

*Iwona Niżnik-Dobosz\**

## Mechanizm tworzenia i działania przepisów podstawowych w obliczu klęski żywiołowej

### I. Uzasadnienie wyboru tematu

Pani Profesor Małgorzata Stahl należy do najwybitniejszych przedstawicieli współczesnej nauki prawa administracyjnego w zakresie prawa ustrojowego. Stąd wynika idea autorki ofiarowania Jej tekstu, który dotyczy zarówno państwa, społeczeństwa, jak i człowieka w stanie klęski nadzwyczajnej, który bezwzględnie weryfikuje przydatność i jakość prawa tworzonego przez państwo, jak i samego państwa.

Zasadniczym atrybutem demokratycznego państwa prawnego jest to, że działalność jego organów w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym<sup>1</sup> odbywa się, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., na podstawie i w ramach prawa. Powstaje pytanie, czy system polskiego prawa powszechnie obowiązującego umożliwił i zabezpieczył właściwym organom administracyjnym działanie na podstawie i w ramach prawa w sytuacjach nietypowych i ekstremalnych takich jak klęska żywiołowa<sup>2</sup>.

\* Prof. UJ dr hab., Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Na temat podmiotów administrujących, organów administracyjnych i administrujących: zob. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 47–49, s. 61 i n.

<sup>2</sup> Zgodnie z definicją klęski żywiołowej w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2014 r., poz. 2014, dalej u.s.k.ż. – rozumie się przez to 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 u.s.k.ż.). Co istotne,

Chodzi o to, czy w tym wypadku ustawodawca stworzył na tyle elastyczne, ale zarazem prawnie wymierne i poddane kontroli w odpowiednim czasie, podstawy prawne dla legitymizowania w drodze adekwatnej działalności prawotwórczej działań administracji publicznej, które powinny być podejmowane wobec podmiotów zewnętrznych szybko, fachowo, skutecznie, efektywnie, ale i z wkroczeniem w niezbędny zakres w sferę praw i wolności człowieka i obywatela, a także innych podmiotów prawa<sup>3</sup>. Wskazany problem jest niezwykle istotny i świadczy o normatywnej zdolności przystosowawczej instytucji państwa prawnego, gdyż w ramach tego państwa nie powinno dochodzić do sytuacji, w których specyfika stanu faktycznego może usprawiedliwiać działania prawne i faktyczne administracji publicznej, podejmowane bez odpowiedniej podstawy prawnej. Problem tkwi w tym, że z uwagi na szczególnie wyspecyfikowany i w pewien sposób niepowtarzalny charakter poszczególnych stanów faktycznych spełniających znamiona klęski żywiołowej, prawodawca nie jest w stanie na wysokości ustawy uregulować w całości prawnych podstaw działalności administracji publicznej, w takich właśnie okolicznościach. Określony, konkretny stan faktyczny będzie bowiem wymagał właściwych sobie i adekwatnych wobec konkretnej klęski żywiołowej rozwiązań prawnych, a na ich podstawie odpowiednich działań administracji publicznej. Zadaniem instytucji państwa jest stworzenie w konstytucji i ustawach takich rozwiązań zgodnych z zasadami demokratycznego państwa prawnego, które pozwolą administracji publicznej także i przez działalność prawotwórczą zarządzać, administrować klęską żywiołową w znaczeniu zorganizowanego przeciwdziałania, jak i likwidowania jej skutków. W związku z tym postanowienia konstytucji i ustawy muszą być odpowiednio wykonane w obszarze tworzenia prawa i to nie tylko przy pomocy prawa podstawowego tworzonego przez wskazane w konstytucji organy centralne, ale także przy wykorzystaniu instytucji prawa miejscowego tworzonego przez właściwe organy terenowe.

Okazuje się, że specyfika klęski żywiołowej wymaga odpowiedniego uruchomienia przez państwo źródeł prawa powszechnie obowiązującego z każdego szczebla hierarchicznej budowy systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa publicznego i administracyjnego. W tym przypadku ujawniają się zarazem materialne i funkcjonal-

---

ustawodawca wskazuje też na źródła klęski żywiołowej, stwierdzając, że katastrofę naturalną lub awarię techniczną mogą wywołać również zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym (art. 3 ust. 2 u.s.k.ż). Ma to praktyczne znaczenie dla przeciwdziałania klęskom żywiołowym.

<sup>3</sup> Zob. art. 20 u.s.k.ż.

ne relacje nie tylko pomiędzy konstytucją i ustawami czy ustawami a prawem wykonawczym do ustawy, ale i pomiędzy rozporządzeniami tworzonymi przez organy wskazane w konstytucji a aktami prawa miejscowego<sup>4</sup>.

W tym przypadku widać także, że specyfika klęski żywiołowej jako szczególnego stanu faktycznego wymaga od ustawodawcy odejścia od pewnych zasad ogólnych tworzenia prawa miejscowego w systemie samorządu terytorialnego, które w tym wypadku bez względu na ustrój organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest tworzone ze względów prakseologicznych przez organy jednoosobowe. Okazuje się także, że przepisy prawa powinny wówczas przewidywać i przewidują sytuacje, w których organ niezdolny do działania lub nieskuteczny i nieefektywny jest zastępowany w trybie i na zasadach określonych przez prawo przez inny organ, zdolny do wykonywania zadań w stanie klęski żywiołowej, w tym do tworzenia prawa miejscowego<sup>5</sup>.

W tym miejscu można jedynie przypomnieć, że dla praktyki działania państw autorytarnych charakterystyczne jest tworzenie prawnych podstaw działalności administracji publicznej *ex post*, po określonym działaniu jego władzy wykonawczej. A zatem, w przeciwieństwie do tego typu ustroju swoistą wizytówką państwa prawnego jest jego kultura prawna tworzona i kształtująca się także i na wypadek, i w przypadku sytuacji ekstremalnych, które mogą zaistnieć i zarazem mają miejsce w każdym państwie. Można zatem sformułować tezę, że o rozwoju cywilizacyjnym państwa świadczy m.in. jego normatywna gotowość do działania w tego typu sytuacjach, odpowiednio powiązana z pojęciem zarządzania ryzykiem. Obecnie chodzi nie tylko o przeciwdziałanie zaistniałym w rzeczywistości skutkom tego, co ustawodawca nazywa klęską żywiołową, ale także o zorganizowanie uprzedniego skutecznego eliminowania zaistnienia pewnych zjawisk lub działań, w tym zależnych lub niezależnych od woli człowieka, a generujących klęskę żywiołową. W ten sposób przed nauką prawa administracyjnego staje problem zarządzania ryzykiem<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Na temat podstawy prawnej, a hierarchii źródeł prawa zob.: J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe UJ”, CCLXXII, Prace Prawnicze, Zeszyt 65, Warszawa–Kraków 1974, s. 74 i n.

<sup>5</sup> Zob. art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5, art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

<sup>6</sup> Szerzej zob.: E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 205 i n.

## II. Stan kłęski żywiolowej jako obszar specjalny norm prawa publicznego

Działalność prawotwórcza w wybranym przedmiocie badawczym posiada kontekst konstytucyjny<sup>7</sup>, ustawowy<sup>8</sup> i podustawowy. Autorka koncentruje się na aspekcie podustawowym z tego względu, że w przypadku stanu kłęski żywiolowej niezwykle wyrazista i zarazem zasadnicza staje się kwestia wykonawczego charakteru przepisów podustawowych wobec rozwiązania zaistniałego w rzeczywistości problemu kłęski żywiolowej. Ważne są zatem determinanty tworzenia tego typu przepisów wykonawczych podustawowych, a także aspekty ich działania.

Ustrojodawca i ustawodawca tworzą podstawy, a w ich ramach kierunki i granice niezwykle specyficznej działalności prawodawczej administracji publicznej, która ma w tym wypadku umożliwić administracji publicznej zgodne z prawem i w określonym przedziale czasowym wykonanie zadań publicznych w przypadku normatywnego wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej. Właśnie w tym przypadku, w sposób wręcz akademicki prezentuje się zakres władztwa administracyjnego organów administracji publicznej, które na podstawie konstytucji i ustawy, zgodnie z treścią odpowiednich upoważnień ustawowych tworzą podstawy do własnego działania w stanie kłęski żywiolowej. Co więcej, wprowadzają do obrotu prawnego przestrzeni prawnej skonkretyzowany, zidentyfikowany stan kłęski żywiolowej na danym terenie. Bez odpowiedniego wprowadzenia przez administrację publiczną prawnych podstaw swojego działania, adekwatnych względem istniejącego stanu zagrożenia (kłęski żywiolowej), administracja publiczna nie ma możliwości do zgodnego z prawem działania w warunkach, w których trzeba odejść od zasad porządku prawnego, które obowiązują na co dzień „powszednio”, kiedy nie ma stanu kłęski żywiolowej.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że normatywna płaszczyzna ustawy o stanie kłęski żywiolowej stanowi przykład tzw. obszaru specjalnego w sferze prawa publicznego i administracyjnego, gdyż na podstawie wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego, ta ustawowa regulacja pozwala na odejście od regulacji, które obowiązują w stanie nienadzwyczajnym, czyli innym niż stan kłęski żywiolowej<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Zob. art. 228 w zw. z art. 232 i art. 233 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Zob. art. 4, art. 5, art. 20–21 u.s.k.ż.

<sup>9</sup> Na temat pojęcia szczególnej zależności administracyjnoprawnej i obszaru specjalnego por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Część II, Kraków 2001, s. 39 i n. Autorka obszar specjalny/układ szczególnej zależności postrzega szeroko: zarówno w systemie normatywnym, jak i w części obszaru w znaczeniu terenu państwa, na którym obowiązuje szczególna regulacja.

Stan kłęski żywiolowej jest pojęciem konstytucyjnym, ustawowym, normatywnym, stanowi nazwę obszaru specjalnego norm prawa administracyjnego w dwóch kontekstach. Po pierwsze, konstytucja i ustawa o stanie kłęski żywiolowej tworzą normatywny, abstrakcyjny i generalny model takiego stanu kłęski żywiolowej. Konstytucja RP określa możliwości prawotwórcze ustawodawcy zwykłego w związku z pojęciem stanu kłęski żywiolowej, przewidując m.in. możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zwykłego wskazanych w niej praw i wolności człowieka i obywatela<sup>10</sup>. Konstytucja zawiera jednocześnie w art. 228 ust. 5 wymóg nawiązujący do zasady proporcjonalności działania władzy publicznej i podnoszący, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa<sup>11</sup>.

Po drugie, z analizy norm konstytucji i ustawy wynikają powinności i możliwości prawotwórcze administracji publicznej w stanie kłęski żywiolowej. W przypadku wprowadzenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na danym terenie<sup>12</sup> „normatywnego stanu kłęski żywiolowej” – w normatywnym obszarze prawa administracyjnego, obok regulacji powszechnie obowiązujących, obowiązują na tym właśnie terenie regulacje dodatkowe właściwe dla osób/podmiotów przebywających na terenie, w którym wprowadzono stan wyjątkowy, a relacje pomiędzy przepisami powszechnie obowiązującymi na tym terenie dookreśla zasada *lex specialis derogat legi generali*. W czasie stanu kłęski żywiolowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej<sup>13</sup>.

W czasie stanu kłęski żywiolowej wprowadzonego wskazanym rozporządzeniem Rady Ministrów, działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia kierują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; 2) starosta – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; 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,

<sup>10</sup> Na temat praw człowieka w stanach nadzwyczajnych zob.: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 105–106.

<sup>11</sup> Na temat znaczenia treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zob.: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 84 i n.

<sup>12</sup> W znaczeniu jednostki podziału terytorialnego kraju.

<sup>13</sup> Zob. art. 7 u.s.k.ż.

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 – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa (art. 8 u.s.k.ż.).

Z punktu widzenia mechanizmu tworzenia prawa miejscowego trzeba wskazać, że niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, o których mowa w art. 21 i art. 22 u.s.k.ż., w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wynikających z art. 8 u.s.k.ż.: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>14</sup> – w drodze zarządzenia albo decyzji; 2) starosta<sup>15</sup> – w drodze zarządzenia albo decyzji; 3) wojewoda<sup>16</sup> – w drodze rozporządzenia albo decyzji. Z powyższego wynika, że od oceny stanu faktycznego przez właściwy organ wynika, czy ww. niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela będą wprowadzone przez akt prawa miejscowego (rozporządzenie wojewody lub zarządzenie), czy z wykorzystaniem instytucji decyzji z klauzulą natychmiastowej wykonalności.

484

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 3 u.s.k.ż. w rozporządzeniu wojewody lub pełnomocnika, zarządzeniu lub decyzji należy podać: 1) podstawę prawną; 2) określenie zakresu i rodzaju ograniczeń; 3) określenie obowiązanych podmiotów; 4) miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń; 5) czas trwania ograniczeń; 6) pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji. Z treści ustawowych wymogów stawianych omawianym aktom prawa miejscowego wynika, że w zakresie swoich postanowień posiadają charakter mieszany – w części są normatywne, a w części generalno-konkretne. Z uwagi na specyfikę stanu klęski żywiołowej, omawiane rozporządzenia wojewody lub pełnomocnika i ww. zarządzenia podlegają ogłoszeniu przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie. Zgodnie z art. 23 ust. 5 u.s.k.ż., wojewoda może uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo pełnomocników, o których mowa w art. 9 ust. 5 i art. 10 ust. 5 tej ustawy. Z kolei minister właściwy do spraw administracji publicznej może uchylić w całości lub w części rozporządzenie lub decyzję wojewody albo pełnomocnika, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

<sup>14</sup> Albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 9 ust. 5 u.s.k.ż.

<sup>15</sup> Albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 10 ust. 5 u.s.k.ż.

<sup>16</sup> Albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

### III. Podstawy prawne i etapy wprowadzania stanu klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej jest jednym z trzech rodzajów stanu nadzwyczajnego, obok stanu wojennego i stanu wyjątkowego, który jest wprowadzany w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Stan klęski żywiołowej jako swoista postać stanu nadzwyczajnego z prawnego punktu widzenia oznacza wprowadzenie na danym terenie szczególnego porządku prawnego, w którym zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa w myśl art. 228 ust. 3 Konstytucji ustawa<sup>17</sup>. Konstytucja w art. 228 stanowi dalej, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Ustrojodawca zastrzega, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Ustrojodawca w art. 228 ust. 2 Konstytucji stanowi, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Rozwinięcie tego postanowienia znajduje się w art. 5 ust. 1 u.s.k.ż., zgodnie z którym Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W omawianym rozporządzeniu Rada Ministrów określa przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym ustawą, rodzaje niezbędnych

<sup>17</sup> Na temat pojęcia ograniczania praw i wolności człowieka: zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 72 i n.

ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Z uwagi na specyfikę okoliczności, rangę normatywną przedmiotowego rozporządzenia, powinność i praktyczny wymóg szybkiego rozprzestrzeniania się informacji w czasie, rozporządzenie ogłasza się nie tylko w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, ale ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze<sup>18</sup>.

Analiza ustawowego upoważnienia do wydania przedmiotowego rozporządzenia wyraźnie wskazuje na epizodyczny w czasie charakter tego rozporządzenia, a także na specyfikę jego treści, która obok treści normatywnych posiada treści nienormatywne takie jak przyczyny wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. A zatem omawiane rozporządzenie pełni podwójną rolę. Po pierwsze jest czynnikiem „stygmatyzującym” dany stan faktyczny w terenie, zgodnie z treścią art. 3 u.s.k.ż., jako stan, z którym prawo wiąże w swej formie i treści szczególny porządek prawny w określonym przedziale czasu. Oznacza to, że na terenie wskazanym przez rozporządzenie Rady Ministrów zaczynają w rzeczywistości obowiązywać szczególne zasady działania organów władzy publicznej, o których jest mowa w art. 7 i n. u.s.k.ż. Po drugie, rozporządzenie Rady Ministrów wskazuje na możliwości prawotwórcze terenowych organów administracji publicznej, gdyż to Rada Ministrów określa rodzaje niezbędnych na danym terenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, których katalog, na podstawie odpowiedniego upoważnienia konstytucyjnego, prezentuje art. 20–22 u.s.k.ż.

Rozporządzenie wprowadzające stan klęski żywiołowej kwalifikuje zatem stan faktyczny istniejący na danym terenie w ten sposób, że zaczynają na nim w rzeczywistości działać organy administracji publicznej według zasad określonych w u.s.k.ż. na wypadek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej<sup>19</sup>. Zarazem rozporządzenie Rady Ministrów jest filtrem, który pozwala na wprowadzenie w drodze aktu prawa miejscowego (lub decyzji) niezbędnych określonych w nim ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, gdyż rozporządzenie Rady Ministrów już wprost wskazuje na ich rodzaje, które są dane do wyboru przez ustawodawcę prawodawcy rozporządzeniowemu (Radzie Ministrów) w art. 20–22 u.s.k.ż. Innymi słowy, Rada Ministrów w rozporządzeniu wskazuje granice/ro-

<sup>18</sup> W myśl art. 5 ust. 4 u.s.k.ż., redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, przekazanego im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy.

<sup>19</sup> W tym wypadku rozporządzenie jest elementem stanu faktycznego, z którym u.s.k.ż. wiąże stosowanie swoich norm przez właściwe organy.

dzaje ograniczeń, jakie mogą być zastosowane przez właściwe organy lokalne/terenowe, działające w zakresie swoich kompetencji posiadanych w stanie klęski żywiołowej, wykonywanych w drodze rozporządzenia lokalnego, zarządzenia lub decyzji. W ten sposób organy te wprowadzają już bezpośrednio, a nie tylko potencjalnie jak Rada Ministrów w rozporządzeniu, na terenie objętym stanem klęski żywiołowej niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, o których mowa w art. 21 i art. 22. Z powyższego wynika, że ustawodawca nie zdecydował się na pełny wybór bezpośrednio z „oferty ustawowej” przez organ lokalny w przedmiocie stosowanych przez niego ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Rozwiązania stosowane przez terenowe organy administracji publicznej są bowiem determinowane/ograniczane postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów, która w tym momencie wykonuje także swoje kompetencje z zakresu rządzenia. W związku z tym trzeba zauważyć, że to ograniczenie działalności prawotwórczej właściwych organów terenowych posiada pozytywne i negatywne aspekty. Aspekt pozytywny jest związany ze swoistym przedstawionym powyżej „stopniowaniem” dostępu ze strony organów administracji publicznej do ograniczania sfery praw i wolności. Aspekt negatywny polega na tym, że Rada Ministrów może źle ocenić stopień zagrożenia występujący w danej klęsce żywiołowej, w związku z czym organy terenowe mogą mieć za bardzo ograniczone lub zbyt „poluzowane”, rozbudowane lokalne możliwości prawotwórcze. Problem ten może być rozwiązany w drodze sprawnego przekazywania informacji pomiędzy właściwymi organami w celu wprowadzania zmian umożliwiających efektywne prawotwórcze reagowanie na sytuację. Powstaje jednak pytanie, czy zawsze jest czas na tę wymianę informacji i zwrotne działanie w przedmiocie tworzenia prawa.

Problem wprowadzania stanu klęski nadzwyczajnej jest zatem związany z zaufaniem człowieka i obywatela, a także i samego państwa do organów administracji publicznej, naruszeniem stabilności praw i wolności człowieka i obywatela, odwróceniem sytuacji, kiedy człowiek jako adresat świadczeń rzeczowych ze strony administracji publicznej sam staje się podmiotem zobowiązany do działań rzeczowych i osobistych dla państwa i społeczeństwa. Jest to także złożony problem odpowiedzialności państwa za zgodne z prawem, a także odpowiednio za niezgodne z prawem, naruszenie sfery praw i wolności człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej. Wszystkie te okoliczności mogą powodować w praktyce swoiste omijanie przez właściwe organy instytucji stanu klęski żywiołowej, co nie jest zjawiskiem pozytywnym, jeżeli w rzeczywistości istnieją determinanty faktyczne i prawne jego wprowadzenia.