

Jarosław Dolny*

Funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych z uwzględnieniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

The functioning of organs of the self-government entities in extraordinary states with the Act on Population Protection and Civil Defence

Abstract. Article 228, Section 1 of the Constitution of the Republic of Poland provides for three extraordinary states: a state of martial law, a state of emergency, and a state of natural disaster. According to this provision, an extraordinary state may be introduced in situations involving a particular threat if ordinary constitutional measures are insufficient. Among extraordinary states, a state of martial law has the most far-reaching consequences, as it is associated with armed aggression, an international commitment to collective defense, or an external threat to the state. A state of emergency refers to internal threats, while a state of natural disaster applies to natural disasters or technical failures. The Constitution does not regulate the functioning of organs of the public administration during an extraordinary state; it only refers to the act. Therefore, in the acts regulating individual extraordinary states, the legislator has provided specific solutions for the activities of public authorities, including organs of the local self-government. It should be added that the Act on Population Protection and Civil Defence of 5 December 2024 act provides for the specific role the local government administration in the creation of the public security.

The article uses the dogmatic-legal method to consider issues related to the three extraordinary states and presents the law regulation refer to the operation of self-government entities in an extraordinary state. It includes solutions from the Act on Population Protection people and Civil Defence concerning extraordinary states.

* Higher Vocational School in Wrocław, Poland | Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6477-8186>, e-mail: dolnyj@op.pl.

The article concludes with a summary of the research undertaken, with particular emphasis on the *de lege ferenda* postulates formulated within it.

Keywords: a state of martial law – a state of emergency – a state of natural disaster – population protection - civil defence

Wprowadzenie

W art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ przewidziano trzy rodzaje stanu nadzwyczajnego: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. W myśl powołanego przepisu stan nadzwyczajny może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Należy zaznaczyć, że ustawa zasadnicza nie przewiduje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sposób automatyczny – zawsze wymaga to decyzji właściwych organów, a decyzje te mają charakter fakultatywny². W czasie stanu nadzwyczajnego obowiązuje zasada ochrony organów przedstawicielskich³, także w odniesieniu do organów samorządowych – w czasie takiego stanu oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane m.in. wybory do organów samorządu terytorialnego, a ich kadencje ulegają odpowiedniemu przedłużeniu, przy czym wybory do tych organów są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP).

Ustawa zasadnicza nie reguluje kwestii funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego i w tym zakresie odsyła do ustawy⁴. W przypadku stanu wojennego jest to Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁵. W odniesieniu do stanu wyjątkowego zastosowanie znajdzie Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątko-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 roku (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”.

² P. Winczorek, *Art. 228*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 288.

³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos” 2020, nr 6(272), s. 2.

⁴ W myśl art. 228 ust. 3 Konstytucji RP: „Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 504, dalej „u.s.w.”.

wym⁶. Natomiast działalność organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej reguluje Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁷. Zasadą jest, że w czasie stanu nadzwyczajnego organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, przy czym ustawy przewidują pewne wyjątki w tym zakresie⁸. Właśnie te wyjątki – w odniesieniu do organów samorządowych – stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

W dniu 1 stycznia 2025 r. co do zasady weszła w życie Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁹. Przewiduje ona szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego¹⁰, a pewne jej rozwiązania powiązane są z problematyką stanów nadzwyczajnych.

Wobec powyższego podjęto próbę analizy regulacji prawnej w zakresie działalności organów jednostek samorządu terytorialnego – kolejno w każdym z trzech stanów nadzwyczajnych, z uwzględnieniem unormowań ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, które odnoszą się do stanów nadzwyczajnych. Następnie podsumowano przeprowadzony wywód i sformułowano stosowne wnioski *de lege ferenda*. W opracowaniu używano metody dogmatyczno-prawnej.

1. Stan wojenny

Stan wojenny rodzi najdalej idące konsekwencje wśród stanów nadzwyczajnych, gdyż może się wiązać z zagrożeniem istnienia państwa¹¹. Jego istota polega m.in. na czasowym zwiększeniu uprawnień władzy

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1928, dalej „u.s.wyj.”.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 112, dalej „u.s.k.ż.”.

⁸ Art. 9 u.s.w., art. 8 u.s.wyj., art. 7 u.s.k.ż.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej „u.o.l.o.c.”.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, druk 664 z dnia 18 IX 2024 r., s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814D-D446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> (dostęp: 24 VII 2025). Zgodnie z tym uzasadnieniem do zadań organów samorządu terytorialnego w szczególności należą kwestie zapewnienia bezpieczeństwa, wykrywania i rozpoznawania zagrożeń, zapewnienia warunków do ochrony ludności, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, tworzenia zasobów ochrony ludności oraz przygotowywania do ich funkcjonowania jako obrony cywilnej w czasie stanu wojennego lub wojny.

¹¹ P. Winczorek, Art. 229, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 292.

wykonawczej i na jej koncentracji¹². Stan ten może być wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229 Konstytucji RP). Należy zaznaczyć, że aktualna instytucja stanu wojennego różni się od instytucji o tej samej nazwie, która została określona w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³ i była realizowana w 1981 r.¹⁴

Rozporządzenie o wprowadzeniu omawianego stanu Prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia i Sejm niezwłocznie rozpatruje to rozporządzenie. Izba niższa parlamentu może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231 ustawy zasadniczej). Wobec tego Konstytucja RP przewiduje kontrolę parlamentu w tym zakresie. Warto dodać, że wskazane rozporządzenie nie ma charakteru typowego aktu wykonawczego: jest to akt o charakterze jednostkowym, ustanawiający stan wojenny na określonym terytorium¹⁵.

Jak wyjaśniono we wstępie – wprowadzenie omawianego stanu, jak i pozostałych stanów nadzwyczajnych, jest fakultatywne¹⁶. Świadczy o tym wyraźnie treść art. 229 Konstytucji RP, wskazującego że Prezydent RP „może wprowadzić”, a nie „wprowadza” stan wojenny. Co ważne, organ ten nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów, czyli może odmówić wydania rozporządzenia wprowadzającego omawiany stan¹⁷. Należy zgodzić się z K. Complakiem, że w przypadku drugiej przesłanki (zbrojnej agresji) wprowadzenie stanu wojennego winno być obli-

¹² M. Kazimierzczuk, *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 166.

¹³ Zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 VII 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36): „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa”.

¹⁴ W. Skrzydło, *Art. 229, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 303.

¹⁵ M. Dżimińska-Mosio, *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 3(127), s. 170.

¹⁶ L. Bełza, D. Ćwik, *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 269(4), s. 120.

¹⁷ M. Kazimierzczuk, *Zasady funkcjonowania państwa...*, s. 167.

toryjne¹⁸. Wystąpienie takiego wydarzenia wymaga bowiem podjęcia radykalnych działań aparatu państwowego.

Ustrojodawca wyraźnie wymienił w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹ te wolności i prawa, które nie mogą zostać ograniczone w czasie stanu wojennego²⁰. Ponadto niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (art. 233 ust. 2 Konstytucji RP).

Stanu wojennego nie należy utożsamiać ze stanem wojny z art. 116 Konstytucji RP, który wywołuje głównie skutki międzynarodowe²¹, podczas gdy ten pierwszy reguluje konsekwencje w prawie wewnętrznym²². Omawiany stan nadzwyczajny należy też odróżnić od „czasu wojny”, czyli czasu działań wojennych prowadzonych na terytorium RP, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Rady Ministrów²³ (art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁴). Ustawodawca przewidział także stan pełnej gotowości obronnej państwa – niebędący stanem nadzwyczajnym – wprowadzany w razie zewnętrznego zagro-

¹⁸ K. Complak, *Art. 229, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczekowskiej, LexisNexis 2014, LEX, nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).

¹⁹ W myśl tego przepisu: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w: art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)”.

²⁰ K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 70; M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 25.

²¹ A. Nodźak, A.A. Kania, *Zadania powiatu z zakresu bezpieczeństwa*, w: *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2023, s. 22–23, Legalis, nb 3.4.2 (dostęp: 16 VII 2025); M.E. Kołodziejczak, *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4), s. 58; P. Winczorek, *Art. 229, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 292; P. Radziejewicz, *Art. 229, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).

²² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 44.

²³ J. Dolny, *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 62.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 825, dalej „u.o.O”.

żenia bezpieczeństwa i w czasie wojny²⁵. W stanie tym realizuje się czynności umożliwiające przeprowadzenie mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa²⁶. Zatem wprowadzenie tego stanu powinno poprzedzać ustanowienie stanu wojennego.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że stan wojenny może funkcjonować równocześnie ze „stanem wojny” i przypadać na „czas wojny”, ale może być także wprowadzony przed podjęciem decyzji o „stanie wojny” i przed „czasem wojny”, jak również trwać po ich zakończeniu²⁷.

Przechodząc do omawiania działania organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać, że z chwilą wprowadzenia stanu wojennego ochrona ludności staje się obroną cywilną, a organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej²⁸ (art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.l.o.c.). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa mają status organów ochrony ludności (obrony cywilnej), przy czym organ wykonawczy gminy i starosta zostali uznani za terytorialne organy²⁹ (art. 9 ust. 1 u.o.l.o.c.). Każdy z tych wymienionych organów ma zapewnić funkcjonowanie w czasie wojny odpowiednio: urzędu gminy, starostwa i urzędu marszałkowskiego³⁰. Ma to znaczenie w kontekście stanu wojennego, gdyż stan ten może obowiązywać w czasie wojny.

W myśl art. 118 ust. 2 u.o.l.o.c. w czasie stanu wojennego i w czasie wojny wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu. Regulacja ta znalazła potwierdzenie w u.s.w. Otóż w czasie stanu wojennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje realizacją zadań obrony cywilnej na terenie gminy (art. 13c u.s.w.), a starosta (prezydent miasta na pra-

²⁵ § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 III 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. 2025, poz. 355).

²⁶ Ibidem, § 3 ust. 2.

²⁷ M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30(2), s. 97; J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1, s. 47–48.

²⁸ J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej...*, s. 46–47; idem, *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2, s. 34–37.

²⁹ S. Liżewski, *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, w: *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).

³⁰ Art. 10 ust. 1 pkt 23, art. 11 ust. 1 pkt 24, art. 12 ust. 1 pkt 11 u.o.l.o.c.

wach powiatu) – na terenie powiatu (art. 13a u.s.w.). W przypadku gdy na starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) zostały nałożone obowiązki wyłączające jego ochronę³¹ bądź z innych przyczyn nie może on realizować zadań obrony cywilnej, do realizacji tych zadań starosta upoważnia komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (art. 13b u.s.w.).

W czasie omawianego stanu nadzwyczajnego istnieje możliwość zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Mianowicie, jeżeli organy te nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić je do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 14 ust. 1 u.s.w.)³². Komisarz ten jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody (art. 14 ust. 2 u.s.w.)³³. Należy podkreślić, że ustawodawca posłużył się tutaj zwrotem niedookreślonym – „niewykazywanie dostatecznej skuteczności”.

Warto również przytoczyć uprawnienia innych organów, mogące rzutować na działalność organów samorządowych. Otóż w art. 11 ust. 1 u.s.w. przewidziano kompetencje Rady Ministrów. Organ ten może np. zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych (pkt 4) czy przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie

³¹ Zgodnie z art. 62 ust. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 VIII 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 VI 1977 r. (Dz.U. 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze zm.): „Organizacje cywilne obrony cywilnej, jak też ich personel powinny być szanowane i chronione odpowiednio do postanowień niniejszego protokołu, a zwłaszcza do postanowień niniejszego działu. Mają one prawo do wypełniania swych zadań obrony cywilnej, z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej”. W myśl art. 65 ust. 1 wskazanego Protokołu: „Ochrona, do jakiej mają prawo cywilne organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać tylko w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich, poza ich właściwymi zadaniami, do takich działań. Jednakże ochrona ustanie jedynie wtedy, gdy ostrzeżenie ustalające, jeśli to jest celowe, uzasadniony termin pozostanie nieskuteczne”.

³² Stan zawieszenia organów ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego (art. 14 ust. 4 u.s.w.).

³³ Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 14 ust. 3 u.s.w.).

bezpośrednich działań wojennych (pkt 5)³⁴. Warto zaznaczyć, że uznanie określonych obszarów za strefy bezpośrednich działań wojennych następuje w czasie stanu wojennego decyzją Prezydenta RP na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 10 ust. 2 pkt 6 u.s.w.).

Ten ostatni podmiot, zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 4 u.s.w., wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5, ich zadania i kompetencje. Zatem kompetencje Rady Ministrów i Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych krzyżują się w tym obszarze. Należy podkreślić, że przejmowanie kompetencji przez organy wojskowe jest wyjątkiem od zasady, że w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji³⁵. U.s.w. nie zawiera definicji organu wojskowego. Taka definicja znajduje się w art. 2 pkt 19 u.o.O.³⁶, jednakże na potrzeby tej ustawy.

Warto też przywołać kompetencje Ministra Obrony Narodowej w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. Organ ten w czasie stanu wojennego m.in. koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa; przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa; sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 pkt 2–4 u.s.w.).

Pewne uprawnienia względem samorządu terytorialnego przysługują wojewodzie. W czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa (art. 13 ust. 1 u.s.w.). Organ ten m.in. koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa; może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego doko-

³⁴ Jeżeli w czasie omawianego stanu Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

³⁵ L. Bełza, D. Ćwik, op. cit., s. 121.

³⁶ W myśl tego przepisu ilekroć w ustawie jest mowa o organie wojskowym – należy przez to rozumieć podmiot resortu obrony narodowej realizujący zgodnie ze swoją właściwością zadania z zakresu obronności państwa określone w ustawie.

nywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 13 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 u.s.w.). Ponadto 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 ust. 3 u.s.w.).

W związku z ograniczeniem niektórych wolności i praw człowieka i obywatela mogą wystąpić pewne zmiany w działalności organów administracyjnych, w tym samorządowych. Przykładem tego może być wprowadzenie cenzury. W myśl art. 21 ust. 2 u.s.w. funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli.

Istotne znaczenie z punktu widzenia działalności organów władzy publicznej ma również art. 15 u.s.w. W regulacji tej wskazano, że decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie wskazanej ustawy lub przepisów wykonawczych do tej ustawy podlegają natychmiastowemu wykonaniu, a przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio.

Warto podkreślić, że przedstawione powyżej unormowania mają na celu zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych i doprowadzenie do jak najszybszego przywrócenia stanu normalnego³⁷.

2. Stan wyjątkowy

W odróżnieniu od stanu wojennego stan wyjątkowy odnosi się do zagrożeń wewnętrznych³⁸. Może on być wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, na części albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). Z uwagi na okoliczność, że przesłanki te nie zostały prawnie zdefiniowane, wskazanym organom

³⁷ M. Kazimierczuk, *Zasady funkcjonowania państwa...*, s. 172.

³⁸ P. Winczorek, *Art. 230*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 293.

przysługuje większy luz decyzyjny niż w przypadku stanu wojennego³⁹. Podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą być np. działania terrorystyczne, których nie można usunąć przy użyciu zwykłych środków konstytucyjnych, czy próby przejęcia władzy w sposób niezgodny z Konstytucją RP⁴⁰.

Prezydent RP – podobnie jak w przypadku stanu wojennego – nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów⁴¹. Jeśli chodzi o przedłużenie stanu wyjątkowego, to może ono nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 ustawy zasadniczej). W odniesieniu do procedowania Sejmu nad rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz do ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela obowiązują te same regulacje co w przypadku stanu wojennego (art. 231 i art. 233 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP).

Stan wyjątkowy – w przeciwieństwie do stanu wojennego – funkcjonował już pod rządami obowiązującej Konstytucji RP. Mianowicie został on wprowadzony na terenie przygranicznym z Białorusią w 2021 r.⁴², w związku z sytuacją na granicy państwowej z tym krajem.

Jeżeli chodzi o działalność samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego, to na jednostki tego samorządu nie zostały *ex lege* nałożone żadne dodatkowe zadania, a organom tych jednostek nie przyznano, ani nie odebrano, automatycznie żadnych kompetencji⁴³. Istnieje jednak możliwość – tak jak w stanie wojennym – zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa⁴⁴. Zasady dokonania tej czynności są analogiczne jak w przypadku stanu wojennego⁴⁵ – oparte na

³⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, op. cit., s. 3.

⁴⁰ K. Machowicz, op. cit., s. 72.

⁴¹ M. Strzymiński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 129, s. 198.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 IX 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612). Zob. S. Trociuk, *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021 (dostęp: 22 VII 2025).

⁴³ J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w okresie stanu wyjątkowego*, LEX/el. 2021, nb 2 (dostęp: 22 VII 2025).

⁴⁴ A. Nodzak, A.A. Kania, op. cit., s. 24, nb 3.4.2; M. Kazimierczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 115; K. Pachnik, M. Majchrzyk, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Polticae” 2020, t. 12, s. 54.

⁴⁵ Zgodnie z art. 12 u.s.wyj.: „1. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego,

uznaniowej przesłance „niewykazywania dostatecznej skuteczności”⁴⁶. Regulacja ta pozwala na szybsze i łatwiejsze zawieszenie organów niż w ramach przepisów ustaw ustrojowych⁴⁷.

Należy dodać, że działalność innych organów może rzutować na samorząd terytorialny. Otóż Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda wykonują działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, przy czym ten pierwszy organ – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, a ten drugi – w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa (art. 9 u.s.wyj.). Co warte zaznaczenia, u.s.wyj. nie określa szczegółowych kompetencji tych organów w przedstawionym zakresie⁴⁸. Podobnie jak w stanie wojennym – też mogą nastąpić zmiany w prawnych uwarunkowaniach działania organów samorządowych w związku z ograniczeniem niektórych wolności i praw człowieka i obywatela⁴⁹.

Analogicznie jak w pierwszym stanie nadzwyczajnym – decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie u.s.wyj. lub przepisów wykonawczych do niej podlegają natychmiastowemu wykonaniu, a przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio (art. 14 u.s.wyj.).

Wprowadzenie stanu wyjątkowego – w odróżnieniu od stanu wojennego – nie powoduje przekształcenia systemu ochrony ludności w obronę cywilną. Organ wykonawczy gminy, starosta i marszałek

Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. 2. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. 3. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. 4. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego”.

⁴⁶ M. Piekło, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej a kompetencje Prezydenta RP*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2023, t. 13, s. 158.

⁴⁷ J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego...*, nb 2.

⁴⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 153.

⁴⁹ M. Piekło, op. cit., s. 155; J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego...*, nb 3.

województwa nadal zachowują status organów ochrony ludności. Należy zaznaczyć, że u.o.l.o.c. nie wyłącza regulacji u.s.wyj. Co więcej, w myśl art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości tych organów lub podmiotów, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa, m.in. w u.s.wyj.

3. Stan klęski żywiołowej

Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, przy czym przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu (art. 232 Konstytucji RP). Zatem inaczej niż w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej podejmuje Rada Ministrów, a nie Prezydent RP.

Jeśli chodzi o definicję klęski żywiołowej, to jest ona zawarta w u.s.k.ż. i oznacza 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). Co istotne, w przypadku stanu klęski żywiołowej wyraźnie wskazano te wolności i prawa człowieka i obywatela, które mogą zostać ograniczone⁵⁰, a więc kwestia ta uregulowana została odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych stanów nadzwyczajnych.

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

Należy dodać, że stan kłęski żywiolowej został wprowadzony w 2024 r. na części terytorium państwa w związku z wystąpieniem powodzi⁵¹.

U.s.k.ż. zawiera szczegółowe regulacje dotyczące działalności organów władzy publicznej, w tym organów samorządowych. Powołana ustawa przewiduje decentralizację decyzji podejmowanych w trakcie zwalczania kłęsk żywiolowych oraz jednoosobowe kierownictwo akcją ratowniczą⁵². Przyjęcie tej ostatniej zasady ma na celu sprawne i skuteczne przeprowadzenie takiej akcji⁵³. Właściwość organów uzależniona jest od zasięgu stanu kłęski żywiolowej – zgodnie z art. 8 u.s.k.ż. Jeżeli stan ten wprowadzono tylko na obszarze gminy, to działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia kieruje organ wykonawczy gminy (art. 8 pkt 1 u.s.k.ż.). Warto przy tym nadmienić, że rada gminy nie jest właściwa, aby w statucie ustalić dla sołtysa zadania w postaci kierowania akcją pomocy w sołectwie w razie wypadków losowych i kłęsk żywiolowych⁵⁴. W przypadku zaś gdy stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, to działaniami tymi kieruje starosta (art. 8 pkt 2 u.s.k.ż.). Wskazany artykuł ustawy w pozostałych punktach przewiduje również właściwość wojewody i ministra⁵⁵.

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 IX 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. 2024, poz. 1365).

⁵² M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie prawa własności podczas stanu kłęski żywiolowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2(34), s. 52.

⁵³ P. Ruczkowski, Art. 8, w: *Stan kłęski żywiolowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 19 II 2020 r., sygn. akt. II SA/Go 887/19, LEX nr 2783888; S. Liżewski, *Sołtys jako kierujący działaniami w czasie kłęski żywiolowej*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego” 2021, nr 11, s. 1–2, Legalis (dostęp: 21 VII 2025); Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 21 XII 2012 r., PN.4131.299.2012 (Dz.Urz. Woj. War-Maz. 2012, poz. 3696).

⁵⁵ Zgodnie z art. 8 pkt 3 i 4 u.s.k.ż.: „W czasie stanu kłęski żywiolowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia kierują: [...] 3) wojewoda – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej kłęski żywiolowej 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 – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa”.

W art. 9 ust. 1 u.s.k.ż potwierdzono kompetencje organu wykonawczego gminy w przedmiocie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia⁵⁶. W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (art. 9 ust. 2 u.s.k.ż.). Ponadto w zakresie wskazanych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone powyżej, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim (art. 9 ust. 3 u.s.k.ż.). Tak więc polecenie organu wykonawczego gminy w przedstawionej sferze nie wywołuje po stronie adresata obowiązku i kierownik takiej jednostki organizacyjnej może odmówić wykonania tego polecenia⁵⁷.

Co istotne, w zakresie działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, w przypadkach gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście (art. 9 ust. 4 u.s.k.ż.). Jest to osobliwe rozwiązanie, gdyż ustawy samorządowe nie przewidują podległości między tymi organami⁵⁸. Zdaniem M. Karpiuka stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady decentralizacji nadającej jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność⁵⁹.

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

⁵⁶ M. Karpiuk wskazał, że przepis ten ma ten sam wydźwięk normatywny co art. 8 pkt 1 u.s.k.ż. i że powielanie bytów prawnych może wprowadzać chaos. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, nr 61(2), s. 54.

⁵⁷ M. Piekło, op. cit., s. 161.

⁵⁸ A. Nodźak, A.A. Kania, op. cit., s. 25, nb 3.4.2.

⁵⁹ M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 56.

starosta może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w ust. 2 i ust. 3 omawianego artykułu oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 5 zd. 1 u.s.k.ż.)⁶⁰. Należy zauważyć, że zawieszenie nie dotyczy organu, tylko jego uprawnień. Ustawa nie wskazuje, kogo należy wyznaczyć do pełnienia funkcji pełnomocnika, więc może nim zostać np. zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁶¹. W przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w ust. 5, wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa w ust. 2 (art. 9 ust. 6 u.s.k.ż.). Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma koordynować akcję ratowniczą na obszarze gminy zarówno w przypadku, gdy stan klęski żywiołowej został wprowadzony jedynie na obszarze gminy, jak i w przypadku, gdy stan ten ogłoszono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu⁶².

Jeśli chodzi o starostę, to ustawodawca przyznał mu analogiczne kompetencje. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 10 ust. 1 u.s.k.ż.). W zakresie tych działań 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 (art. 10 ust. 2 u.s.k.ż.). Rozwiązanie polegające na wydawaniu przez starostę wiążących poleceń organom wykonawczym gminy budzi pewne wątpliwości⁶³. Zdaniem M. Piekło jest ono sprzeczne z Konstytucją RP, gdyż ustawa zasadnicza nie przewiduje podporządkowania w tym zakresie⁶⁴.

⁶⁰ Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis art. 9 ust. 4 (art. 9 ust. 5 zd. 2 u.s.k.ż.).

⁶¹ P. Ruczkowski, *Art. 9, w: Stan klęski żywiołowej...*

⁶² Ibidem.

⁶³ P. Ruczkowski uważa takie rozwiązanie za kontrowersyjne. Zob. ibidem.

⁶⁴ M. Piekło, op. cit., s. 161–162. Podobne stanowisko reprezentuje M. Karpiuk, stwierdzający, że ustawowa kompetencja do wydawania przez starostę wiążących poleceń

W ramach wskazanych działań starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim (art. 10 ust. 3 u.s.k.ż.). W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, w przypadkach jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu, starosta podlega wojewodzie (art. 10 ust. 4 u.s.k.ż.). Nie określono jednak precyzyjnie zasad tego podporządkowania i nie upoważniono wprost wojewody do wydawania staroście wiążących poleceń – tak jak ma to miejsce w przypadku relacji starosta–organ wykonawczy gminy⁶⁵.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty określone w ust. 2 i ust. 3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis ust. 4 (art. 10 ust. 5 u.s.k.ż.). Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo wyznaczony pełnomocnik oraz starosta albo powołany pełnomocnik wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa odpowiednio w ust. 2 oraz w art. 9 ust. 2 (art. 10 ust. 6 u.s.k.ż.). Analogiczne rozwiązanie zastosowano, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa⁶⁶.

Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta), starostowie albo wskazani pełnomocnicy działający na obszarze gminy i powiatu są zobowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania (art. 15 ust. 2 u.s.k.ż.). Obowiązek współdziałania oznacza powinność współpracy w określonym celu, tj. usunięcia skutków powstałej klęski żywiołowej⁶⁷.

wójtowi jest sprzeczna z Konstytucją RP, gdyż powiat nie jest strukturą nadrzędną wobec gminy. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 57–58.

⁶⁵ P. Ruczkowski, *Art. 10*, w: *Stan klęski żywiołowej...*

⁶⁶ W myśl art. 11 ust. 5 u.s.k.ż.

⁶⁷ P. Ruczkowski, *Art. 15*, w: *Stan klęski żywiołowej...*

Z powyższego wynika, że ustawodawca określił działalność organów jednostek samorządu terytorialnego (szczebla gminy i powiatu) na zasadzie hierarchicznego podporządkowania – w sposób nieznany ustrojowi samorządu terytorialnego⁶⁸. W określonych sytuacjach wójt podlega staroście, a starosta – wojewodzie. Temu ostatniemu podmiotowi podporządkowane są 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 (art. 11 ust. 2 u.s.k.ż.)⁶⁹.

Należy też wspomnieć o kompetencjach ministra względem organów samorządu terytorialnego. Otóż 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, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 1 u.s.k.ż.)⁷⁰. W razie odmowy wykonania lub niewłaściwego wykonania polecenia przez organy samorządu terytorialnego – minister może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 u.s.k.ż.).

Organ wykonawczy gminy, starosta, wojewoda albo wskazani pełnomocnicy posiadają jeszcze bardziej zdecydowane narzędzia. Mianowicie, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, wprowadzają oni niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 23 u.s.k.ż.)⁷¹.

⁶⁸ J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 83–94, teza nr 5, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).

⁶⁹ M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 33–38, teza nr 2, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).

⁷⁰ M. Karpiuk stwierdził, że doszło do powołania nowego (konstytucyjnie niedozwolonego) organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 59.

⁷¹ R. Gawłowski, K. Makowski, *Zarządzanie kryzysowe – „nowe” wyzwanie administracji publicznej*, w: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, 2022, s. 2, nb 1, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).

Ustawodawca nie przewidział analogicznej kompetencji dla ministra w tym zakresie, co należy uznać za lukę w prawie⁷².

Podmiotami wykonawczymi w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu są: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu – Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby (art. 17 ust. 1 u.s.k.ż.)⁷³. Podmioty te podlegają kierownictwu organów, o których mowa w art. 8, a więc również organów samorządowych albo wskazanych wyżej pełnomocników (art. 17 ust. 2 u.s.k.ż.).

Analogicznie jak w przypadku stanu wyjątkowego – w czasie stanu klęski żywiołowej organ wykonawczy gminy, starosta i marszałek województwa pozostają organami ochrony ludności, a art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. odwołuje się m.in. do u.s.k.ż.

Podsumowanie

Działalność organów jednostek samorządu terytorialnego wygląda odmiennie w poszczególnych stanach nadzwyczajnych. Jednakże ich cechą wspólną jest możliwość daleko idącej ingerencji organów administracji rządowej w funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Można nawet stwierdzić, że w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca przekazał organom administracji rządowej prawo do kierowania organami administracji samorządowej⁷⁴. Ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego procesu decyzyjnego w ekstreordynaryjnych sytuacjach takie kierowanie/ingerowanie znajduje uzasadnienie. Niemniej jednak pewne kwestie powinny zostać zmienione lub uzupełnione.

W stanie wojennym organ wykonawczy gminy i starosta kierują obroną cywilną odpowiednio na obszarze gminy i powiatu. Nie została

⁷² J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, w: *Prace prawnicze*, pod red. M. Sadowskiego, P. Szymańca, Wrocław 2012, s. 154–155.

⁷³ R. Gawłowski, K. Makowski, op. cit., s. 2, nb 1.

⁷⁴ A. Gołębiowska, P. Zientarski, *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *idem, Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 16.

jednak określona zależność między tymi organami, tzn. nie wiadomo, czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście – tak jak w przypadku stanu klęski żywiołowej. W związku z tym należałoby doprecyzować przepisy w tym zakresie⁷⁵.

W czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego istnieje możliwość zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa oraz ustanowienia zarządu komisarycznego – na podstawie uznaniowej przesłanki „niewykazywania dostatecznej skuteczności”. Takie rozwiązanie jest za zbyt daleko idące – daje instrument nadmiernej ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego. Oczywiście zasadne jest, aby w tych stanach (wojennym i wyjątkowym) występowała możliwość zawieszenia organów, ale powinno to następować według jasno określonych kryteriów, np. „niewykonywania czy nienależytego wykonywania ustawowych obowiązków”. Ewentualnie takie zawieszenie winno być poprzedzone wcześniejszym wezwaniem do podjęcia określonych działań.

W odniesieniu do stanu klęski żywiołowej ustawodawca szczegółowo określił funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego poziomu gminnego i powiatowego. Jednocześnie przewidziano podległość wójta (burmistrza, prezydenta miasta) staroście, a starosty – wojewodzie. Takie rozwiązanie było krytykowane w doktrynie jako naruszające konstytucyjne zasady decentralizacji (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej)⁷⁶. Jednakże można stwierdzić, że odmienne ukształtowanie funkcjonowania organów samorządowych w czasie stanu nadzwyczajnego jest prawnie dopuszczalne i znajduje oparcie w art. 228 ust. 3 Konstytucji RP. Cechą charakterystyczną stanu nadzwyczajnego jest bowiem czasowa modyfikacja kompetencji podmiotów władzy publicznej⁷⁷. Należy równocześnie uznać, że zawieszenie uprawnień organów samorządowych winno być obwarowane dodatkową przesłanką, np. wcześniejszym wezwaniem do podjęcia określonych działań – aby ograniczyć stosowanie tej instytucji, która niewątpliwie mocno ingeruje w kompetencje samorządowe.

⁷⁵ J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej...*, s. 55–56; idem, *Zadania organów samorządu terytorialnego...*, s. 58.

⁷⁶ M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 56–59; M. Piekło, op. cit., s. 161–162.

⁷⁷ P. Radziewicz, *Art. 228, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX/el., nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).

Nie jest do końca precyzyjna relacja u.o.l.o.c. do u.s.wyj. i u.s.k.ż. Co prawda art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. odwołuje się do dwóch pozostałych ustaw, ale ma to charakter ogólny. Tak więc można by rozważyć wprowadzenie jakiejś szczegółowej regulacji, która z jednej strony harmonizowałaby te akty prawne, a z drugiej bardziej eksponowałaby rolę systemu ochrony ludności, jej organów czy korpusu obrony cywilnej w tych dwóch stanach nadzwyczajnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bełza L., Ćwik D., *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 269(4), s. 105–125.
- Complak K., *Art. 229*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczekowskiej, LexisNexis 2014, LEX/el., nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).
- Dolny J., *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 58–74.
- Dolny J., *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1, s. 44–59.
- Dolny J., *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2, s. 32–61.
- Dzimińska-Mosio M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny”, 2017, nr 3(127), s. 167–182.
- Gawłowski R., Makowski K., *Zarządzanie kryzysowe – „nowe” wyzwanie administracji publicznej*, w: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, 2022, s. 2, nb 1, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Gołębiowska A., Zientarski P., *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: A. Gołębiowska, P. Zientarski, *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 9–28.
- Karpiuk M., *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 33–38, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).
- Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, nr 61(2), s. 51–60.
- Kazmierczuk M., *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2(34), s. 47–63.
- Kazmierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9, s. 111–124.
- Kazmierczuk M., *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 163–172.

- Kołodziejczak M.E., *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4), s. 51–61.
- Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 83–94, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).
- Liżewski S., *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, w: *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Liżewski S., *Sołtys jako kierujący działaniami w czasie klęski żywiołowej*, „Kontrola Zarządca w Jednostkach Sektora Publicznego” 2021, nr 11, s. 1–2, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Machowicz K., *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 65–79.
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 19–27.
- Nodźak A., Kania A.A., *Zadania powiatu z zakresu bezpieczeństwa*, w: *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2023, Legalis (dostęp: 16 VII 2025), s. 1–32.
- Pachnik K., Majchrzyk M., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Politicae” 2020, t. 12, s. 47–58.
- Piekło M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej a kompetencje Prezydenta RP*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2023, t. 13, s. 152–167.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos” 2020, nr 6(272), s. 1–4.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radziejewicz P., *Art. 228*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).
- Radziejewicz P., *Art. 229*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 8*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 9*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 10*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 15*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Skrzydło W., *Art. 229*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 303–304.
- Strzymiński M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 129, s. 197–208.
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30(2), s. 95–109.
- Trociuk S., *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021 (dostęp: 22 VII 2025).

- Wilk J., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w okresie stanu wyjątkowego*, LEX/el. 2021, nb 2 (dostęp: 22 VII 2025).
- Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, w: *Prace prawnicze*, pod red. M. Sadowskiego, P. Szymańca, Wrocław 2012, s. 145–161.
- Winczorek P., *Art. 228*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 289–292.
- Winczorek P., *Art. 229*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 292.
- Winczorek P., *Art. 230*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 292–293.