

**NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES****MARCIN KAZIMIERCZUK****OGRANICZENIE PRAWA WŁASNOŚCI  
PODCZAS STANU KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ****Wprowadzenie**

Instytucja stanów nadzwyczajnych zalicza się do najstarszych w prawie konstytucyjnym. Jej geneza sięga czasów republiki rzymskiej. Miała ona na celu stworzenie jednolitej i silnej władzy, która w wyjątkowych okresach zagrożenia państwa byłaby zdolna do jego ochrony<sup>1</sup>. Rozwiązania rzymskie stały się wzorem dla późniejszych regulacji, określanych mianem „dyktatury konstytucyjnej”<sup>2</sup>. Oznaczały one przejście od normalnego, parlamentarnego postępowania, cechującego się podziałem władzy, a zwłaszcza poddaniem organów wykonawczych kontroli sprawowanej przez organy ustawodawcze, i skupienie władzy przez określone w konstytucji organy wykonawcze, działające bez nadzoru parlamentu.

Na gruncie polskiej doktryny prawa konstytucyjnego najczęściej przytaczana jest typologia stanów nadzwyczajnych stworzona przez Stanisława Gebethnera<sup>3</sup>, który proponuje przy zastosowaniu kryterium dobra publicznego wyróżnienie następujących ich rodzajów:

1. Stany szczególnego zagrożenia suwerenności państwowej, niepodległości i integralności terytorialnej. Do tej kategorii zaliczać się zatem będą wszystkie stany wojenne w ścisłym tego słowa znaczeniu.
2. Stany szczególnego zagrożenia instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa. Przykładem są tu regulacje niemieckie i francuskie. Pierwsza przewiduje stan „zagrożenia egzystencji wolnościowego i demokratycznego ustroju państwowego”<sup>4</sup>. Druga natomiast upoważnia

MARCIN KAZIMIERCZUK – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0295-5113>, e-mail: marcin.kazimierzczuk@uwm.edu.pl

<sup>1</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 123.

<sup>2</sup> A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne*, w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 619.

<sup>3</sup> S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia instytucji prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 12 i n.

<sup>4</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 284n.

Prezydenta do oceny okoliczności i zarządzenia stanu wyjątkowego (na mocy art. 16 Konstytucji z 1958 r.).

3. Stany szczególnego zagrożenia, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku prawnego. Są to różne postaci stanów wyjątkowych.
4. Stany szczególnego zagrożenia wprowadzane ze względu na stan klęski żywiołowej. „Wprawdzie dobro zagrożone jest niemal identycznie jak w poprzedniej kategorii, lecz zasadniczo różni się przyczyna powstałego zagrożenia. Są nią żywioły stwarzające zagrożenie dla życia ludzkiego, mienia obywateli i mienia publicznego. Zagrożenie to nie wynika z konfliktów i napięć społecznych. Stan klęski żywiołowej ma również na ogół zasięg miejscowy, lecz zdarzają się i takiego rodzaju klęski żywiołowe, które obejmują cały niemal obszar danego państwa lub paraliżują normalne życie ludności i funkcjonowanie gospodarki na całym obszarze państwa”<sup>5</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zawiera w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” art. 64, w którym stwierdza się m.in., że każdy ma prawo do własności. Tak więc prawo to zaliczone zostało do praw podstawowych, przysługujących nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom i apatrydom. Może ono przysługiwać każdej osobie, tak fizycznej jak i prawnej, podmiotom prawa publicznego i prywatnego. Ponadto jest to prawo bezterminowe i bezwzględne. Warto zauważyć, że przepis art. 64 zamieszczony został jako pierwszy w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, co świadczy o szczególnej dla ustrojodawcy doniosłości tego aspektu ustroju gospodarczego. Zaznaczyć jednak należy, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Kwestii ograniczenia prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej poświęcone zostaną dalsze rozważania.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu organy władzy publicznej, korzystając z przewidzianych prawem kompetencji, mogą ograniczać prawa własności podczas obowiązywania stanu klęski żywiołowej. Autor koncentruje się na analizie rozwiązań normatywnych zawartych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w innych aktach prawa. W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych. Ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Na podstawie wskazanego materiału badawczego przedstawione zostaną wnioski końcowe.

---

<sup>5</sup> S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 14.

## Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu klęski żywiołowej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. rozróżnia trzy postacie stanów nadzwyczajnych. Są to: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1). Każdy z nich został uregulowany w artykułach rozdziału XI<sup>6</sup>. Problematyka stanów nadzwyczajnych uregulowana w Konstytucji RP należy do sfery wewnętrznej działalności państwa, w związku z czym przepisy regulujące kwestie wprowadzania i obowiązywania stanów nadzwyczajnych nie obejmują stanu wojny, należącego do sfery stosunków zewnętrznych<sup>7</sup>. Regulacje konstytucyjne w sprawie stanów nadzwyczajnych mają zatem za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego<sup>8</sup>. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o stanie klęski żywiołowej nie precyzuje pojęcia „normalne funkcjonowanie państwa”. Można zatem rozumieć je dwójako. Po pierwsze jako pełne obowiązywanie i przestrzeganie praw i wolności człowieka, a po drugie jako sytuację, w której nieaktualna jest już przesłanka uzasadniająca wprowadzenie stanu nadzwyczajnego<sup>9</sup>.

Jednym ze stanów nadzwyczajnych jest stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP), który łączy się z działaniem sił natury, przy braku jakiegokolwiek wroga zewnętrznego bądź wewnętrznego<sup>10</sup>. Przesłankę stanu nadzwyczajnego stanowi:

- zapobieganie skutkom katastrof naturalnych i likwidacji ich następstw,
- zapobieganie skutkom awarii technicznych, noszących znamiona klęsk żywiołowych.

---

<sup>6</sup> Stany nadzwyczajne były przedmiotem regulacji w poprzednich polskich konstytucjach, jednak w żadnej z nich problematyka ta nie została unormowana w sposób całościowy, w jednym wydzielonym rozdziale. Poszczególne zagadnienia były uregulowane w art. VII Konstytucji 3 maja 1791 r., w art. 124 Konstytucji z 17 marca 1921 r., w art. 79 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., art. 19 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., art. 28 (33 po zmianach w 1976 r.) ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., art. 32 ust. 1 Konstytucji RP po nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r., art. 36 i 37 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

<sup>7</sup> W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 74; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1998, nr 11–12.

<sup>8</sup> Konstytucja RP przewiduje procedury w sytuacji „normalnego” funkcjonowania państwa i stanów „szczególnych zagrożeń”, w których zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, nie wspomina jednak nic o sytuacji pośredniej – czyli etapie poprzedzającym zaistnienie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Przyjęcie 26 kwietnia 2007 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym lukę tę wypełniło. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A nr 4, poz. 51.

<sup>9</sup> M. Andrzejczak-Świątek, *Stan klęski żywiołowej a poszanowanie praw człowieka*, „Przegląd Policyjny” 2011, nr 3, s. 47–48.

<sup>10</sup> W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że stan klęski żywiołowej niweczy czytelny i zupełny podział stanów nadzwyczajnych. Do kryterium źródła pochodzenia niebezpieczeństwa zagrażającego państwu, z którego naturalnie wyprowadzany jest stan wojenny (zagrożenie zewnętrzne) oraz wyjątkowym (zagrożenie wewnętrzne), dodaje kryterium relacji między człowiekiem a powstałym zagrożeniem. Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 214.

Stan klęski żywiołowej wprowadza rozporządzeniem Rada Ministrów i nie przewiduje się przy tym udziału Prezydenta, nie ma też konstytucyjnego obowiązku przedstawienia tego rozporządzenia Sejmowi. Stan ten może zostać wprowadzony na części lub na terytorium całego państwa. Musi zostać wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, a jego przedłużenie może nastąpić tylko za zgodą Sejmu<sup>11</sup>.

Upoważnienie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ma charakter fakultatywny i oznacza, że Rada Ministrów może wprowadzić ten stan w wypadku powstania określonych zagrożeń. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 228 ust. 1 stan ten może być wprowadzony przez Radę Ministrów dopiero po zastosowaniu i wyczerpaniu zwykłych środków służących do zapobiegania katastrofom naturalnym i awariom technicznym mającym znamiona klęski żywiołowej oraz usuwania ich skutków. Jednakże dyspozycja z art. 228 ust. 1 nie ogranicza kompetencji Rady Ministrów w sposób powodujący, że dopiero podjęcie zwykłych środków upoważnia ją do zastosowania środków nadzwyczajnych. Rodzaj i wielkość zaistniałych katastrof naturalnych lub awarii technicznych mogą bowiem powodować konieczność bezzwłocznego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Uściślenie zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dotyczących stanu nadzwyczajnego zawiera ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Ustawa w art. 3 definiuje:

- Klęskę żywiołową jako 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.
- Katastrofę naturalną jako 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, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin i zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, bądź też działanie innego żywiołu.
- Awarię techniczną jako gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich własności<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Kazimierczuk, *Funkcjonowanie organów władzy publicznej podczas stanu klęski żywiołowej*, w: *Wielowymiarowość bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Chelminiaka, W. Kotowicza, Olsztyn 2019, s. 8.

<sup>12</sup> Celem tych definicji jest stworzenie jasnych przesłanek dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i uniemożliwienie w przyszłości jakiegokolwiek dowolności w tym zakresie. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 435.

Stan klęski żywiołowej może być spowodowany katastrofą naturalną lub awarią techniczną, a także wywołany działaniem terrorystycznym<sup>13</sup>, np. wysadzenie tamy na rzece, wywołanie epidemii chorób zakaźnych, skażenie środowiska, zniszczenie obiektów budowlanych<sup>14</sup>.

Omawiany stan nadzwyczajny wprowadza na obszarze, na którym wystąpiła klęska<sup>15</sup>, Rada Ministrów w rozporządzeniu wydawanym z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody<sup>16</sup>. Rada Ministrów ma obowiązek podać w rozporządzeniu przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, określić jego obszar, czas trwania, a także w zakresie dopuszczonym w ustawie – rodzaje koniecznych w takiej sytuacji ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Stan taki nie powinien trwać dłużej niż 30 dni. Po ich upływie może być przedłużony tylko za zgodą Sejmu. Rada Ministrów może, także poprzez rozporządzenie, znieść stan klęski żywiołowej wcześniej, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

Stosowne rozporządzenia ogłaszane są nie tylko w Dzienniku Ustaw, ale także podawane do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych. Mogą być również

---

<sup>13</sup> Działania terrorystyczne mogą być przyczyną wprowadzenia stanu wojennego, a zarazem uzasadniać wprowadzenie (jednocześnie lub niejednocześnie) stanu klęski żywiołowej. Zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 348.

<sup>14</sup> Por. dyskusję w tym przedmiocie w trakcie postępowania legislacyjnego na łonie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych. Zob. zapisy stenograficzne – Biuletyny Komisji Sejmowych, IV kadencja Nr 3 i 7, zapis elektroniczny: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>15</sup> Dotyczy to również obszaru, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski, na czas nie dłuższy niż 30 dni (art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Jak wynika z wyroku WSA w Warszawie z 29 czerwca 2010 r., pojęcie „stanu klęski żywiołowej” jest różne i nietożsame z pojęciem „klęski żywiołowej”, o którym mowa w § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie nie definiuje pojęcia klęski żywiołowej. Pojęcie „klęski żywiołowej” zawarte w § 9 rozporządzenia ma bowiem odmienne znaczenie od pojęcia zawartego w ustawie, na które powołuje się organ, tj. „stanu klęski żywiołowej”. Stan klęski żywiołowej wprowadza bowiem Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody na terenach dotkniętych klęską żywiołową. Zatem stan klęski żywiołowej jest wprowadzany w następstwie wystąpienia klęski żywiołowej. W niniejszej sprawie wystarczyło ustalić, że na obszarze gospodarstwa wystąpiła klęska żywiołowa w postaci np. suszy, powodzi, gradu itp., nie było natomiast potrzeby oczekiwania na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w drodze ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2010, V SA/Wa 245/10, LEX nr 675616 oraz Wyrok WSA w Poznaniu z 21 stycznia 2010, III SA/Po 691/09, LEX nr 600256.

<sup>16</sup> Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, w tym stanu klęski żywiołowej, poza podstawą ustawową wymaga wedle konstytucji wydania rozporządzenia mającego swoje cechy. Po pierwsze, jest aktem normatywnym prawa powszechnie obowiązującego ustanowionym w celu wykonania ustawy. Po drugie, jest aktem wprowadzającym konkretny stan nadzwyczajny, a więc nosi cechy aktu jednostkowego. Po trzecie, może on z katalogu środków przewidzianych przez ustawę dokonać wyboru tych, które w danej sytuacji są konieczne i odpowiadają stopniowi rzeczywistego zagrożenia. Po czwarte, rozporządzenie takie, poza przewidzianym dla takiego aktu ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, musi być podane do wiadomości publicznej np. w środkach masowego przekazu. Po piąte, kompetencje do jego wydania przekazuje się Radzie Ministrów. Zob. P. Winczorek, *Woda wyżej, wybory dalej*, „Rzeczpospolita” z 2 sierpnia 2001, s. A2.

upowszechniane na inne sposoby, np. poprzez media. Prasa, telewizja i radio mają obowiązek nieodpłatnego rozpowszechniania rozporządzeń, jeśli ich tekst przekaże im wojewoda.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje daleko posuniętą decentralizację decyzji podejmowanych w trakcie zwalczania klęsk żywiołowych. Działaniami zapobiegającymi skutkom lub ich usuwaniem kierują różne podmioty w zależności od wielkości obszaru, na jakim wprowadzono stan klęski żywiołowej. Zasadą jest jednoosobowe kierownictwo akcją ratowniczą. W gminie kieruje nią wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>17</sup>. Jeśli zagrożenia występują na terenie rozleglejszym niż jedna gmina, jest to obowiązek starosty. Jeżeli klęska wystąpiła w kilku powiatach, kierownictwo spoczywa na wojewodzie, któremu podlegają starostowie.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kierujący akcją ratowniczą może wydawać polecenia kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, ochrony przeciwpożarowej oraz innym, czasowo tam skierowanym. Do kierowników innych jednostek może zwracać się o wykonanie konkretnych czynności. W razie odmowy lub niedbałości z ich strony niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlegają.

Akcją ratowniczą w powiecie kieruje starosta. Gdy obszar klęski obejmuje kilka powiatów, akcją dowodzi wojewoda, któremu są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa oraz siły i środki wydzielone do jego dyspozycji<sup>18</sup>. Wśród nich także – co godne podkreślenia – pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych. Jeżeli stan klęski przekroczył granice województwa, działaniami kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów<sup>19</sup>.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami podczas stanu klęski żywiołowej można zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, a nawet wojewody. Uprawnienia wójta zawiesza wojewoda – z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty, uprawnienia starosty

---

<sup>17</sup> Wójt, burmistrz lub prezydenta miasta jest wyłącznie wykonawcą rozporządzenia Rady Ministrów, nie może samodzielnie wprowadzić stanu klęski żywiołowej, nawet jeśli na obszarze jego działania zaistniała np. powódź. Zob. Wyrok WSA w Lublinie z 1 grudnia 2005, II SA/Lu 898/05, Legalis nr 159890.

<sup>18</sup> Takie podporządkowanie narusza wynikającą z art. 15 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadę decentralizacji władzy publicznej w ramach ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej poprzez ograniczenie określonej przepisem art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej reguły samodzielności prawnej organów jednostek samorządu terytorialnego. Zob. M. Smaga, *Mity i fakty. Ustawa o stanie klęski żywiołowej*, „Rzeczpospolita” z 11 lutego 2002, s. A2.

<sup>19</sup> Jakub Wilk uważa, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej prowadzi do uzyskania przez organy terenowe uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego ograniczających konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela. Kompetencję tę posiadać będzie jednak tylko organ kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. Może on ograniczyć wyłącznie te prawa, które wskazane zostały w rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski żywiołowej i tylko wtedy, gdy okażą się one niezbędne, zachowując przy tym dodatkowe wymagania co do treści aktu oraz sposobu jego ogłoszenia. Zob. J. Wilk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego jako sposób ograniczania praw i wolności obywateli w stanie klęski żywiołowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 4, s. 59.



zawiesza wojewoda, a wojewodę może zawiesić w wykonywaniu jego obowiązków minister spraw wewnętrznych lub inny upoważniony minister. W razie zawieszenia uprawnienia danego organu przejmuje pełnomocnik do kierowania takimi działaniami. Wyznacza go odpowiednio wojewoda lub minister.

W usuwaniu skutków klęski żywiołowej uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Wszystkie urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby muszą uczestniczyć w akcji i podlegać osobom, które nią kierują. Siły Zbrojne wkraczają dopiero wówczas, gdy użycie innych środków i sił okazuje się niemożliwe lub niewystarczające. Działają wtedy pod dowództwem swych przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę<sup>20</sup>.

Według ustawy o stanie klęski żywiołowej w gminach, powiatach i województwach działać muszą zespoły reagowania kryzysowego, a na szczeblu centralnym – Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Są one gremiami pomocniczymi, które zajmują się w szczególności: monitorowaniem występujących klęsk żywiołowych i prognozowaniem rozwoju sytuacji; realizowaniem procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej; opracowywaniem i aktualizowaniem planów reagowania kryzysowego; planowaniem wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej; przygotowywaniem warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej; realizowaniem polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej<sup>21</sup>.

## Ujęcie własności w Konstytucji RP

Przyjęty przez polską ustawę zasadniczą model dualistycznej regulacji własności ma bez wątpienia wyraźny kontekst historyczny. Z jednej strony podniesienie ochrony własności do rangi zasady ustrojowej, zgodnie z art. 21, stanowi „wyraźną deklarację ustrojodawcy w sprawie trwałości zmian wprowadzonych po 1989 r.”<sup>22</sup>, z drugiej zaś usytuowanie gwarancji własności w art. 64 wśród wolności i praw człowieka służy zaakcentowaniu jej podmiotowego charakteru<sup>23</sup>,

<sup>20</sup> Szczegółowe uregulowania kwestii uczestnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w usuwaniu skutków klęski żywiołowej zawiera 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, Dz.U. 2003, nr 41, poz. 347.

<sup>21</sup> Sposoby tworzenia zespołów i ich funkcjonowania określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz.U. 2002, nr 215, poz. 1818.

<sup>22</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017, s. 28.

<sup>23</sup> M. Pisz, *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016, s. 159–160.

a więc możliwości skorzystania przez właściciela ze wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej<sup>24</sup>. Podkreśla to także Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „podstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności, ujętego jako prawo podmiotowe jednostki, a więc stwarzającego podstawę dla danego podmiotu do sięgnięcia po konkretne środki ochrony prawnej”. Trybunał, podkreślając różnicę ujęcia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, wskazuje, iż ten ostatni „statuuje prawo podmiotowe jednostki, nie stanowi więc tylko powtórzenia zasady ujętej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, który proklamuje ochronę własności jako instytucji ustrojowej, a zatem nieokreślonej podmiotowo”<sup>25</sup>.

Pojęcia „posiadanie”, „własność” i „prawo własności” to zagadnienia wieloznaczne, różnie definiowane na gruncie prawa cywilnego. W znaczeniu ekonomicznym własność to stan faktycznego dysponowania pewnym dobrem<sup>26</sup>. Ponadto własność może być rozumiana w znaczeniu konstytucyjnym<sup>27</sup>, odnosi się ona wtedy do mienia na podstawie art. 44 Kodeksu cywilnego. W znaczeniu cywilistycznym własność oznacza prawo własności jako prawo podmiotowe o bezwzględnym charakterze zgodnie z dyspozycją art. 140 Kodeksu cywilnego<sup>28</sup>. W założeniach filozofii Immanuela Kanta własność jest ograniczona własnością innych podmiotów<sup>29</sup>. Współcześnie własność jest najsilniejszym prawem do rzeczy, a wykonywanie prawa własności podlega kontroli ustaw, zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa<sup>30</sup>.

Posiadanie natomiast to faktyczne władztwo nad rzeczą. Nie jest zatem prawem podmiotowym, a jedynie rzeczywistym stanem władania rzeczą<sup>31</sup>. Do wykonywania posiadania nie jest wymagane gospodarcze korzystanie z rzeczy, wystarczy jedynie potencjalna możliwość takiego korzystania<sup>32</sup>. Posiadanie jest bez wątpienia podstawowym elementem prawa własności. W tym ujęciu podmiot włada rzeczą jak właściciel, posiadanie zależne charakteryzuje się władaniem rzeczą jak użytkownik, dzierżawca, najemca, itp. W rozgraniczeniu tych dwóch stanów faktycznych niezbędna jest analiza pojęć *corpus* i *animus*. *Corpus* bowiem to rzeczywiste władztwo nad rzeczą, *animus* to wola władania rzeczą we własnym interesie. Odpadnięcie tej właśnie woli władania we własnym interesie skutkuje dzierżeniem lub też władaniem w cudzym interesie.

<sup>24</sup> M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 192.

<sup>25</sup> Orzeczenie TK z 10 grudnia 2012 r., P 15/12.

<sup>26</sup> J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 15; por. A. Sadowski, *Własność a użytkowanie gruntów rolnych*, Białystok 2009, s. 36–38; W. Kiwak, *Własność jako uprawnienie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 48.

<sup>27</sup> Zob. A. Sylwestrzak, *Prawo własności w konstytucjonalizmie polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 53(2004), z. 2, s. 335–336.

<sup>28</sup> K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny – komentarz*, t. I, Warszawa 2013, s. 417.

<sup>29</sup> A. Sylwestrzak, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Warszawa 2013, s. 246; por. art. 144 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

<sup>30</sup> Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt OTK 1993, nr 1, poz. 8; por. K. Osajda, *Kodeks cywilny – komentarz*, t. I, Warszawa 2013, s. 928–929.

<sup>31</sup> Art. 336 i 338 Kodeksu cywilnego.

<sup>32</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego z 18 marca 2008 r., sygn. akt IV CSK 529/07.



Wracając do konstytucyjnego określenia prawa własności, to jest ono rozumiane w dwojaki sposób. Z jednej strony jako synonim mienia (art. 20 i 21 Konstytucji RP), z drugiej zaś jako składnik mienia – prawo własności, czyli jedno z podmiotowych praw majątkowych (art. 64 i 165 Konstytucji RP)<sup>33</sup>. Z wykładni art. 64 § 1 Konstytucji RP wynika niewątpliwie, że państwo chroni prawo własności. Własność w ujęciu art. 64 należy rozumieć w znaczeniu cywilistycznym jako rodzaj najsilniejszego prawa do rzeczy o charakterze bezwzględnym, a nie w znaczeniu ekonomicznym jako ogół praw majątkowych. Przedmiot własności został ujęty przez ograniczenie go do rzeczy w znaczeniu przedmiotów materialnych<sup>34</sup>.

Podmiotem zobowiązanym z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji są władze publiczne, w tym ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (innych praw majątkowych) także przed ingerencjami ze strony podmiotów niepublicznych<sup>35</sup>. W wyroku z 17 marca 2008 r. (K 32/05) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne”.

Zasada wyrażona w art. 21 ust. 1 chroni własność niezależnie od jej podmiotu, a więc także własność komunalną i państwową. W wyroku z 8 grudnia 2011 r. (P 31/10) Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno „własność prywatną”, jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwową).

Szeroko zostały określone także podmioty uprawnione z tytułu art. 64 Konstytucji, bowiem gwarancję prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia przyznano „każdemu”, obejmując ochroną tego przepisu nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby (podmioty) prawa prywatnego. Ochrona ta przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty, co pozwala zaliczyć prawo do własności do konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze powszechnym. Z ochrony art. 64 nie korzysta natomiast własność osób prawnych prawa publicznego, w tym zwłaszcza przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego, zaś właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego jest art. 165 Konstytucji<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Konstytucyjne ujęcie prawa własności stawało się wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, choćby w orzeczeniu z 25 lutego 1999 r., sygn. akt OTK 1993, nr 2, poz. 25.

<sup>34</sup> E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>35</sup> K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 232.

<sup>36</sup> S. Jarosz-Zukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 533–535.

## Ograniczenie prawa własności w przepisach dotyczących stanu klęski żywiołowej

Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w tym również stanu klęski żywiołowej, jest ograniczenie sfery wolności i praw jednostki<sup>37</sup>. Jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia człowieka i obywatela. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aktywność organów państwowych i innych związków publicznoprawnych, którym państwo przekazało część swojej władzy, jest zdeterminowana prawnie<sup>38</sup>. Inaczej mówiąc, podejmują one tylko takie działania, do których dyspozycja normy prawnej je upoważnia; *a contrario* obywatelom i innym podmiotom prawa wolno czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje. Sfera wolnych zachowań ludzi nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Nierzadko ustrojodawca musi rozstrzygać o sprzecznościach interesów jednostek, ich praw oraz o konfliktach różnych wartości. Tym samym wyznaczyć musi granice korzystania z prawnie uznanych przez siebie wolności<sup>39</sup>. Granice korzystania z praw i wolności, niemających charakteru absolutnego, wyznaczone zostały w Konstytucji RP. Mają one postać klauzul limitacyjnych oraz klauzuli derogacyjnej<sup>40</sup>.

Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności, zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3), a także przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (bezpieczeństwo państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc, czy są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności)<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Zob. M. Kazimierczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 111–113.

<sup>38</sup> M. Wiącek, *Prawo do własności*, w: *Prawa człowieka*, pod red. W. Brzozowskiego i in., Warszawa 2018, s. 279; B. Stępień-Załućka, *Prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia*, w: *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. H. Zięby-Załućkiej, Rzeszów 2018, s. 26.

<sup>39</sup> Istnieją jednak prawa i wolności, które nie mogą być w żaden sposób ograniczone, tj. wolności i prawa absolutne, np. prawo do życia, wolność od tortur, wolność od nieludzkiego traktowania lub karania. Zob. art. 38–40 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>40</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 31–33; tenże, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997, s. 45n.

<sup>41</sup> D. Sawicka, *Ograniczenia prawa własności w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 312.

Konstytucja RP w art. 233 określa ramy regulacji ustawowych w zakresie dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych oraz stanowi konkretyzację, wyrażonej w art. 228 ust. 3, zasady konieczności ustawowej regulacji zakresu ograniczeń praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych. Uregulowania zawarte w art. 233 Konstytucji RP nie byłyby jednak skuteczne bez istnienia gwarancji praw jednostki w stanach nadzwyczajnych, ustanowionych w treści art. 228<sup>42</sup>. Należy do nich zaliczyć:

- wymóg wprowadzenia każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego tylko na podstawie ustawy;
- możliwość wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczania w czasie stanu nadzwyczajnego praw jednostki<sup>43</sup>;
- nakaz zachowania proporcjonalności działań podejmowanych w trakcie stanu nadzwyczajnego do stopnia istniejących zagrożeń i nakaz jak najszybszego przywracania normalnego funkcjonowania państwa;
- zakaz dokonywania w trakcie stanu nadzwyczajnego zmian unormowań gwarantujących prawa jednostki i zmiany ustawy o stanach nadzwyczajnych<sup>44</sup>.

Konstytucja RP nie zostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom<sup>45</sup>. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, Konstytucja RP wprowadza enumerację pozytywną wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą być ograniczane w drodze derogacji<sup>46</sup>. W czasie stanu klęski żywiołowej ograniczyć można następujące prawa i wolności (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP):

- wolność działalności gospodarczej (art. 22),
- wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3, 5),
- nienaruszalność mieszkania (art. 50),
- wolność poruszania się po terytorium państwa (art. 52 ust. 1),
- prawo do strajku (art. 59 ust. 3),
- prawo własności (art. 64),

<sup>42</sup> W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, s. 103.

<sup>43</sup> Oznacza to, że nie można domagać się od państwa zwrotu utraconych korzyści lub rekompensaty za straty moralne. Straty podlegające wyrównaniu muszą powstać w czasie stanu nadzwyczajnego i na skutek zgodnego z prawem ograniczenia wszelkich praw i wolności jednostki. Zob. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego praw i wolności człowieka i obywatela, Dz.U., nr 233, poz. 1955.

<sup>44</sup> Zob. K. Skotnicki, *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 3 s. 37–38.

<sup>45</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zob. T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 65.

<sup>46</sup> L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, s. 157; K. Wojtyszek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

- wolność pracy (art. 65 ust. 1),
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1),
- prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Jednocześnie ustrojodawca wprowadził w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP bezwzględny zakaz „ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku”<sup>47</sup>. Możliwość derogacji praw jednostki, w tym także prawa własności, jest przede wszystkim instytucją prawa wewnętrznego. Znajduje się ona również w międzynarodowych regulacjach praw człowieka<sup>48</sup>, które poprzez swoją powszechność wyznaczają obecnie minimalne standardy w tej dziedzinie. W prawie międzynarodowym chodzi zwłaszcza o dwie regulacje: art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167)<sup>49</sup> oraz art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284)<sup>50</sup>.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>51</sup> określa zakres podmiotowy i przedmiotowy ograniczeń zawartych w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP oraz sposób, w jaki są wprowadzane. Podczas trwania stanu klęski żywiołowej można ograniczyć prawa człowieka, w tym prawo własności, względem osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze,

<sup>47</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 316.

<sup>48</sup> B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008, s. 144.

<sup>49</sup> Art. 4 stanowi, że w przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa Strony Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Państwo nie może jednak zawiesić respektowania: prawa do życia (z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawodawstwo danego państwa przewiduje karę śmierci i została ona wykonana wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu), zakazu tortur i innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karanie, zakazu trzymania w niewoli lub poddaństwie, zakazu pozbawienia wolności ze względu na niewykonanie umowy, zakazu karania bez podstawy prawnej, prawa do poszanowania podmiotowości prawnej każdego oraz wolności myśli, sumienia i wyznania. Ponadto, podobnie jak w europejskiej konwencji praw człowieka, każde z Państw Stron Paktu, korzystające z prawa do zawieszenia stosowania zobowiązań, poinformuje natychmiast pozostałe Państwa Strony niniejszego Paktu, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, jakie postanowienia Paktu zostały zawieszono oraz jakie były tego powody. Następnie Państwo to zawiadomi tą samą drogą o terminie, w którym zawieszenie przestaje obowiązywać.

<sup>50</sup> Art. 15 ust. 2 konwencji stanowi, że nawet w przypadku wojny i innego publicznego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu nie można uchylić: prawa do życia (z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych), zakazu tortur i innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karanie, zakazu trzymania w niewoli lub poddaństwie, zakazu karania bez podstawy prawnej oraz zakazu ponownego sądenia lub karania. W praktyce, art. 15 był w kilkunastu wypadkach wykorzystywany przez państwa członkowskie (przede wszystkim Wielką Brytanię i Turcję) w związku z pojawiającymi się lub utrzymującymi nadzwyczajnymi zagrożeniami. Praktyka stosowania art. 15 koncentrowała się na zawieszaniu gwarancji wolności osobistej. Zob. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, Warszawa 2010.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 z późn. zm.

gdzie obowiązuje stan klęski żywiołowej, jak również osób prawnych i jednostek bez osobowości prawnej, mających siedzibę lub działających na tym obszarze. W tak przymusowej sytuacji legalne są nakazy, ograniczające prawo własności, wydawane przez organy władzy do: przymusowego opróżniania lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń<sup>52</sup>; przymusowej rozbiórki budynków<sup>53</sup>; wykorzystanie bez zgody właściciela jego nieruchomości i rzeczy ruchomych<sup>54</sup>.

Dopuszczalność ograniczania praw może się składać z wielu elementów niewskazujących bezpośrednio na charakter naruszanego prawa<sup>55</sup>. Najlepszym przykładem jest tu właśnie prawo własności<sup>56</sup>. Konstytucja RP nie definiuje ani pojęcia, ani zakresu prawa własności, co sugeruje nawiązanie do cywilistycznego ich rozumienia<sup>57</sup>, chociaż w cywilistycznym ujęciu treść pojęcia prawa własności również nie jest ściśle sprecyzowana<sup>58</sup>. Atrybuty prawa własności jako prawa majątkowego to: „bezwzględny charakter prawa – skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalności, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”<sup>59</sup>. Pozbawienie lub ograniczenie którejkolwiek z tych cech jest ograniczeniem prawa własności. Przepisy dotyczące stanu klęski żywiołowej zawierają szereg wspomnianych już nakazów: przymusowego opróżniania lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń; przymusowej rozbiórki budynków; wykorzystanie bez zgody właściciela jego nieruchomości i rzeczy ruchomych. Uniemożliwiają one swobodne korzystanie z przedmiotu prawa własności.

Niezbędne ograniczenie prawa własności w granicach dopuszczonych rozporządzeniem Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej następuje w drodze zarządzenia albo decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miast)<sup>60</sup> lub starosty bądź w drodze rozporządzenia albo decyzji wojewody<sup>61</sup>. Do decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z zastrzeżeniem, że:

- podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia;
- mogą one być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie;

<sup>52</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>53</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>54</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>55</sup> K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 233.

<sup>56</sup> A. Wołoszczak, *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 1(2009), nr 1, s. 239.

<sup>57</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 64*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 7.

<sup>58</sup> S. Jarosz-Żukowska, *Prawo własności – własność jako prawo podmiotowe*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 251–276.

<sup>59</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 64*, s. 8.

<sup>60</sup> T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 76.

<sup>61</sup> R. Socha, T. Sokółska, *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010, s. 82.



- odwołanie od nich wnosi się w terminie trzech dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie;
- wniesione odwołania podlegają przekazaniu organowi odwoławczemu w terminie trzech dni, a rozpatrzeniu – w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia mu odwołania;
- organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydanych przez starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest wojewoda<sup>62</sup>.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej daje również możliwość ograniczenia prawa własności poprzez wprowadzenie obowiązku świadczeń rzeczowych i osobistych, wtedy gdy siły i środki pozostające w dyspozycji odpowiedzialnych organów państwowych i samorządowych są niewystarczające. Mamy tu do czynienia z obowiązkami, które można podzielić na dwie kategorie. Do pierwszej kategorii zaliczamy te, które dotyczą bezpośrednio działań ratowniczych w czasie stanu klęski żywiołowej. Z kolei do drugiej grupy możemy zaliczyć świadczenia, które ograniczają prawo własności i wiążą się z podejmowaniem określonych przedsięwzięć polegających na: oddaniu do użytkowania swych nieruchomości lub rzeczy ruchomych<sup>63</sup>; udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym<sup>64</sup>; użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie<sup>65</sup>. Niezastosowanie się do zarządzonych ograniczeń prawa własności jest zagrożone odpowiedzialnością karną. Rozpoznawanie takich spraw następuje w oparciu o tryb przyspieszony w sprawach o wykroczenia. Niewykonane kary podlegają wykonaniu nawet po zakończeniu stanu klęski żywiołowej. Również niezakończone postępowania w takich sprawach (wszczęte, ale niezakończone orzeczeniem kończącym postępowanie) toczą się nadal, ale już na zasadach ogólnych.

## Podsumowanie

Regulacje rangi konstytucyjnej i ustawowej w sprawie stanów nadzwyczajnych mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych. Stan klęski żywiołowej stanowi jedną z odmian stanów nadzwyczajnych. Jego istota polega m.in. na czasowym zwiększeniu uprawnień władzy wykonawczej, jej koncentracji, na czasowym zawieszeniu określonych praw i wolności obywatelskich. Ochrona przy pomocy stanu nadzwyczajnego wartości dla ustrojodawcy najcenniejszych niekiedy odbywa się kosztem innych, mniej cennych, ale także gwarantowanych konstytucyjnie. Władze państwowe godzą się z tym już w momencie, gdy uchwalone są przepisy prawa dopuszczające taką możliwość. Hierarchizowanie wartości podstawowych z punktu widzenia ładu społecznego jest czymś naturalnym, a czasem koniecznym, a stan nadzwyczajny stwarza taką właśnie możliwość.

---

<sup>62</sup> Art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>63</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>64</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

<sup>65</sup> Art. 22 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.



Wartościami, które ustawodawca konstytucyjny zwykle gotów jest poświęcić dla ratowania bezpieczeństwa obywateli, są wolności i prawa człowieka, w tym również prawo własności. Regulacje prawne instytucji stanu klęski żywiołowej wydają się zapewniać zapobieganie nadmiernemu korzystaniu przez organy władzy publicznej ze swoich kompetencji w zakresie ograniczania prawa własności, bardziej niż wydaje się to konieczne w danych okolicznościach. Obywatele mają pełną świadomość, w jakim stopniu i na jak długi okres ich prawa własności zostają w danej sytuacji ograniczone lub zawieszane. Organy władzy muszą wszak podawać określone akty prawne do wiadomości publicznej. Przesłanki konstruujące zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 228 Konstytucji RP formułują nakaz zachowania proporcjonalności działań i wskazują, że spośród wymienionych środków ograniczenia prawa własności wybierać należy najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Zagrożenie przed naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego wywołanych nadużyciem władzy w czasie trwania stanu klęski żywiołowej zabezpieczone zostało także zasadami ochrony podstaw systemu prawnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Andrzejczak-Świątek M., *Stan klęski żywiołowej a poszanowanie praw człowieka*, „Przegląd Policyjny” 2011, nr 3.
- Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne*, w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 64, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, Warszawa 2010.
- Gebethner S., *Stany szczególnie zagrożenia instytucji prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014.
- Jarosz-Żukowska S., *Prawo własności – własność jako prawo podmiotowe*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002.
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999.

- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych, w: Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Kazimierzczuk M., *Funkcjonowanie organów władzy publicznej podczas stanu klęski żywiołowej, w: Wielowymiarowość bezpieczeństwa narodowego*, pod red. M. Chelminiaka, W. Kotowicza, Olsztyn 2019.
- Kazimierzczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9.
- Kiwak W., *Własność jako uprawnienie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008.
- Osajda K., *Kodeks cywilny – komentarz*, t. I, Warszawa 2013.
- Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny – komentarz*, t. I, Warszawa 2013.
- Pisz M., *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Sadowski A., *Własność a użytkowanie gruntów rolnych*, Białystok 2009.
- Sawicka D., *Ograniczenia prawa własności w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Skotnicki K., *Opinia na temat skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 3.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Socha R., Sokólska T., *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010.
- Stępień-Załucka B., *Prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia, w: Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. H. Zięby-Załuckiej, Rzeszów 2018.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Warszawa 2013.
- Sylwestrzak A., *Prawo własności w konstytucjonalizmie polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 53(2004), z. 2.
- Wasilkowski J., *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972.
- Wiącek M., *Prawo do własności*, w: *Prawa człowieka*, pod red. W. Brzozowskiego i in., Warszawa 2018.
- Wilk J., *Stanowienie aktów prawa miejscowego jako sposób ograniczania praw i wolności obywateli w stanie klęski żywiołowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 4.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Wojtyśzek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Woloszczak A., *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” I(2009), nr 1.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

**RESTRICTION OF PROPERTY RIGHTS DURING A NATURAL DISASTER**

## SUMMARY

One of the main effects of introducing a state of emergency, including a state of natural disaster, is the limitation of the sphere of individual freedoms and rights. It is an extremely important issue from the point of view of man and citizen. The aim of the article is an attempt to answer the question to what extent public authorities, using the competences provided for by law, can limit property rights during the period of a natural disaster. The author focuses on the analysis of normative solutions contained both in the constitutional law and in other legal acts. The work uses a dogmatic method of analyzing legal acts. The legal regulations of the institution of the state of natural disaster seem to ensure that public authorities prevent excessive use of their competence to limit property rights, more than seems necessary in the given circumstances. The premises for constructing the principle of proportionality expressed in Art. 228 of the Constitution of the Republic of Poland formulate an order to maintain the proportionality of actions and indicate that the least onerous should be chosen from among the listed measures of restricting the right to ownership.

**KEY WORDS:** property rights, a state of natural disaster, constitutional regulation, freedom and human rights, restrictions

