

Wrocław dnia 18 sierpnia 2006 r.

Opinia prawna

w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej

Pan Józef Rzemień, Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego zwrócił się o wydanie opinii prawnej w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej m.in. na obszarze gminy, powiatu, województwa. Opinia jest niezbędna do udzielenia odpowiedzi na kierowane do Wojewody Dolnośląskiego wnioski „o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej” spowodowanej długotrwałą suszą a następnie intensywnymi opadami deszczu.

W załączeniu Dyrektor przekazuje kserokopie 18 wniosków kierowanych do Wojewody Dolnośląskiego w tej sprawie.

Na podstawie analizy przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. (Dz.U. nr 62 poz.558 z późn. zmianami) wyrażam opinię, że niemożliwe jest wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w chwili, gdy zdarzenie już miało miejsce, a pomoc i ochrona przy usuwaniu jego skutków mogą być skutecznie podjęte przy zastosowaniu zwyczajnych środków.

Uzasadnienie

Ustawa o stanie klęski żywiołowej określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania tego stanu. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Ilekroć w ustawie jest mowa o klęsce żywiołowej - 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.

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni.

Biorąc pod uwagę sytuację na Dolnym Śląsku charakteryzującą się najpierw długotrwałą suszą powodującą znaczne straty w uprawach i glebie a następnie intensywnymi opadami deszczu powodującymi zalewanie domostw i pól i związane z tym straty materialne należy ocenić, że zjawiska te miały charakter przejściowy a powstałe w ich wyniku skutki nie wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków w postaci wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Cytowana ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) klęsce żywiołowej - 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,
- 2) katastrofie naturalnej - rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu,
- 3) awarii technicznej - rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Analizując treść podanych wyżej przepisów należy stwierdzić, że na Dolnym Śląsku wystąpiły raczej katastrofy naturalne „silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie,” co oczywiście mogłoby spowodować wprowadzenie stanu klęski żywiołowej gdyby został spełniony istotny warunek ustawowy a mianowicie ustawa stwierdza, że mówiąc o klęsce żywiołowej - 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”.

Ponadto należy podnieść, że wiążące się z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela powodują *znaczne* obostrzenia przy jego wprowadzeniu.

Ustawa określa zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela następująco:

Art. 20. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, z zastrzeżeniem art. 24 i art. 25.

Art. 21. 1. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, mogą polegać na:

- 1) zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców,
- 2) nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju,
- 3) nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia,
- 4) całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły,
- 5) obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych,
- 6) obowiązku poddania się kwarantannie,
- 7) obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin,
- 8) obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska,
- 9) obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt,
- 10) obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń,
- 11) dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części,
- 12) nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów,

- 13) nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach,
- 14) zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych,
- 15) nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się,
- 16) wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych,
- 17) zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach,
- 18) ograniczeniu lub odstąpieniu od określonych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, jednakże niepowodującym bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia pracownika,
- 19) wykonywaniu świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w art. 22.

2. Ograniczenia, o których mowa w art. 20, w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego został wydany nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, mogą polegać na:

- 1) zmianie systemu, wymiaru i rozkładu czasu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy,
- 2) obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym wydłużeniu okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy, na zasadach określonych w Kodeksie pracy,
- 3) powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy; w takim przypadku pracownik zachowuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego.

3. Ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie mogą być stosowane wobec pracowników młodocianych, osób niepełnosprawnych oraz kobiet w ciąży i karmiących.

Art. 22. 1. Jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na:

- 1) udzieleniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom,
- 2) czynnym udziałem w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą,
- 3) wykonywaniu określonych prac,
- 4) oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych,
- 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym,
- 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie,
- 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych,
- 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia,
- 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion,
- 10) pełnieniu wart,
- 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie,
- 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury.

2. Od obowiązku świadczeń osobistych zwolnione są:

- 1) osoby do 16 roku życia i powyżej 60 roku życia - w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 2, 3, 6 i 10,
- 2) osoby chore, niepełnosprawne, kobiety w ciąży i kobiety karmiące - w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 1-3, 6, 8 i 10,
- 3) osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 8, nad chorymi lub osobami niepełnosprawnymi - w zakresie świadczeń wymienionych w ust. 1 pkt 1-3, 6 i 10.

3. W szczególności uzasadnionych przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda albo pełnomocnik może odstąpić od nałożenia lub zwolnić od obowiązków, o których mowa w ust. 1, również inne osoby i podmioty, ze względu na interes publiczny albo wyjątkowo ważny interes danej osoby lub podmiotu "

Na podstawie art. 5 ust.1 cytowanej ustawy Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W rozporządzeniu, o którym mowa, określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Reasumując: wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w chwili, gdy zdarzenie już miało miejsce, a pomoc i ochrona przy usuwaniu jego skutków mogą być skutecznie podjęte przy zastosowaniu zwyczajnych środków jest niecelowe z uwagi na konsekwencje prawne, jakie niesie ze sobą stan klęski żywiołowej w dziedzinie ograniczenia praw i swobód obywateli, o czym wnioskodawcy powinni być poinformowani.

RADCA PRAWNY
Krystyna Skolowska-Rozkiewicz