ Zob. także: M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie” 2009, nr 3, s. 408. Nawet w razie zaistnienia przesłanek szczególnych i wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, nie jest właściwe podważanie konstytucyjnej zasady decentralizacji administracji publicznej, do czego dochodzi poprzez wyposażenie starosty w uprawnienia wydawania wiążących poleceń organowi wykonawczemu gminy. Zob. M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 153.

(posiada również inne kompetencje). Wobec powyższego wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest podporządkowany staroście, a co jest z tym bezpośrednio związane, ten drugi nie może władczo ingerować w samodzielność organu gminy. Wydawanie wiążących poleceń, o których mowa powyżej, jest konstytucyjnie niedozwoloną ingerencją.

Według art. 10 ust. 3 u.s.k.ż. w zakresie działań dotyczących zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w art. 10 ust. 2 u.s.k.ż., działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W przypadku odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nad nim nadzór. W tej sytuacji polecenia starosty nie mają charakteru wiążącego, ostatecznie, w przypadku odmowy ich wykonania, o ich skuteczności będzie decydował organ nadrzędny lub organ nadzoru nad ich adresatem.

W zakresie kierowania działaniami mającymi za cel zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu lub województwa, starosta podlega wojewodzie, o czym stanowi art. 10 ust. 4 u.s.k.ż.¹⁰ Wojewoda w stosunku do starosty, na gruncie tego przepisu, jest organem nadrzędnym, zatem ustawodawca niewłaściwie (niekonstytucyjnie) ukształtował stosunek podległości. Nie uzasadnia tego również kwalifikowane zagrożenie determinujące wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Nawet podczas stanu nadzwyczajnego obowiązuje zasada praworządności, w świetle której podstawowe znaczenie należy przypisać normom konstytucyjnym, które mają pierwszeństwo przed ustawowymi.

W przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty odnośnie poleceń wiążących oraz poleceń kierowanych do podmiotów wywodzących się ze struktury powiatu, jak i spoza tej struktury, i w tym przypadku wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tego rodzaju działaniami, co wynika z art. 10 ust. 5 u.s.k.ż. Uprawnienia te nie wygasają, tylko zostają zawieszane, jednak ustawodawca nie wskazuje, jaki jest okres tego zawieszenia. Zawieszenie uprawnień należy zaliczyć do kompetencji nadzorczych, a wyłącznym kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym jest legalność, w związku z powyższym ustawodawca i w tym przepisie naruszył normy konstytucyjne.

¹⁰ W sferze samorządu terytorialnego, w myśl postanowień konstytucyjnych, nie występuje instytucja podporządkowania ani jednostek samorządu terytorialnego względem siebie, ani względem administracji rządowej. Zob. *idem*, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 166.

Postanowienia naruszające zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność zawiera również art. 13 u.s.k.ż. W świetle tego przepisu w sferze działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, może wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. W przypadku niewłaściwego wykonania polecenia lub odmowy jego wykonania minister ten może zawiesić odpowiednie uprawnienia organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów. Na gruncie tego przepisu dochodzi nie tylko do stosowania innego niż konstytucyjne kryterium nadzoru, ale również do faktycznego (konstytucyjnie niedozwolonego) powołania nowego organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, jakim jest minister, gdy katalog organów nadzoru określony w Konstytucji RP jest zamknięty.

Kierownictwo, zarówno w sferze zapobiegania, jak i ratownictwa, zostało powierzone monokratycznym organom gminy i powiatu, które zadania i kompetencje w tej dziedzinie wykonują nie tylko szybciej, ale i skuteczniej. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze swojej właściwości w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (z zasady) lepiej niż organ kolegialny, a ze względu na swój status, jako organu samorządu terytorialnego, posiada (powinien posiadać) niezbędny dla wykonywania tych zadań autorytet.

ZAKOŃCZENIE

Ustawodawca w u.s.k.ż. w zakresie działania terenowych organów administracji publicznej, odnośnie czynności podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, ustanowił szereg konstrukcji sprzecznych z Konstytucją RP. Powyższe stanowi nie tylko patologię legislacyjną, ale jest również elementem dysfunkcyjnym, godzącym w samodzielność samorządu terytorialnego. Zasada decentralizacji władzy publicznej wymaga poszanowania konstytucyjnie ustanowionego statusu samorządu terytorialnego jako podmiotu niezależnego, działającego na własną odpowiedzialność. Ta zasada jest naruszana przez przepisy określające zasady działania terenowych organów administracji publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej. W demokratycznym państwie prawnym taki stan rzeczy nie może być utrzymywany.

SUMMARY

The article discusses the issue of the local government operations in the state of a natural disaster. This situation is one of the states of emergency having a constitutional basis. However, the Constitution of the Republic of Poland does not prescribe the operational principles of local authorities of public administration while having a state of emergency. These issues were regulated by the legislator who defined the principles of the local government operations in isolation from constitutional rules.