

Ewa Olejniczak-Szałowska*

Dobro wspólne, interes publiczny a interes indywidualny – refleksje na tle prawotwórczych i orzeczniczych kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych

1. Zagadnienia wstępne

Pojęcia „dobro wspólne” i „interes publiczny” należą do kluczowych pojęć w nauce prawa administracyjnego. Mają charakter niedookreślony, są mocno uwikłane aksjologicznie i różnie interpretowane¹. Zatem w doktrynie kwestia relacji między nimi nie jest postrzegana jednolicie. Można spotkać pogląd przeciwstawiający się łączeniu tych kategorii, podnoszący że interes publiczny jest kategorią bardziej zobiektywizowaną i pragmatyczną, podczas gdy dobro wspólne ma wyraźne zabarwienie ideologiczne i etyczne². Wielu autorów traktuje owe pojęcia jako synonimy³. Wielu zwolenników zyskuje podejście prezentowane przez M. Stahl, która nie utożsamia tych pojęć, ale też ich nie przeciwstawia i traktuje pojęcie dobra wspólnego jako szersze, obejmujące także interes publiczny⁴.

489

* Prof. nadzw. UŁ dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Szerzej na ten temat zob. wnikliwe opracowanie pióra M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 47 i n.

² Zob. m.in.: R Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne, wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 564 i n. oraz cyt. tam literatura; M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Zeszyty Naukowe UMCS Annales” 1993/XL/31, Sectio G.

³ Zob. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 82.

⁴ M. Stahl, *Dobro wspólne...*, s. 58 i cyt. tam literatura.

Jak trafnie wywodzi M. Stahl, w poszukiwaniu treści „dobra wspólnego” nie sposób abstrahować od postanowień Konstytucji, zwłaszcza art. 1, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i w ten sposób łączy koncepcję dobra wspólnego z koncepcją państwa – demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zapewniającego realizację wolności i praw jednostki. W ujęciu konstytucyjnym pojęcie dobra wspólnego staje się więc szersze niż pojęcie interesu publicznego, wykazuje ścisłe konotacje z fundamentalnymi wartościami charakterystycznymi dla demokratycznego państwa prawnego i wiąże się w szczególności z ochroną praw fundamentalnych – praw człowieka.

Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową analizę tego zagadnienia (które znajduje przecież liczne odniesienia w piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego, jak też w literaturze filozoficznej, socjologicznej czy politologicznej)⁵, przyjmuję za bezsporny pogląd, że opisywane pojęcia są kluczowe dla rozpatrywania współczesnej administracji i wyznaczenia pola dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a wcześniej dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp.⁶ W rezultacie rozumienie interesu publicznego i dobra publicznego służy badaniu relacji między sytuacją jednostki a działalnością administracji publicznej nakierowanej na zapewnienie dobra wspólnego, działalnością prowadzoną w interesie publicznym⁷. Trzeba jednocześnie podkreślić, że interes publiczny i dobro wspólne wyznaczają granice dopuszczalnych zachowań jednostki. Administracja publiczna zmierza do zaspokajania potrzeb zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁸. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych jest utożsamiane z realizacją interesu publicznego, ma na celu dobro ogólne, dobro wspólne będące „urzeczywistnieniem humanistycznych wartości uniwersalnych, leżących u podstaw kulturowych państwa i struktur ponadpaństwowych, do których ono przynależy”⁹. Jak konstruktywnie i roztropnie przed laty wskazywał S. Kasznica „[...] dla administracji celem istotnym jest wywołanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk,

490

⁵ Przegląd dyskusji prawniczych i filozoficznych zawiera m.in. cyt. opracowanie autorstwa M. Stahl; zob. też R. Sowiński, *op. cit.*

⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 82. Por. też M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 99.

⁷ *Ibidem.*

⁸ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 11.

⁹ R. Sowiński, *op. cit.*, s. 582.

uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego; celem jest wytworzenie jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd. [...] Prawo natomiast – prawo administracyjne – jest dla administracji środkiem, który wytycza granice jej działania, wskazuje, jak daleko wolno jej posunąć się, wdrzeć się w sferę życia jednostek, skrepować je czy narzucić im coś”¹⁰.

Na gruncie i dla potrzeb niniejszych rozważań, pamiętając o wcześniejszych zastrzeżeniach, ale też mając na względzie nieostry charakter omawianych pojęć, traktuję pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego jako ściśle z sobą powiązane¹¹. Próby definiowania pojęcia „interes publiczny” czy też „interes społeczny” podejmowane w literaturze prawniczej przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego z reguły prowadzą do wniosku o względności treści owego pojęcia i jego relatywizacji do pewnego systemu wartości. Jak pisze M. Wyrzykowski: „nie ma trwałego, stałego i niezmiennego przedmiotu definicji. Interes publiczny wymaga ciągłej redefinicji [...] gdyż jest ciągle zmieniającą się kompozycją, balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu”¹². Niemniej – zdaniem cytowanego autora – względny charakter treści interesu publicznego nie oznacza jej dowolności, istnieje więc potrzeba określenia nienaruszalnych w danych warunkach społecznych i ustrojowych granic interesu publicznego jako

491

dobra wspólnego, głównie poprzez wskazywanie pozytywnych wartości, ale także przez określanie zjawisk, które nie powinny być zaliczane do desygnatów nazwy¹³.
Interes publiczny jest ściśle powiązany z takimi kategoriami pojęciowymi jak interes jednostki czyli interes indywidualny. W demokratycznym państwie prawnym nie może być utrzymywana koncepcja przeciwstawiania interesu publicznego interesowi indywidualnemu. Słusznie utrzymuje J. Zimmermann, że interes publiczny jako interes całego społeczeństwa oznacza „taki stan rzeczy, w którym zapewniona jest realizacja interesów ogółu z poszanowaniem interesów jednostki”¹⁴.

W każdym społeczeństwie normalnym zjawiskiem jest konflikt interesów publicznego i indywidualnego i różne są metody rozstrzygania tego konfliktu. Można wyróżnić 3 podstawowe koncepcje: 1) dominacji

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 10.

¹¹ Por. M. Stahl, *Cele publiczne...*, *passim*.

¹² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45. Podobnie m.in. J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 133.

¹³ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 47.

¹⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 133.

492 interesu publicznego nad prywatnym, indywidualnym¹⁵, 2) prymatu interesu indywidualnego¹⁶ i 3) proporcjonalności interesów. W demokratycznym państwie prawnym podejście pierwsze, zakładające immanentną nadrzędność interesu publicznego, jest nie do przyjęcia. Trudno także bez zastrzeżeń przyjąć przekonanie o absolutnej przewadze interesu jednostki nad interesem publicznym. Te jednostronne ujęcia doktrynalne o nadrzędności jakiegokolwiek typu interesu są współcześnie modyfikowane przez koncepcję kompromisową, która głosi potrzebę ochrony zarówno interesów indywidualnych, jak też interesu publicznego. Koncepcja proporcjonalności interesów zakłada więc, że uwzględnienie wartości interesów jest uwarunkowane uprzednim określeniem treści poszczególnych interesów i wyważeniem ich znaczenia i wartości w konkretnej sytuacji, dając pierwszeństwo temu, który w rezultacie takiej analizy na to zasługuje¹⁷. Omawiana koncepcja, najpełniej przedstawiona na gruncie postępowania administracyjnego i odnosząca się do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, ma oczywiście szersze odniesienie, poza sferą stosowania prawa. Kształtuje nie tylko linię orzecznictwa przy podejmowaniu decyzji, zwłaszcza uznaniowych, ale także powinna mieć i ma zastosowanie w sferze stanowienia prawa. Możliwość ingerencji ustawodawczej, prawodawczej w uprawnienia jednostki stanowi bardzo często warunek realizacji potrzeb społeczeństwa, a więc dobra wspólnego, interesu publicznego¹⁸.

Niejednokrotnie pewne wartości trzeba przedłożyć nad inne, a ingerencja w prawa i wolności obywateli, aby realizować potrzeby interesu publicznego, dobra wspólnego powinna następować w granicach prawa, w głównej mierze w granicach wyznaczonych przez Konstytu-

¹⁵ Według doktryny korporatystycznej dobro wspólne polega na „zespoleniu obywatela z państwem w pracy dla państwa”, kładzie ona nacisk na obowiązki jednostek wobec państwa, a nie na służebną rolę państwa wobec jego członków, w razie kolizji między dobrem wspólnym a jednostkowymi prawami człowieka, prawa i wolności obywatelskie muszą ustąpić miejsca wartościom innym, należy „zgodzić się na bezwzględny prymat państwa nad dobrem jednostki oraz dopuścić możliwość ograniczania przyrodzonych wolności osobistych” (K. Complak, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 17).

¹⁶ Zgodnie ze społeczną nauką Kościoła w skład dobra wspólnego wchodzi: poszanowanie osoby jako takiej, dobrobyt, pokój, czyli trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku (stan niezagrożenia społeczności i jej członków). Godność osoby ludzkiej zakłada poszukiwanie dobra wspólnego, które zawsze powinno być ukierunkowane na rozwój osób. „Państwo istnieje dla dobra jednostki i ma obowiązek jego obrony nawet wbrew woli ogółu” (K. Complak, *op. cit.*, s. 17).

¹⁷ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 130 i n.

¹⁸ Problematykę tę szeroko analizuje K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

cję, która stanowi podstawę działania ustawodawcy. Przede wszystkim istotne są więc postanowienia dotyczące praw i wolności obywatelskich oraz zawarte w niej reguły rozstrzygania konfliktu między wartościami wskazujące, kiedy prawa i wolności mogą zostać ograniczone – nieodzownie z zachowaniem zasady proporcjonalności¹⁹. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie praw obywatelskich dopuszczalne jest w celu realizacji wartości tam wymienionych, takich jak: bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Ograniczenia te muszą być ustanowione w ustawie, uwzględnić zasady państwa demokratycznego, nie mogą naruszać istoty wolności i praw i muszą spełniać postulaty przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*²⁰. Środek użyty do osiągnięcia celu powinien być przydatny i skuteczny, a więc powinien prowadzić do celu. Środek ów powinien spełniać postulat konieczności w tym sensie, że spośród możliwych środków należy zastosować ten, który jest wystarczający do osiągnięcia celu, a zarazem najmniej uciążliwy, wywołujący najmniej strat. Wymagane jest też zachowanie właściwej proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu prawnego, który ma w ten sposób podlegać ochronie, inaczej mówiąc – zachowanie właściwej relacji cel – środek²¹. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy oraz organu stosującego prawo pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki, choć kryteria „nadmierności” mają charakter relatywny²².

W procesie wyważania interesów publicznego i indywidualnego, w przypadku rozstrzygania konfliktu między nimi, należy uwzględnić dyrektywę nakazującą maksymalizację dobra i korzyści dla możliwie dużej liczby podmiotów interesów²³. Niejednokrotnie sprzeczność interesów bywa w gruncie rzeczy pozorna, gdy w ostatecznym rozrachunku interes publiczny jest nakierowany na realizację interesów indywidualnych osób należących do jakiejś ogólnie definiowanej grupy, której rozmiary trudno określić. Niekiedy więc pozornie ograniczenie praw i wolności służy

¹⁹ K. Wojtyczek, *op. cit.*, rozdz. VI.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Spośród bogatego orzecznictwa TK uwzględniającego zasadę proporcjonalności zob. m.in. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94. Zob. też M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 469 i n. i cyt. tam orzecznictwo i literaturę.

²² *Ibidem*.

²³ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 179.

właśnie zapewnieniu pełniejszej ochrony praw jednostki. W szczególności dotyczy to przypadków, gdy w grę wchodzi ochrona takich konstytucyjnie chronionych wartości, jak: życie, zdrowie ludzi, bezpieczeństwo i porządek publiczny²⁴.

2. Ochrona życia, zdrowia, mienia, środowiska oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie wojewody. Pojęcie sytuacji nadzwyczajnych

Wojewoda jest kluczowym organem terytorialnej administracji rządowej. Posiada umocowanie konstytucyjne, pełni różne funkcje określone w Konstytucji i ustawach, zwłaszcza w ustawie ustrojowej regulującej organizację administracji rządowej w województwie²⁵, a jego podstawowe zadania koncentrują się wokół zapewnienia szeroko pojętego bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym obszarze²⁶. To zadanie ustawodawca wiąże bezpośrednio z funkcją wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, uprawnione jest jednak stanowisko, że realizacja owego zadania wiąże się także z funkcją zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie oraz funkcją organu rządowej administracji zespolonej i organu administracji rządowej. Wojewoda dysponuje zestawem kompetencji stanowiących instrumentarium niezbędne do podejmowania autorytatywnych, stanowczych działań w sytuacjach szczególnego zagrożenia, tzn. w sytuacjach nadzwyczajnych oraz w stanach nadzwyczajnych.

Pojęcia „sytuacja nadzwyczajna” oraz „stan nadzwyczajny” występują w języku prawnym. Stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej mogą być wprowadzone w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystar-

²⁴ Z. Duniewska, *Bezpieczeństwo publiczne a pozycja jednostki – zagadnienia wybrane*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 109 i n.

²⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.; por. zwłaszcza art. 3; dalej: „ustawa o wojewodzie”.

²⁶ Bliżej na temat pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego zob.: S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, rozdział I; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 161 i n. oraz cyt. tam literaturę.

czające (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP)²⁷. Niniejsze rozważania dotyczą sytuacji nadzwyczajnych i nie obejmują problematyki stanów nadzwyczajnych.

Sytuacjami nadzwyczajnymi, w świetle art. 25 ust. 1 i 1a w związku z art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie, są sytuacje zagrożenia: życia, zdrowia lub mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także sytuacje klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń oraz sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁸. Według definicji legalnej, sytuacja kryzysowa oznacza sytuację „wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”²⁹.

Warto zasygnalizować, że w ustawie o wojewodzie przewidziano szczególne rozwiązanie polegające na obciążeniu wojewody (jako przedstawiciela Rady Ministrów) obowiązkiem zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej oraz **kierowania** ich działalnością w zakresie zapobiegania wymienionym wyżej zagrożeniom (życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego), ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków (art. 22 pkt 2). W tych sytuacjach nadzwyczajnych, w celu realizacji nałożonego obowiązku, wojewoda może wydawać **polecenia** obowiązujące nie tylko organy administracji rządowej działające w województwie, ale obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (art. 25 ust. 1 ustawy). Polecenia te nie noszą cech typowych poleceń służbowych i są określane mianem poleceń celu. *Nota bene* kompetencja kierownicza określona w art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie też ma szczególny charakter w porównaniu ze „zwykłą” kompetencją kierowniczą, która może być stosowana tylko wobec

²⁷ Stan wojenny może być wprowadzony w drodze rozporządzenia Prezydenta RP, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229 Konstytucji RP). Stan wyjątkowy może być wprowadzony w drodze rozporządzenia Prezydenta RP, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 Konstytucji RP). Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji RP). Zob. bliżej: M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.

²⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 209.

²⁹ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

podmiotów prawa administracyjnego ustawowo podporządkowanych kierownictwu i powiązanych więzią organizacyjną, w tym więzią osobową (personalną)³⁰.

Ustawa o wojewodzie wskazuje ponadto na zadania i kompetencje tego organu w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, zarządzania kryzysowego jak też w stanach nadzwyczajnych i odsyła do ustaw odrębnych. Nie sposób w tym miejscu pominąć przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która czyni wojewodę organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa i przydziela mu zadania w postaci kierowania monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń oraz zadania z zakresu planowania cywilnego³¹.

3. Kompetencje prawotwórcze i orzecznicze wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych – egzemplifikacja

496

Na wstępie należy zaznaczyć, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe. Ten rodzaj aktywności prawotwórczej wojewody znajduje podstawę w ogólnej normie kompetencyjnej zawartej w art. 60 ustawy o wojewodzie. Ma przeznaczenie ochronno-porządkowe, chroni wartości i stany w warunkach zagrożenia, a więc z zasady dotyczy sytuacji nadzwyczajnych. Problematyka rozporządzeń porządkowych wojewody znajduje szerokie odzwierciedlenie w literaturze i nie zostanie poddana szerszej analizie w niniejszym opracowaniu³².

Wśród sytuacji nadzwyczajnych należy wyróżnić przede wszystkim stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii. Ustawa z 5 grudnia

³⁰ W. Góralczyk jr., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Lex/el 2016, s. 110.

³¹ M.in. przygotowywanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, wydawanie starostom wytycznych i zatwierdzanie powiatowych planów, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym i współdziałanie w tym zakresie z Szefem ABW, wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające (art. 14 i 25 ustawy).

³² Zob. m.in.: P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 31 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 127 i n.

2008 r.³³ zawiera normy udzielające wojewodzie kompetencji do wydawania aktów generalnych i indywidualnych, które prowadzą do bardzo daleko idącej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

W świetle art. 46 ustawy wojewoda w drodze rozporządzenia ogłasza i odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii (czyni to na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego)³⁴. W rozporządzeniu może nałożyć obowiązek szczepień ochronnych, a ponadto może ustanowić :

- czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się;
- zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń;
- czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy;
- obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych w związku z funkcjonowaniem obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych i innych;
- czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych;
- nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi.

Wojewoda powinien niezwłocznie ogłosić rozporządzenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jednocześnie poinformować obywateli o ustanowionych obowiązkach w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Ponadto ustawodawca przyznał wojewodzie daleko idące kompetencje o charakterze orzeczniczym polegające na skierowaniu osoby do pracy przy zwalczaniu epidemii (art. 47). Skierowanie następuje w drodze decyzji i dotyczy osób, które posiadają miejsce pobytu lub są zatrudnione na terenie danego województwa³⁵. Decyzja stwarza obowiązek pracy przez okres do 3 miesięcy w podmiocie leczniczym lub w innej jednostce organizacyjnej wskazanych w decyzji. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje jej wykonania.

Nie sposób nie zauważyć, że wymienione wyżej ograniczenia wolności i praw jednostki w znacznym stopniu pokrywają się z ograniczeniami prze-

³³ Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1866.

³⁴ Jeśli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje minister właściwy ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

³⁵ Skierowanie do pracy na obszarze innego województwa wydaje minister właściwy ds. zdrowia.

widywanymi dla stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej, przy czym reguły wprowadzenia stanu epidemii są nieporównywalne z wymogami obowiązującymi przy wprowadzaniu stanu nadzwyczajnego.

W odniesieniu do innych (niż stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii) sytuacji nadzwyczajnych, w tym kryzysowych, kompetencje orzecznicze i decyzyjne wojewody nie są już tak jednoznacznie określone. Kompetencje te ustawodawca określa z reguły w sposób dość ogólny, przy użyciu pojęć nieostrych i klauzul generalnych. Tytułem przykładu można przywołać regulację dotyczącą przeciwdziałania poważnej awarii przemysłowej z ustawy – Prawo ochrony środowiska³⁶. Zgodnie z art. 246, w razie wystąpienia awarii wojewoda, poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, podejmuje działania i zastosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, określając w szczególności związane z tym obowiązki organów administracji i podmiotów korzystających ze środowiska. O podjętych działaniach wojewoda informuje marszałka województwa. Nasuwa się wątpliwość, w jakim trybie wojewoda powinien określić owe obowiązki organów administracji i podmiotów korzystających ze środowiska, jakie przepisy mają stanowić bezpośrednią podstawę konkretnych obowiązków i na czym mają one polegać, jaki powinien być ich zakres przedmiotowy i podmiotowy. W szczególności powstaje pytanie, czy definiując kompetencje wojewody w omawianym zakresie można zastosować przepis art. 245 ust. 2, który stanowi, że organy administracji w trybie i na zasadach określonych w dekrete o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych w celu prowadzenia akcji na rzecz ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska przed skutkami awarii³⁷. *Prima facie* odpowiedź wydaje się twierdząca, jednak interpretacja cytowanego przepisu art. 245 ust. 2 w kontekście brzmienia poprzedzającego ust. 1 może prowadzić do odmiennego wniosku, ponieważ ust. 1 odnosi się do jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Niemniej sędzę, że zawsze wtedy, gdy zaistnieje sytuacja nosząca znamiona klęski żywiołowej i wymagają tego okoliczności, przy braku odmiennych, szczególnych regulacji prawnych³⁸ oraz wtedy, gdy środki przewidziane w przepisach szczególnych byłyby niewystarczające, wchodzi w grę zastosowanie dekretu z 1953 r.

³⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

³⁷ Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz. U. Nr 23, poz. 93 ze zm.

³⁸ Na przykład przepisy dekretu nie mają zastosowania do ochrony przeciwpożarowej (art. 10 ust. 1 dekretu).

Dekret ma zastosowanie do wszelkiego rodzaju zdarzeń żywiołowych i katastrof zagrażających bezpieczeństwu życia lub mienia większej liczby osób albo też mogących wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej. Jeżeli środki, którymi dysponuje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo **wojewoda** są niewystarczające, organy te mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej. Świadczenia te polegają na:

- udzieleniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom;
- udostępnieniu pomieszczenia poszkodowanym na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia;
- przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia poszkodowanych;
- dostarczeniu paszy i pomieszczenia dla zagrożonego inwentarza żywego;
- pełnieniu warty w celu zapobieżenia rozszerzaniu się kłęski;
- wykonywaniu określonych robót, dostarczaniu narzędzi potrzebnych przy prowadzeniu akcji, dostarczeniu środków przewozowych.

Do wykonania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych powołuje odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo **wojewoda**. Jest to dopuszczalne wyłącznie w zakresie niezbędnym i do świadczeń bezpośrednio związanych z akcją zwalczania kłęski żywiołowej. Powołanie przybiera formę zarządzenia lub formę wezwania skierowanego do określonej osoby, przy czym w zarządzeniu (wezwanu) należy podać: podstawę prawną powołania, określenie rodzaju świadczenia, miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa (dostarczenia, udostępnienia przedmiotu świadczeń itp.), przypuszczalny czas trwania świadczeń, skutki prawne niedopełnienia obowiązku świadczeń³⁹. Sądzę, że zarządzenie wojewody należy zakwalifikować do kategorii aktów prawa miejscowego, natomiast „wezwanie” odpowiada cechom decyzji administracyjnej. Zarządzenia i wezwania są natychmiast wykonalne, są poparte możliwością zastosowania przymusu w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz sankcjami karnymi.

Dekret oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia wykonawcze pochodzą z odległej epoki i mimo nowelizacji nie przystają do współczesnego stanu prawnego i obecnego ustroju administracji publicznej⁴⁰. W szczególności nie jest jednoznacznie określone, kiedy wojewoda może

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiołowych, por. § 3 ust. 2 i ust. 3.

⁴⁰ Na przykład cytowane wyżej rozporządzenie przypisuje kompetencje prezydium właściwej miejskiej, dzielnicowej lub gminnej rady narodowej.

wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych i powołać do wykonania tego obowiązku, albowiem w świetle przepisów §§ 3, 7 i 10 rozporządzenia w sprawie wykonania art. 5 dekretu, kompetencje do powoływania do świadczeń przysługują jedynie prezydium miejskiej, dzielnicowej lub gminnej rady narodowej. Skrajnie daleko idąca ingerencja w prawa i wolności jednostki ze względu na interes publiczny, z jaką mamy do czynienia, wymaga precyzyjnego uregulowania warunków korzystania z kompetencji i nie można w tym zakresie dopuszczać do powstawania wątpliwości interpretacyjnych. Stan obecny jest więc niewłaściwy z punktu widzenia pewności sytuacji prawnej obywateli (i podmiotów z nimi zrównanych w obrocie prawnym).

Kompetencje decyzyjne wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych przewiduje także ustawa z 24 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych⁴¹. Po wprowadzeniu trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego minister właściwy ds. wewnętrznych może zarządzić zakaz odbywania zgromadzeń lub imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym, jeżeli jest to konieczne dla ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa publicznego. Niezwłocznie po ogłoszeniu tego zarządzenia wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, wprowadza zakaz przeprowadzenia imprezy masowej lub przerywa imprezę masową w odniesieniu do wszystkich imprez masowych w czasie obowiązywania stopnia alarmowego i na obszarze jego obowiązywania, oczywiście w części objętej właściwością miejscową. Należy tutaj zaznaczyć, że w każdym czasie, a więc nie tylko w ramach działań antyterrorystycznych, na zasadach określonych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych⁴², wojewoda może zakazać przeprowadzenia imprezy masowej albo ją przerwać. Kompetencja do wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie przysługuje w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z imprezą masową, przy czym wojewoda może zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach; może też wprowadzić, na czas określony albo nieokreślony, zakaz przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części (art. 34 ustawy). Wojewoda może przerwać imprezę masową, jeżeli dalszy jej przebieg może zagrozić życiu lub zdro-

500

⁴¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 904. Działania antyterrorystyczne to działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie (art. 2 pkt 1 ustawy).

⁴² Ustawa z dnia 20 marca 2009 r., tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2139 ze zm.

wiu osób albo mieniu w znacznych rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 34a ust. 1). Decyzje wojewody o zakazie przeprowadzenia imprezy podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 34 ust. 4), natomiast decyzji o przerwaniu imprezy nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 34a ust. 3).

4. Uwagi końcowe

Przyjmując za M. Wyrzykowskim, że dobro wspólne i interes publiczny jest „ciągłe zmieniającą się kompozycją, balansem różnych wartości”, trzeba jednak podkreślić, że istnieją wartości, które można uznać za trwałe i niezmienny element treści owych pojęć, i że bez wątpienia w ich liczbie mieści się bezpieczeństwo życia, zdrowia ludzi oraz mienia. Ochrona tych wartości ściśle łączy się z ochroną i poszanowaniem przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka⁴³. Wartości owe tworzą rdzeń i fundament konstrukcji bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Stanowią też konstytucyjną przesłankę uzasadniającą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

501

Przegląd kompetencji wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych potwierdza tezę, że ochrona dobra wspólnego i interesu publicznego niejednokrotnie prowadzi do kolizji z interesem indywidualnym i do daleko idącego ograniczenia praw i wolności, tak na płaszczyźnie stanowienia, jak też stosowania prawa. W opisanych wyżej przypadkach – zwłaszcza w przypadku ogłoszenia stanu epidemii – zakres ograniczeń wolności i praw człowieka obejmuje:

- prawo własności,
- wolność działalności gospodarczej,
- wolność poruszania się po terytorium RP,
- wolność zgromadzania się,
- nienaruszalność mieszkania,
- nietykalność osobistą,
- wolność pracy,
- prawo do wypoczynku,
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

⁴³ Niezwykle trafne jest stwierdzenie, że „[...] nie można mówić o ochronie godności człowieka, jeżeli nie zostały stworzone wystarczające podstawy do ochrony życia” – M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 482.

Kompetencje wojewody (a także innych organów administracji publicznej) do podejmowania działań w sytuacjach nadzwyczajnych mają charakter dyskrecjonalny – ze zrozumiałych względów ustawodawca przewiduje szeroki margines luzu decyzyjnego. Przesłanki ograniczeń praw człowieka są formułowane przy użyciu klauzul generalnych i terminów nieo określonych, więc precyzyjne ustalenie ich znaczenia nie jest możliwe⁴⁴. Znaczenie to jest ustalane w kontekście konkretnego stanu faktycznego, przy czym kompetencje do działania, w warunkach zagrożenia, muszą być realizowane sprawnie i szybko. Wydawane przez wojewodę akty generalne są ogłaszane niezwłocznie i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Akty indywidualne (decyzje) podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy bądź należy im nadać rygor natychmiastowej wykonalności. Wnie sienie środka odwoławczego nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Wobec powyższego, szczególnie pożądane są zabiegi ustawodawcy polegające na limitowaniu ograniczeń i równoważeniu ich negatywnych dla jednostki skutków, chodzi tu w szczególności o wyrównywanie strat majątkowych przez ustanowienie prawa do odszkodowania, ochronę stosunku pracy, ograniczanie zakresu obowiązku świadczeń rzeczowych i osobistych (np. zwolnienia dla określonych grup osób ze względu na wiek, stan zdrowia czy stan rodzinny).

502 Na koniec raz jeszcze wypada zaakcentować to, o czym była mowa wcześniej, że w opisanych przypadkach konfliktu interesów indywidualnego i publicznego wyjątkowego znaczenia nabiera konieczność respektowania zasady proporcjonalności, która służy „roztropnemu ograniczaniu konstytucyjnie uprawnionych praw i wolności”⁴⁵.

⁴⁴ Pisze o tym m.in. S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 75 i n.

⁴⁵ M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 483.