

Radosław Kamiński*

Uprawnienia, kompetencje i odpowiedzialność wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych

Wprowadzenie

Wojewoda jako organ terenowej administracji rządowej w Polsce jest przykładem unikatowej i w wielu punktach bardzo specyficznej regulacji podmiotu publicznego o uprawnieniach władczych. Zasadniczo obowiązujące rozwiązania prawne, regulując instytucję wojewody, w szczególny sposób uwzględniają jego rolę jako organu rządowego reprezentującego Radę Ministrów na terenie województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Trudno jednak nie zauważyć, że wiele istotnych kompetencji odnosi się do kwestii związanych z sytuacjami anormalnymi, o charakterze nadzwyczajnym, wymagających koordynacji działań różnorodnych organów administracji (tak rządowej, jak i samorządowej). Z tego właśnie powodu wyodrębniony segment uprawnień wojewody stanowią uprawnienia w zakresie stanów nadzwyczajnych i zarządzania kryzysowego, podkreślające znaczenie tego organu w systemie administracji publicznej, a być może przesądzające także o *ratio legis* instytucji wojewody.

Współcześnie pojęcie administracji publicznej ma szeroki zakres, a w zdecentralizowanym systemie państwa mieści w sobie zarówno administrację państwową (rządową oraz administrację innych państwowych podmiotów – pozarządową), jak i administrację samorządu terytorialnego (zob. więcej o decentralizacji: Kamiński, 2014: 81 i nast.). W ramach administracji rządowej wyróżniamy administrację centralną i terenową, a w obrębie tej ostatniej administrację zespoloną oraz niezespoloną. Ustrój terenowej administracji rządowej reguluje Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę o administracji rządowej w województwie.

* Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Instytucie Ekonomii – Wydział Finansów i Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu.

Wojewoda jako organ administracji ogólnej zajmuje najważniejszą pozycję w strukturze terenowych organów administracji rządowej, pełniąc m.in. funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie, organu rządowej administracji zespolonej w województwie, organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności oraz organu administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji (art. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r.).

Zgodnie z ustawą wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, za realizację interesu publicznego państwa, a przede wszystkim ochronę dóbr publicznych o szczególnej wartości, jak również – co istotnie z punktu widzenia niniejszych rozważań – zobowiązany jest zapewnić współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie oraz kierować ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto odpowiedzialny jest za dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego oraz wykonywanie i koordynację zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw (art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Wyżej wymienione kompetencje stanowią szczególną grupę uprawnień charakterystycznych dla instytucji wojewody i są ściśle związane z pełnieniem przedstawicielstwa w imieniu Rady Ministrów na terenie województwa. W odniesieniu do kompetencji określonych w art. 22, pkt 4 u.w.a.r.w. stwierdza się, że wojewoda wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego określone w odrębnych ustawach, przy czym odnosi się to przede wszystkim do stanów nadzwyczajnych.

Celem niniejszej publikacji jest przybliżenie kompetencji wojewody w tym zakresie oraz przedstawienie sposobów wykonywania zadań ustawowych w przypadku wprowadzenia na terenie państwa jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Stany i sytuacje nadzwyczajne

Jak słusznie wskazują Z. Ciekanski i Z. Stachowiak (2012: 375–376), „każde zdarzenie i każda sytuacja nadzwyczajna możliwa jest do scharakteryzowania tymi

samymi wyznacznikami co sytuacja kryzysowa – definiowana w wielu wymiarach i powszechnie postrzegana jako stan narastającej destabilizacji państwa, a charakteryzująca się eskalacją zagrożenia, utratą kontroli nad ograniczaniem skutków zdarzenia przez poszczególne służby, inspekcje lub straże, która to może również powodować ujemne skutki w gospodarce, a także może mieć wpływ na stosunki zagraniczne”. Stany nadzwyczajne ze względu na ich wyjątkowy i ograniczający wolności i prawa człowieka i obywatela charakter zostały unormowane w art. 228–234 Konstytucji RP. Ze względu na „ciężar gatunkowy” każdego ze stanów nadzwyczajnych Konstytucja RP szereguje je, wskazując na najmniej represyjny charakter stanu klęski żywiołowej, a następnie na stan wyjątkowy i na końcu stan wojenny jako najpoważniejszą formę przeciwdziałania nieprzewidzianym zdarzeniom. Stan wojenny daje również możliwość najdalej idącego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, przy czym Konstytucja RP określa, jakich praw i wolności człowieka i obywatela nie można naruszyć w żadnym z przypadków wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych (art. 234 i 235 Konstytucji RP).

Konstytucja RP dopuszcza wprowadzenie stanów nadzwyczajnych w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 Konstytucji RP). Stan nadzwyczajny powinien trwać czas oznaczony, możliwie jak najkrótszy, niezbędny do pokonania zagrożenia i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Standardowo powinien być przeprowadzony w oparciu o zasadę proporcjonalności, która w tym przypadku oznacza konieczność zachowania proporcji pomiędzy zagrożeniem a zastosowanymi środkami, zgodnie z art. 228, ust. 5 Konstytucji stwierdzającym, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Istotna jest również zasada konstytucyjna – obowiązująca do 90 dni bezpośrednio po zakończeniu stanu nadzwyczajnego – zabraniająca przeprowadzania wszelkich wyborów do organów władzy publicznej, referendum ogólnokrajowego, a także skracania kadencji Sejmu. W trakcie stanu nadzwyczajnego nie można również dokonywać zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczych oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych (art. 228, ust. 6–7 Konstytucji RP).

Odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, podlegającego dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228, ust. 1–3 Konstytucji RP). W przedmiotowym zakresie kwestie te regulowane są ustawami: o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r., o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. oraz o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r.

Kłęska żywiołowa

Kłęska żywiołowa jest najczęściej wprowadzanym stanem nadzwyczajnym. Jawi się zwykle „jako ekstremalne zjawisko naturalne powodujące znaczne szkody na terenie objętym tym zjawiskiem, pozostawiające po sobie często zmieniony obraz powierzchni ziemi. Powoduje ono również wysokie straty w gospodarce człowieka, może przemodelować stan przyrody, a nawet zagrażać życiu ludzkiemu” (Ciekankowski, Stachowiak, 2012: 383–384). Najczęściej utożsamiana jest z pojęciem kataklizmu przyrodniczego, stanowiącego generator sytuacji kryzysowych oraz zagrożenia dla ludzkiego bytu. Pod pojęciem kłęski żywiołowej zgodnie z ustawą rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem” (art. 3, ust. 1, pkt 1 ustawy o stanie kłęski żywiołowej). Ustawa o stanie kłęski żywiołowej przesądza o tym, w jaki sposób wprowadza i znosi się stan nadzwyczajny, a także decyduje o sposobie działań administracji publicznej.

Stan kłęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona kłęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 2 ustawy o stanie kłęski żywiołowej). Katastrofa naturalna oznacza – zgodnie z ustawą – 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 ustawy o stanie kłęski żywiołowej). Z kolei awaria techniczna to „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 ustawy o stanie kłęski żywiołowej). Co istotne, zgodnie z art. 3, ust. 2 u.s.k.ż. zarówno katastrofa naturalna, jak i awaria techniczna mogą być spowodowane m.in. zdarzeniami w cyberprzestrzeni oraz działaniami o charakterze terrorystycznym. Stan kłęski żywiołowej wprowadza w drodze rozporządzenia Rada Ministrów na wniosek wojewody lub z własnej inicjatywy.

Stan wyjątkowy

Odrębnym stanem nadzwyczajnym obok stanu kłęski żywiołowej jest stan wyjątkowy. Jak podnosi się w literaturze, stan wyjątkowy jest zdarzeniem o większym ciężarze gatunkowym niż stan kłęski żywiołowej. Zgodnie z ustawą stan wyjątkowy ma zastosowanie w „sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego

działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych”. W takiej sytuacji Rada Ministrów ma uprawnienie do podjęcia uchwały o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego, który może wprowadzić stan wyjątkowy w drodze rozporządzenia (art. 2–3 ustawy o stanie wyjątkowym). Stan wyjątkowy można próbować umiejscowić wyżej w hierarchii niż stan klęski żywiołowej, który ma związek przede wszystkim z działaniem sił natury, co oznacza, że różni się charakterem zasadniczo od stanu wyjątkowego. Gdy zestawimy ze sobą te stany, pojawia się pytanie o możliwość wprowadzenia przez Prezydenta RP stanu wyjątkowego w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, której konsekwencją może być zagrożenie bezpieczeństwa obywateli. Wydaje się, a stanowisko to potwierdza literatura przedmiotu, że możliwość taka może zaistnieć jedynie w sytuacji, gdyby klęska żywiołowa spowodowała powstanie szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi” (zob. więcej Ruczkowski, 2002: komentarz do art. 16).

Stan wojenny

Ostatnim ze stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP jest stan wojenny. Przesłanką dla wprowadzenia stanu wojennego jest zaistnienie zewnętrznego zagrożenia państwa, przez które rozumie się „celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty” (art. 2, ust. 1a ustawy o stanie wojennym). Zgodnie z ustawą w zakresie podmiotowym zewnętrzne zagrożenie państwa musi być spowodowane przez podmioty zewnętrzne w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, przez co należy rozumieć albo podmioty posiadające osobowość prawną lub quasi-osobowość prawną na arenie międzynarodowej albo też podmioty działające na arenie wewnętrznej, ale których działalność w żaden sposób nie jest regulowana (np. zbrojne bojówki). Prawna możliwość wprowadzenia stanu wojennego zaistniałaby na przykład w przypadku wojny domowej. W zakresie przedmiotowym zewnętrzne zagrożenie państwa musi być spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojną napaścią na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2, ust. 1 ustawy o stanie wojennym). Takim powodem może być także zobowiązanie wynikające z umowy międzynarodowej zawierającej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wojenny wprowadzany jest przez Prezydenta RP na części lub całości terytorium państwa.

Uprawnienia i kompetencje wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych

Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych wywołuje skutki określone we właściwych ustawach oraz w innych przepisach dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej, obywateli zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan (w tym w zakresie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela), a także osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą na obszarze objętym danym stanem.

Wprowadzenie każdego ze stanów nadzwyczajnych wymaga podjęcia działań przez Radę Ministrów, której uprawnienia w tym zakresie są bardzo szerokie. O ile w odniesieniu do wprowadzenia stanu wyjątkowego i wojennego mają one charakter inicjacyjny¹, to w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej charakter wyłączny, przy czym organem wnioskującym może być również wojewoda (art. 5, ust. 1 ustawy o stanie wojennym). W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej działalnością administracji rządowej (zespolonej i niezespolej) oraz samorządowej dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wojewoda. W kompetencje te wyposażył ustawodawca wojewodę w przypadku, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzony został na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa (zob. art. 8, pkt. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej)². Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że 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 wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wydawania wiążących poleceń 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 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (zob. art. 9, ust. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej)³.

W czasie prowadzenia przez wojewodę działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia podporządkowane są mu wszystkie organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdzia-

¹ Rada Ministrów jest organem wnioskującym do Prezydenta RP o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Zob. art. 2, ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym oraz art. 2, ust. 1 ustawy o stanie wojennym.

² W pozostałych przypadkach organami odpowiedzialnymi za zarządzanie w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej są (w zależności od zasięgu terytorialnego) wójt, starosta, minister właściwy ds. administracji.

³ Nadrzędność kierownictwa wojewody odnosi się również do starosty (art. 10, ust. 4 i 5).

ły i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W tym obszarze podlega on właściwemu ministrowi, który – w przypadku niezdolności lub niewłaściwego wykonywania zadań przez wojewodę – może zawiesić jego uprawnienia, wyznaczając jednocześnie jego pełnomocnika (art. 11, ust. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Jedyne ograniczenie działań podejmowanych w tym zakresie przez wojewodę dotyczy obszarów i obiektów jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu i wymaga współdziałania z właściwymi kierownikami jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu (art. 14, pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Dla właściwej koordynacji zadań w trakcie stanu klęski żywiołowej wszystkie organy zobowiązane są do współdziałania oraz wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania. W przypadku gdy pozostające w dyspozycji wojewody środki okazują się niewystarczające dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania koniecznych zadań (art. 18, pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej)⁴.

Pośród uprawnień i kompetencji, w które wyposażył ustawodawca wojewodę szczególną uwagę zwracają kwestie związane z ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Uprawnienia te obejmują m.in. zobligowanie adresata decyzji czy też rozporządzenia do oddania do używania nieruchomości lub ruchomości, a także zobligowanie do czynnego udziału w działaniach ratowniczych, obowiązek pełnienia wart itp. Należy podkreślić, że jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wojewoda, są niewystarczające, ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych⁵. Naruszenie obowiązków czy też ograniczeń nałożonych przez wojewodę może prowadzić do ukarania karą grzywny lub aresztu w formie postępowania przyspieszonego (art. 27 ustawy o stanie klęski żywiołowej)⁶.

⁴ Szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

⁵ Szczegółowe określenie możliwych do podjęcia czynności regulują art. 21 i 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁶ Minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody (art. 23, ust. 6).

W odniesieniu do drugiego ze stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP – stanu wyjątkowego – zakres działalności wojewody ograniczony jest do obszaru województwa, na którym stan ten został wprowadzony. W przypadku gdy stan wyjątkowy wprowadzony został na obszarze więcej niż jednego województwa, organem odpowiedzialnym za kontrolę, koordynację oraz zlecenie działań przywracających konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny jest Prezes Rady Ministrów (art. 9 ustawy o stanie wyjątkowym). Kompetencje wojewody w trakcie stanu wyjątkowego są zbliżone do tych, które określone są w sytuacji stanu klęski żywiołowej. W przypadku gdy organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, na wniosek wojewody Prezes Rady Ministrów może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 12, ust. 1–2 ustawy o stanie wyjątkowym). W odniesieniu do ustawy o stanie klęski żywiołowej zakres uprawnień wojewody poszerzony został m.in. o niewystępujący w innych aktach prawnych tryb postępowania określony mianem postępowania w sprawach odosobnienia. Zgodnie z art. 17, ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym „może być odosobniona osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu” (art. 17, ust. 1–3 ustawy o stanie wyjątkowym). Odosobniona może być również osoba, która ukończyła lat 17, po uprzednim przeprowadzeniu z nią „rozmowy ostrzegawczej”, która nie dała spodziewanego w ocenie organu rezultatu, tzn. nie zapobiegła działaniom podmiotu zmierzającym do ww. skutków. Postępowanie w sprawach odosobnienia jest wszczynane przez wojewodę na wniosek jednego z organów ścigania (prokuraturę, Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego) i kończy się wydaniem decyzji nakazującej komendantowi wojewódzkiemu Policji zatrzymanie i doprowadzenie oznaczonej w decyzji osoby do „ośrodka odosobnienia”. Zgodnie z ustawową regulacją ośrodki odosobnienia winny być utworzone przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, przy czym dotychczas, w wykonaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym, nie zostało wydane stosowne rozporządzenie. Należy się domyślać, że ideą ośrodków odosobnienia jest poszerzenie zakresu miejsc, w których mogą być przetrzymywane osoby, z uwzględnieniem specyfiki danego stanu wyjątkowego. Tym samym ośrodkami odosobnienia hipotetycznie mogłyby być nie tylko areszty i więzienia, ale również doraźnie stworzone w tym celu miejsca (art. 17, ust. 4–9 ustawy o stanie wyjątkowym).

Co istotne, decyzja wydana przez wojewodę ma charakter ostateczny, co stanowi jeden z nielicznych wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 15 k.p.a.

W trakcie stanu wyjątkowego wojewoda pełni również funkcję organu cenzury prasy oraz organu kontroli korespondencji, rozmów telefonicznych, a także innych form komunikacji obejmującej wiadomości SMS i wszelkie formy komunikacji za pośrednictwem Internetu. Również te kompetencje są realizowane przez wojewodę w formie ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 20 ustawy o stanie wyjątkowym). Natomiast doprecyzowanie trybu postępowania organów cenzury i kontroli, zgodnie z art. 20, ust. 8, pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym, winno nastąpić w drodze rozporządzenia, które jednak do dnia dzisiejszego nie zostało wydane.

Ustawodawca istotną rolę dla wojewody przewidział w przypadku wprowadzenia i trwania najpoważniejszego ze stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, poprzez powierzenie mu kierowania realizacją zadań obronnych oraz obroną cywilną. W szczególności wojewoda:

1. Ocenia zagrożenia.
2. Wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia.
3. Występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie.
4. Określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego.
5. Koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa.
6. Może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W wyżej przedstawionym zakresie działań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną (art. 13 ustawy o stanie wojennym). Podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych ustaw regulujących stany nadzwyczajne, tak i w ustawie o stanie wojennym ustawodawca przewidział zawieszenie na wniosek wojewody organu samorządu terytorialnego (art. 14 ustawy o stanie wojennym). Mając na uwadze powyższe, trzeba zauważyć, że wojewoda został wyposażony w bardzo inwazyjny instrument służący utrzymaniu pewnego minimum realizacji zadań publicznych na poziomie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Należy bowiem wskazać, że zarówno zawieszenie konkretnego organu, jak i powołanie konkretnej osoby na stanowisko komisarza rządowego następuje na wniosek wojewody.

Podkreślenia wymagają dwa aspekty przytaczanej regulacji. Przede wszystkim zawieszenie nie odnosi się do wszelkich organów jednostki samorządu terytorialnego, a jedynie do organu, który „nie wykazuje dostatecznej skuteczności w wykony-

waniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego”. W związku z tym należy konkludować, że wojewoda może wnioskować o zawieszenie i zastąpienie zarządem komisarycznym albo jednego, albo obydwu organów jednostki samorządu terytorialnego⁷. Drugim aspektem przytaczanej regulacji jest skutek wniosku wojewody, którym może być zawieszenie organu jednostki samorządu terytorialnego, ale nie jej rozwiązanie. Do ustania stanu zawieszenia organu jednostki samorządu terytorialnego nie jest już potrzebny wniosek wojewody ani decyzja żadnego innego organu. Zgodnie z ustawową regulacją stan zawieszenia może ustać w dwojaki sposób – albo z upływem czasu uprzednio określonego przez Prezesa Rady Ministrów, albo z dniem zniesienia stanu wojennego (art. 14, ust. 4 ustawy o stanie wojennym)⁸.

W specyficzny sposób ustawodawca odniósł się natomiast do możliwości i metod ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Ustawa określa szczegółowo zakres wolności i praw człowieka i obywatela, jednak zależnie od okoliczności i specyfiki stanu wojennego (jego przyczyn i skutków) Prezydent RP w rozporządzeniu wprowadzającym stan wojenny określa rodzaje wprowadzanych ograniczeń, które powinny być obliczone na skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (art. 18 ustawy o stanie wojennym). W tym zakresie kompetencje wojewody sprowadzają się do wprowadzania wskazanych w rozporządzeniu Prezydenta RP ustalonych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, a także na ich złagodzeniu i uchylaniu. Wojewoda dysponuje również kompetencją do występowania z wnioskami o wprowadzenie ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie w zakresie odmiennym niż to wynika z rozporządzenia Prezydenta RP. Tym samym ustawodawca przyznaje wojewodzie istotną kompetencję do wpływania na stopień ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, słusznie zakładając, że na terenie objętym stanem wojennym konieczne może być zróżnicowanie restrykcji w stosunku do ludności cywilnej. Zakres możliwych ograniczeń i praw jest podobny do przytaczanych wcześniej, w przypadku stanu wyjątkowego, a decyzje wydawane przez wojewodę mają rygor natychmiastowej wykonalności.

Przedstawione powyżej kompetencje i uprawnienia wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP i ustawach szczegółowych pozwalają zauważyć, że mają one kompleksowy charakter. Obejmują bowiem, po pierwsze,

⁷ Z uwagi na fakt, że organ wykonawczy powiatu ziemskiego jest organem kolegialnym, nie jest możliwe zawieszenie samego starosty lub samego marszałka. Wojewoda może więc wnioskować o zawieszenie całego organu wykonawczego, nie zaś samego starosty lub marszałka, chociaż nie ulega wątpliwości, że poszczególne akty prawne przyznają szereg kompetencji właśnie tym pojedynczym osobom i *de facto* to działania tych podmiotów mogą przesądzić o efektywnym lub nieskutecznym realizowaniu zadań publicznych lub działań wynikających z wprowadzenia stanu wojennego.

⁸ Dopuszczalną formą rozwiązania organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast uchwała Sejmu po uprzednim wniosku Prezesa Rady Ministrów w sytuacji albo rażącego naruszenia Konstytucji, albo ustaw, o czym przesądza art. 171 Konstytucji RP.

możliwości decydowania lub współdecydowania o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych oraz egzekwowaniu wyznaczonych prawem ograniczeń, po drugie, bieżącą ocenę zagrożeń zaistniałych i tych mogących zaistnieć, a po trzecie, zarządzanie i koordynację działań koniecznych dla przeciwdziałania, zarządzania (kierowania) stanami nadzwyczajnymi oraz usuwania ich skutków.

Bibliografia

- Ciekanowski Z., Stachowiak Z. (2012), *Kłęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, „Zeszyty Naukowe UP-H w Siedlcach”, nr 95.
- Kamiński R. (2014), *Decentralization and its importance for the functioning of a democratic rule of law*, [w:] *Local Decision Making III*, Karelia University of Applied Sciences.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom kłęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz.U. 2003, nr 41, poz. 347.
- Ruczkowski P. (2002), *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej*, LEX/el., komentarz do art. 16.
- Ustawa o stanie kłęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r., Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558.
- Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r., Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301.
- Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r., Dz.U. 2002, nr 113, poz. 985.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206, z późn. zm.

Summary**Authority, competence and responsibility of the governor in the range of states of emergency**

Voivod – as an organ of government-is an example of a unique and in many respects a very specific regulation of the public entity with powers imperious. Segment his prerogatives are the powers of states of emergency and crisis management, emphasizing the importance of this body in the system of public administration, and – according to many authors – decisive for the rationale of the institution governor. The aim of the article is to present the governor of competence in this field and to provide ways of performing statutory tasks for introduction in the country of one of the states of emergency.

Keywords: crisis management, public administration, states of emergency, the province governor

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, administracja publiczna, stany nadzwyczajne, wojewoda