

Dominika DORS

Akademia Sztuki Wojennej

dominika.dors@wp.pl

ANALOGIE W WYSTĘPOWANIU ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA POWSZECHNEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ NA PRZESTRZENI OSTATNICH KILKU DEKAD

ANALOGIES IN THE OCCURRENCE OF PUBLIC SECURITY THREATS IN THE REPUBLIC OF POLAND OVER THE LAST FEW DECADES

Streszczenie

W ostatnich kilku dekadach Polska doświadczyła różnego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, które spełniały znamiona wprowadzenie stanu klęski żywiołowej zarówno na obszarze całego kraju, jak i jego części. Do najbardziej znaczących można zaliczyć skutki wywołane: katastrofą elektrowni jądrowej w Czarnobylu, powodzią "Tysiąclecia" oraz pandemią COVID-19. Zjawiska te oddziaływały na życie społeczne, gospodarcze i funkcjonowanie instytucji publicznych, ukazując niedociągnięcia w obszarze reagowania na powstałe zagrożenia. Pomimo skali i intensywności wielu z nich, formalnie nie został zastosowany jeden z trzech stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r, co pokazuje pewną ostrożność władz w korzystaniu z tego instrumentu. Sytuacja zmieniła się dopiero w 2024 roku, kiedy to na terenach objętych powodzią sięgnięto po nadzwyczajne uprawnienia. Decyzja ta miała kluczowe znaczenie zarówno dla sprawności działań ratowniczych i koordynacji administracji publicznej, jak i dla ochrony życia oraz mienia obywateli. Analiza doświadczeń z tego okresu wskazuje, że konsekwentne i świadome stosowanie instrumentu, jakim jest stan klęski żywiołowej, może realnie przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa powszechnego, a także do podniesienia skuteczności zarządzania kryzysowego w obliczu przyszłych zagrożeń.

Słowa kluczowe: *Rzeczpospolita Polska, zagrożenie, stan klęski żywiołowej, bezpieczeństwo powszechne*

Summary

In recent decades, Poland has experienced various public security threats that met the criteria for introducing a state of natural disaster, both nationwide and in specific regions. Among the most significant were the consequences of the Chernobyl nuclear power plant catastrophe, the so-called "Millennium Flood," and the COVID-19 pandemic. These phenomena affected social and economic life as well as the functioning of public institutions, exposing shortcomings in the response to emerging threats. Despite the scale and intensity of many of these events, none of the three states of emergency provided for in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 were formally introduced, which illustrates a certain caution on the part of the authorities in employing this instrument. The situation changed only in 2024, when extraordinary powers were invoked in areas affected by flooding. This decision proved crucial for the efficiency of rescue operations, the coordination of public administration, and the protection of citizens' lives and property. An analysis of the experiences from this period indicates that consistent and deliberate application of the instrument of a state of natural disaster can substantially contribute to enhancing public security and improving the effectiveness of crisis management in the face of future threats.

Keywords: *Republic of Poland; threat; state of emergency due to natural disaster; public security*

Wstęp

Poczucie bezpieczeństwa od zawsze należy do podstawowych potrzeb człowieka, warunkujących jego egzystencję oraz rozwój społeczny. Paradoksalnie jednak, wraz z rozwojem technologicznym poczucie to nie zawsze wzrasta.¹ Zagrożenia, zarówno naturalne, jak i wytworzone przez człowieka, stanowią nieodłączny element życia współczesnego człowieka. Dlatego zadaniem państwa jest nie tylko całkowite wyeliminowanie ryzyka, ale przede wszystkim jego ograniczenie, minimalizacja powstałych skutków oraz zapewnienie warunków do ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli.²

W demokratycznym państwie, jakim jest Polska, władza zwierzchnia należy do narodu i może być sprawowana zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio przez wybranych przedstawicieli. Jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu przy jednoczesnym respektowaniu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Codzienne zagrożenia i kryzysy wymagają od państwa działań, które mogą wykraczać poza standardowe środki przewidziane w prawie.

¹ B. Jagusiak, J. Świniarski, *Bezpieczeństwo: między zagrożeniami i wyzwaniem*, w: *Bezpieczeństwo ujęcie interdyscyplinarne*, B. A. Orłowska, A. Chabasińska, J. Lubimow (red.), Akademia im. Jakuba z Paradyża, Gorzów Wielkopolski 2021, s. 9-30.

² W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, Organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 9.

W takich sytuacjach organy władzy publicznej mogą wprowadzić stany nadzwyczajne. Pojęcie „szczególne zagrożenie”, będące przesłanką ich wprowadzenia, podlega ocenie władz, które dysponują szerszą wiedzą niż opinia publiczna i decydują, czy dostępne siły i środki wystarczą, czy konieczne jest zastosowanie nadzwyczajnych uprawnień. Jak wskazuje Krzysztof Prokop, stan nadzwyczajny stanowi szczególny reżim prawny wprowadzany w sytuacjach kryzysowych, które wymagają użycia środków o wyjątkowym charakterze.³ Podobnie definiują go Sabina Sanetra-Półgrabia i Paweł Skorut, podkreślając, że jego celem jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.⁴

Polska, podobnie jak inne kraje, w ostatnich dekadach doświadczała szeregu sytuacji kryzysowych, które istotnie wpływały na bezpieczeństwo powszechne. Katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu (1986), powódź „tysiąclecia” (1997), pandemia COVID-19 oraz powódź z 2024 roku stanowią szczególne przykłady ukazujące zarówno powtarzalne mechanizmy kryzysów, jak i różnorodność ich źródeł oraz skutków społecznych i gospodarczych. Analiza tych przypadków pozwala sformułować wniosek, że zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego mają charakter cykliczny i mogą przybierać coraz to nowe formy, co rodzi pytanie o przyszłość oraz zdolność państwa do adaptacji wobec nowych wyzwań.

Głównym problemem badawczym niniejszego artykułu jest pytanie: jakie szczególne zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego występowały w Polsce na przełomie XX i XXI wieku oraz czy niebezpieczeństwa te mogą pojawić się w przyszłości? Odpowiedź na to pytanie wymagała analizy charakteru poszczególnych zagrożeń i ich skutków oraz refleksji nad powtarzalnością i ewolucją nowych form kryzysów.

W badaniach wykorzystano metody charakterystyczne dla nauk o bezpieczeństwie, w tym analizę, dedukcję, porównanie, uogólnienie i wnioskowanie, a także literaturę przedmiotu i wybrane regulacje prawne. Analizy te koncentrują się na aspektach normatywnych, ustrojowych i praktycznych mechanizmów nadzwyczajnych. Brakuje jednak opracowań porównawczych, zestawiających różne kategorie zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego w Polsce na przestrzeni ostatnich dekad – co stanowi istotną nowość niniejszego artykułu.

3 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2005, s. 9-10.

4 Za: P. Hac, *Działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wyjątkowym. Aspekty prawne, historyczne oraz operacyjne*, Wydawnictwo TWO, Warszawa 2023, s. 16-19.

Bezpieczeństwo powszechne Polski w kontekście minionych i aktualnych zagrożeń

Historia bezpieczeństwa powszechnego Polski wskazuje, że nasze państwo wielokrotnie zmagало się z różnorodnymi zagrożeniami obejmującymi zarówno klęski żywiołowe, katastrofy przemysłowe, jak i kryzysy zdrowotne. Należy również w tym momencie podkreślić, że źródło niektórych z nich nie zawsze znajdowało się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co jednak nie umniejszało ich wpływu na społeczeństwo. Przykładem takiego zjawiska jest Katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu z 26 kwietnia 1986 r., która unaoczniała, że awaria mająca miejsce poza granicami państwa może generować daleko idące konsekwencje dla wielu innych krajów, w tym Polski.

Do podstawowej przyczyny awarii należy zaliczyć wady konstrukcyjne reaktora RBMK oraz błędy proceduralne popełnione podczas eksperymentu przeprowadzonego w nocy z 25 na 26 kwietnia 1986 r. Kanałowy Reaktor Dużej Mocy nie posiadał wytrzymałej zewnętrznej osłony bezpieczeństwa, której zadaniem miało być w przypadku awarii zabezpieczać przed skażeniami. Dodatkowo, w reaktorze tym woda pełniła wyłącznie funkcje chłodziwa, natomiast grafit – łatwopalny materiał – odpowiadał za spalanie neutronów.⁵ Eksperyment miał na celu sprawdzenie pracy turbin w przypadku utraty zasilania, w tym celu konieczne było wyłączenie reaktora. Pierwotnie planowany w ciągu dnia, lecz został przełożony na nocną zmianę, która nie była odpowiednio przygotowana do jego przeprowadzenia.⁶ W trakcie obniżania mocy reaktor stał się niestabilny, a błędy operatorów doprowadziły do ubytku wody i gwałtownego wzrostu mocy. Próba awaryjnego wyłączenia reaktora poprzez naciśnięcie przycisku AZ-5 nie powiodła się co w konsekwencji o godzinie 1:23 doprowadziło do dwóch wybuchów, które zniszczyły reaktor i spowodowały emisję ogromnych ilości substancji promieniotwórczych. Władze ZSRR dążyły do utrzymania w tajemnicy informacji o katastrofie, co uniemożliwiało podjęcie szybkich i skutecznych działań ochronnych.⁷

W Polsce pierwsze sygnały o podwyższonym promieniowaniu zarejestrowano 27 kwietnia 1986 r. w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Mikołajkach, a dzień później potwierdziło je Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. Pomimo narastających dowodów skażenia, początkowo próbowano zataić skalę

5 W. Trojanowski, L. Dobrzyński, E. Droste, A. Strupczewski, *W 20-tą rocznicę awarii czarnobylskiej elektrowni jądrowej, informacje ze strony internetowej Strona edukacyjna Narodowego Centrum Badań Jądrowych*, marzec 2006 r., https://www.ncbj.edu.pl/zasoby/awarie/20_rocznica_czarnobyla.pdf [dostęp: 23 VIII 2025 r.].

6 M. Dąsał, A. Szlagowska-Papuzińska, Ł. Sasuła, *Kontrowersje związane z krótko i długofalowymi skutkami katastrofy w Czarnobylu (1986)*, *Medycyna Nowożytna*, Tom 30, Suplement II/2024, s. 297.

7 K. Dworaczek, *W cieniu radioaktywnej chmury. Konsekwencje katastrofy czarnobylskiej w Polsce*, Wydawnictwo Instytut Pamięci Narodowej, Wrocław-Warszawa 2022, s. 27-30.

zagrożenia. Szczególną rolę odegrał prof. Zbigniew Jaworowski, który poinformował kierownictwo Państwowej Agencji Atomistyki i Polskiej Akademii Nauk, co doprowadziło do przekazania informacji premierowi. W nocy z 28 na 29 kwietnia powołano Komisję Rządową do spraw zagrożenia radiacyjnego, która zainicjowała akcję podania preparatu jodowego dzieciom i młodzieży w 11 województwach.⁸

Katastrofa w Czarnobylu nie miała miejsca na terytorium Polski, jednak jej skutki bezpośrednio dotknęły PRL. Mimo zagrożenia skażeniem władze nie zdecydowały się na wprowadzenie stanu wyjątkowego, choć posiadały odpowiednie regulacje prawne (nowelizacja Konstytucji z 1983 r. oraz Ustawa o stanie wyjątkowym). Powodem była przede wszystkim lojalność polityczna wobec ZSRR, który przez wiele dni bagatelizował i utajniał informacje o katastrofie. Decyzja miała również wymiar społeczny – po doświadczeniach stanu wojennego władze obawiały się wzrostu napięć i protestów. Akcja podania płynu Lugola, oprócz znaczenia zdrowotnego, pełniła funkcję polityczną, mając ukazać sprawczość rządu. Istotny był także brak rzetelnych informacji o skali skażenia, co skutkowało ostrożnymi i spóźnionymi decyzjami. Ostatecznie premier w czerwcu 1986 r. uzasadniał brak wprowadzenia stanu wyjątkowego brakiem podstaw, co dziś oceniane jest jako decyzja błędna.⁹

Jednakże bezpieczeństwo kraju narażone jest również na zagrożenia o charakterze naturalnym. Jednym z takich dramatycznych przykładów jest powódź „tysiąclecia” z 1997 roku. Katastrofa ta objęła swoim zasięgiem w głównej mierze dorzecze Odry, a jej przyczynę należy upatrywać w wyjątkowo intensywnych opadach w lipcu, występujących w dwóch falach.¹⁰ Szczególnie dotknięte zostały okolice górnego i środkowego biegu Odry oraz Nysy Kłodzkiej, co unaocznilo, jak wielkie zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa człowieka stanowią siły natury.¹¹ Powódź rozpoczęła się 5 lipca, mimo wcześniejszych ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, reakcja władz była opóźniona – komitet Przeciwpowodziowy zebrał się dopiero 7 lipca, co utrudniło skuteczną obronę. Bagatelizowanie prognoz i opóźnienia decyzyjne doprowadziły do dramatycznych skutków: zalania setek miejscowości, śmierci co najmniej 20 osób, braku wody pitnej, żywności i paliwa. Wrocław został szczególnie dotknięty przez kulminacyjną falę, a w wielu miejscach doszło do przerwania wałów. Druga fala powodzi, w dniach 18–22 lipca, objęła m.in. Dolny Śląsk i Opolszczyznę, ale miała mniejszą intensywność. Kataklizm pozostawił po sobie ogromne

8 J. Dulewicz, M. Zawisza, *Spółczesność polskie wobec katastrofy w elektrowni w Czarnobylu*, w: T. Głowiński, E. Kościak (red.), *Od powietrza, głodu, ognia i wojny... Klęski elementarne na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo GAJT, Wrocław 2013, s. 322.

9 K. Dworaczek, *W cieniu radioaktywnej chmury. Konsekwencje katastrofy czarnobylskiej w Polsce*, Wydawnictwo Instytut Pamięci Narodowej, Wrocław-Warszawa 2022, s.55-57.

10 B. Włodarczyk, *Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny i instytucjonalny*, „Social Contexts” 2021, t. 9, nr 1 (17), s. 25-26.

11 A. Dubiecki, H. Słota, J. Zieliński (red.), *Dorzecze Odry. Monografia powodzi lipiec 1997*, Wydawnictwo Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1999, s. 315.

straty materialne, zagrożenie epidemiczne oraz konieczność wprowadzenia szeroko zakrojonych działań sanitarnych i odbudowy infrastruktury.¹²

Powódź z 1997 r., jedna z największych klęsk żywiołowych w historii współczesnej Polski, postawiła państwo wobec pytania o konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W tamtym okresie jedyną regulacją prawną umożliwiającą zastosowanie takich rozwiązań była Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym.¹³ Formalnie dopuszczała ona ogłoszenie stanu wyjątkowego w razie klęski żywiołowej, jednak jej polityczne konotacje i represyjny charakter budziły poważne wątpliwości. Społeczeństwo mogło odebrać decyzję o jej zastosowaniu jako zamach na świeżo odzyskane prawa i wolności obywatelskie.

Nie bez znaczenia pozostawał także kontekst polityczny – zbliżające się wybory parlamentarne. Zgodnie z zapisami ustawy, ogłoszenie stanu wyjątkowego oznaczałoby przedłużenie kadencji parlamentu i odroczenie głosowania, co mogłoby być interpretowane jako próba manipulacji politycznej ze strony rządzących. Opozycja mogłaby wykorzystać tę sytuację do podważania legitymizacji władzy, a społeczne nastroje sprzyjały krytyce wszelkich przejawów ograniczania demokracji. W konsekwencji, mimo ogromnych strat i zagrożenia dla ludności, rząd zrezygnował z wprowadzenia nadzwyczajnych regulacji, kosztem zdrowia i życia obywateli.

Na przełomie lat 2019 i 2020 Polska, podobnie jak inne państwa świata, stanęła w obliczu zagrożenia o charakterze globalnym – pandemii COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Epidemia, rozpoczęta w chińskim Wuhan, w krótkim czasie objęła wszystkie kontynenty, a jej szybkie rozprzestrzenianie się było wynikiem zarówno biologicznych właściwości wirusa, jak i procesów globalizacji.¹⁴

Pierwszy przypadek choroby w Polsce został odnotowany 4 marca 2020 roku w województwie lubelskim. Władze podjęły szereg działań – od przyjęcia specystawy, poprzez wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, aż po liczne restrykcje sanitarne obejmujące między innymi zakaz przemierzania się, zamykanie instytucji, obowiązek noszenia maseczek czy izolację społeczną.¹⁵ Konsekwencją tej epidemii na terenie Polski było ponad 6,5 miliona przypadków zachorowań oraz 119 tysięcy zgonów. Pandemia ukazała niewydolność publicznej służby zdrowia w zakresie ochrony przed chorobami zakaźnymi. Obowiązujące wówczas regulacje prawne i organizacyjne okazały się niewystarczające, co wymusiło konieczność wprowadzania nowych rozwiązań już w trakcie trwania pandemii.¹⁶

12 B. Włodarczyk, *Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny i instytucjonalny*, „Social Contexts” 2021, t. 9, nr 1 (17), s. 26-27, 29-32.

13 E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Wydawnictwo: Poltext, Warszawa 2017 s. 46-48.

14 B. Włodarczyk, *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wywołanych przez epidemię COVID-19*, „Studia Polityczne” 2021, t. 49, nr 4, s. 63-65.

15 B. Włodarczyk, *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wywołanych przez epidemię COVID-19*, „Studia Polityczne” 2021, t. 49, nr 4, s. 65-68.

16 B. Piłonka-Syroka, *Pandemia COVID-19 (2020-2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” 2023, nr 47 (2), s. 28.

Pandemia COVID-19 spełniała przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, jednak władze zdecydowały się zastosować rozwiązania w postaci stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii. Powstał w ten sposób tzw. „hybrydowy stan nadzwyczajny”, który nie miał oparcia w konstytucji, a w praktyce ograniczał prawa obywatelskie bez formalnego zastosowania stanu nadzwyczajnego.¹⁷

Brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej podczas pandemii COVID-19 wynikał z połączenia czynników prawnych, ekonomicznych i politycznych. Przede wszystkim przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych były nieprecyzyjne, co budziło obawy przed zarzutami o nadużycie prawa – szczególnie w świetle wcześniejszych wydażeń, jak powódź z 1997 roku. Istotną rolę odegrały też względy finansowe – ogłoszenie stanu klęski wiązałoby się z koniecznością wypłaty odszkodowań i dużym obciążeniem budżetu. Nie bez znaczenia była też pamięć społeczna o stanie wojennym, która mogła wywoływać opór wobec nadzwyczajnych środków.¹⁸ Najważniejszy był jednak aspekt polityczny – zgodnie z Konstytucją RP, wybory prezydenckie nie mogą się odbywać podczas stanu nadzwyczajnego ani 90 dni po jego zakończeniu.¹⁹ Rząd obawiał się, że ogłoszenie takiego stanu mogłoby zostać uznane za próbę wpłynięcia na proces wyborczy.²⁰ Podobne dylematy pojawiały się także przy wcześniejszych kryzysach, co pokazuje, że skuteczność reakcji państwa zależy nie tylko od decyzji doraźnych, ale również od systemowego przygotowania i spójnych ram prawnych.

We wrześniu 2024 roku Polska znalazła się ponownie w obliczu poważnego zagrożenia powszechnego, jakim była powódź w południowo-zachodnich regionach kraju, wywołana intensywnymi opadami deszczu. Zjawisko to, obejmujące zarówno Polskę, jak i sąsiednie Czechy, przypominało wcześniejsze katastrofy hydrologiczne, w tym powódź „tysiąclecia”, ukazując powtarzalny charakter zagrożeń naturalnych w tym regionie.²¹ Opady utrzymywały się przez kilka dni, prowadząc do gwałtownego wzrostu poziomu wód w rzekach, w konsekwencji czego doszło do ich wylania.²² Dotknięte powodzią rzeki obejmowały m.in. dorzecze Odry i jej dopływy oraz dorzecze Wisły.²³

Skutki powodzi były natychmiastowe i dramatyczne: przerwanie tamy w Stroniu Śląskim doprowadziło do zalania miejscowości, zniszczony został most tymczasowy w Głuchołazach, a miasta takie jak Nysa, Prudnik i Łądek-Zdrój znalazły się pod wodą.

17 P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a Konstytucyjne stany nadzwyczajne*, Palestra, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pan-demia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> (dostęp: 23.08.2025 r.).

18 S. Czarnow, *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34), s. 107-108.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 228 ust. 7.

20 B. Włodarczyk, *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wywołanych przez epidemię COVID-19*, „Studia Polityczne” 2021, t. 49, nr 4, s. 73.

21 R. Zych, *Formy Instytucjonalnej pomocy dla powodzi z 2024 r. w Polsce*, https://frdl.mazowsze.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/opinie-i-komentarze-powodz.pdf (dostęp: 24.08.2025 r.).

22 D. Springer, *Powódź 2024: wnioski doświadczenia i rekomendacje na przyszłość. Komunikacja, zarządzanie pomocą humanitarną i rola organizacji pozarządowych w trakcie katastrof naturalnych*, <https://humandoc.pl/wp-content/uploads/2025/03/rekomendacje.pdf> (dostęp: 24.08.2025 r.).

23 Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, *Raport z Przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego w 3 cyklu planistycznym*, https://powodz.gov.pl/www/powodz/aWORP/3W12_Zal7_Raport_Powodz_we_wrzesniu_2024_2025012_v1.00.pdf [dostęp: 24.08.2025 r.].

W odpowiedzi na sytuację Rada Ministrów, na wniosek premiera Donalda Tuska, wprowadziła stan klęski żywiołowej na obszarze części województw dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego na okres 30 dni.²⁴

Rozporządzenie to obejmowało kluczowe ograniczenia praw i wolności obywatelskich, w tym nakaz ewakuacji, obowiązek opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych i przemieszczania się zgodnie z wytycznymi władz. Zastosowane środki były ograniczone do niezbędnego minimum, co odróżniało je od pełnego katalogu regulacji przewidzianych w Ustawie o stanie klęski żywiołowej, wskazując na przyjęcie zasady proporcjonalności i minimalnej ingerencji w życie społeczne.²⁵ W kolejnych dniach rozporządzenie było kilkakrotnie modyfikowane – poszerzano obszar objęty stanem klęski żywiołowej o kolejne powiaty i gminy, a wprowadzano także dodatkowe obowiązki. W wyniku tych działań na terenach objętych zagrożeniem możliwe było bardziej skuteczne zarządzanie kryzysowe oraz koordynacja akcji ratunkowych.²⁶ W dniu 28 września wprowadzono drugi stan klęski żywiołowej obejmujący obszary, które nie były wcześniej objęte regulacjami, co doprowadziło do sytuacji występowania równocześnie dwóch stanów nadzwyczajnych dla tego samego zagrożenia, różniących się obszarem i datą zastosowania.²⁷

Po opanowaniu sytuacji na terenach objętych rozporządzeniami, 15 października 2024 r. zakończył się stan klęski żywiołowej wprowadzony 16 września. Kolejny stan, zastosowany 12 dni później, został zniesiony rozporządzeniem, które weszło w życie 16 października,²⁸ co nastąpiło na podstawie art. 6 ust. 2 Ustawy o stanie klęski żywiołowej.²⁹

Decyzja o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej wywołała zaskoczenie społeczne. W przeszłości władze wielokrotnie wstrzymywały się od stosowania środków nadzwyczajnych. Przyczynę takiego stanu rzeczy możemy upatrywać w chęci pokazania społeczeństwu reakcji na powstałe zagrożenie. W poprzednich latach władza wielokrotnie spotykała się z negatywnym odbiorem swoich działań ze strony opinii publicznej, co może jednoznacznie wskazywać na chęć zmiany w tym zakresie. Stan klęski żywiołowej umożliwił szybsze i skuteczniejsze reagowanie na zagrożenie, choć jednocześnie uwidocznił istniejące braki w systemie zarządzania kryzysowego. Ana-

24 DP, Stan Klęski Żywiołowej. Jest zapowiedź premiera Donalda Tuska, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/powodz-2024-donald-tusk-zapowiedzial-stan-kliski-zywiolowej/j576nzz2> (dostęp: 24.08.2025 r.).

25 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego, (Dz.U. z 2024 r. poz. 1365).

26 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego, (Dz.U. z 2024 r. poz. 1365).

27 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego, (Dz.U. z 2024 r. poz. 1435).

28 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r. w sprawie zniesienia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego, (Dz.U. z 2024 r. poz. 1527).

29 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, (Dz. U. z 2025 r. poz. 112 z późn. zm.), art. 6 ust. 2.

liza skutków powodzi wciąż jest w toku, jednak wstępne dane wskazują, że życie straciło dziewięć osób, a straty materialne oszacowano na około 10 miliardów złotych.³⁰

Analiza wybranych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego w Polsce – od katastrofy w Czarnobylu, przez powódź „tysiąclecia” w 1997 roku, pandemię COVID-19, aż po powódź z 2024 roku – wskazuje na powtarzalność występowania zagrożeń oraz schematy reakcji władz państwowych. W wielu przypadkach państwo ograniczało się do stosowania normalnych środków konstytucyjnych, rezygnując z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, mimo że przesłanki do ich zastosowania były spełnione. Decyzje te były motywowane przede wszystkim względami politycznymi, takimi jak zbliżające się wybory czy obawa przed negatywnym odbiorem społecznym, co ograniczało możliwość szybkiego i pełnego reagowania na zagrożenia oraz przesłankami gospodarczymi, które wiązały się z wypłacaniem odszkodowań. Historia kryzysów hydrologicznych w południowo-zachodnich regionach Polski pokazuje zarówno naturalną wrażliwość terenu, jak i konsekwencje wcześniejszych zaniedbań infrastrukturalnych oraz planistycznych.

Możliwość zwiększenia poziomu bezpieczeństwa powszechnego Polski poprzez wprowadzenie nadzwyczajnych regulacji

Katastrofy naturalne i awarie techniczne, które miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilku dekad stanowiły poważne wyzwania dla organów władzy publicznej, wymagały sprawnej koordynacji działań oraz podejmowania szybkich i efektywnych decyzji, aby jak najsprawniej przywrócić normalne funkcjonowanie państwa. Reakcje te są determinantem poziomu zaufania społecznego do państwa, które wielokrotnie były zachwiane poprzez błędne oraz spóźnione decyzje osób rządzących. Analizując powyższe przykłady, można wysnuć wnioski dotyczące poprawy efektywności działań organów publicznych w sytuacjach kryzysowych, tym samym zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa powszechnego Polski poprzez zastosowanie w tych sytuacjach regulacji nadzwyczajnych. Główną powtarzającą się przyczyną, która przeważała za niewprowadzaniem stanów nadzwyczajnych była przesłanka polityczna. Zagrożenia te można porównać do powodzi z 2024 r., w której to władza zdecydowała się po raz pierwszy zastosować stan klęski żywiołowej na terenie Rzeczypospolitej.

W przypadku omówionej powyżej katastrofy elektrowni jądrowej w Czarnobylu brak zastosowania stanu wyjątkowego – w którym to przesłanką mogło być wystąpienie zagrożenia spełniającego kryteria klęski żywiołowej – spowodowało, że spo-

30 D. Springer, Powódź 2024: wnioski doświadczenia i rekomendacje na przyszłość. Komunikacja, zarządzanie pomocą humanitarną i rola organizacji pozarządowych w trakcie katastrof naturalnych, <https://humandoc.pl/wp-content/uploads/2025/03/rekomendacje.pdf> (dostęp: 24.08.2025 r.).

łączeństwo nie zostało w pełni i na czas poinformowane o skali zagrożenia. Wprowadzenie nadzwyczajnych regulacji pozwoliłoby między innymi na wprowadzenie godziny milicyjnej w najbardziej zagrożonych terenach, ograniczenie produkcji i konsumpcji skażonych produktów spożywczych oraz uruchomienie sztabów kryzysowych i działań Komitetu Obrony Kraju. Presja polityczna jak również zależności Polski od informacji płynących z Moskwy doprowadziła do manipulacji faktami i braku przejrzystych i precyzyjnych wytycznych dla władz lokalnych. Skutkiem tej sytuacji było zwiększone zagrożenie zdrowotne dla społeczeństwa i dezorganizacje działań podejmowanych na wszystkich szczeblach.

Podobna sytuacja miała miejsce podczas powodzi "tysiąclecia", kiedy to nie zastosowanie obowiązującej w tamtym czasie Ustawy z 1983 r. o stanie wyjątkowym, można by z perspektywy czasu ocenić za błędną decyzję. Zagrożenie to wprost spełniało przesłanki do jego wprowadzenia, jednakże względy polityczne – w tym zbliżające się wybory – temu zapobiegły. Co za tym idzie działania administracji publicznej jak również służb ratowniczych należy ocenić jako mniej skuteczne, natomiast koordynacja na poziomie centralnym i lokalnym została zaburzona. Zastosowanie nadzwyczajnych regulacji umożliwiłoby skuteczniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów publicznych, dałoby podstawę do nakazu ewakuacji czy ograniczenie użytkowania gruntów jak również użycie Sił Zbrojnych, co znacząco poprawiłoby oraz przyspieszyłoby powrót do normalnego funkcjonowania państwa.

Kolejnym przykładem, w którym to nie zdecydowano się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, była pandemia COVID-19. Powtarzające się przesłanki polityczne w tym wypadku zbliżające się wybory na urząd Prezydenta RP oraz gospodarcze związane z wypłacaniem odszkodowań, doprowadziły do ograniczonych możliwości prawnych władzy w koordynowaniu działań jak również sporów kompetencyjnych pomiędzy poziomem centralnym a samorządowym. Zastosowanie stanu klęski żywiołowej, ograniczyłoby przypuszczenia, co do legalności wprowadzonych działań, a co za tym idzie społeczeństwo bardziej respektowałoby wprowadzone ograniczenia.

Analogie w przesłankach niezastosowania stanów nadzwyczajnych są zauważalne, co w konsekwencji wpływało na obniżenie skuteczności działań organów władzy publicznej oraz pogorszenia sytuacji społecznej. Działania te utrudniały jednoznaczne określenie odpowiedzialności, opóźniały reakcję i wprowadzały chaos kompetencyjny na wszystkich szczeblach.

Przełom nastąpił podczas powodzi w 2024 roku, kiedy to władza po raz pierwszy zdecydowała się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej co pozwoliło na skuteczne nakazanie ewakuacji, ograniczenie przebywania na zagrożonych obszarach,

szybką koordynację działań ratowniczych oraz uruchomienie rezerw państwowych i wsparcie Sił Zbrojnych. Decyzje były podejmowane sprawniej, komunikaty były jednolite i przejrzyste, a spory kompetencyjne między poszczególnymi szczeblami oraz jednostkami ograniczone. Sytuacja ta jednoznacznie pokazuje, że wykorzystanie nadzwyczajnych regulacji znacząco zwiększa efektywność działań państwa w sytuacjach kryzysowych. Trzeba pamiętać, że zwykłe środki prawne takie jak plany zarządzania kryzysowego czy działanie służb publicznych w trybie pomocniczym jest obciążone ograniczeniami administracyjnymi w porównaniu z nadzwyczajnymi uprawnieniami.

Można bowiem stwierdzić, że zastosowanie stanu klęski żywiołowej zwiększa efektywność działań władz, pozwala im wprost proporcjonalnie do występującego zagrożenia, ograniczać prawa i wolności człowieka i obywatela oraz podejmować decyzje, które przy zastosowaniu zwykłych środków konstytucyjnych natrafiłyby na biurokratyczne przeszkody. Głównym celem zastosowania stanu nadzwyczajnego jest jak najszybszy powrót do normalnego funkcjonowania państwa. Jak można wywnioskować nieodłącznym elementem tej decyzji jest ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, jak wskazuje konstytucja RP ograniczenia te powinny być stosowane wyłącznie w przypadkach przewidzianych prawem, w sposób proporcjonalny do powstałego zagrożenia oraz zredukowany do minimum. Dlatego uprawnienia te powinny być stosowane tylko w kryzysowych sytuacjach, aby zapobiegać nadużyciom ze strony władzy. Decyzja ta niesie za sobą zarówno korzyści, jak i zagrożenia. Do pozytywów możemy zaliczyć możliwość natychmiastowego ograniczenia rozprzestrzeniania się zagrożenia, sprawniejszą ewakuację ludności oraz skuteczniejsze prowadzenie akcji ratowniczych. Wynika to z możliwości szybkiego reagowania na zagrożenia w sposób skoordynowany i zorganizowany, wynikający z przeznaczonych do tego procedur. Jednakże istnieją również pewne zagrożenia związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Możemy do nich zaliczyć nieadekwatne obostrzenia do powstałego zagrożenie, problemy finansowe osób jak i również przedsiębiorstw, wynikające z wprowadzonych ograniczeń oraz podejmowanie decyzji pod presją czasu, które mogą mieć negatywne konsekwencje. Nadmierna ingerencja państwa w życie obywateli może przynieść odwrotny skutek do tego czego oczekujemy, dlatego ważne jest, aby kierować się zasadą proporcjonalności i legalizmu przy podejmowaniu działań, a za najważniejsze brać pod uwagę potrzebę i bezpieczeństwo obywatela.

Analiza powodzi z 2024 r. pokazuje, że szybkie zastosowanie stanu klęski żywiołowej mogło zwiększyć poziom bezpieczeństwa obywateli na jego terenie, dzięki temu, że władza była w stanie skuteczniej zarządzać zasobami ratowniczymi. Przejrzystość

komunikacji, jasne określenie zasad i czasu obowiązywania wprowadzonych obostrzeń zwiększyły przestrzeganie nakazów i zakazów przez społeczeństwo. Dzięki temu, że władza działała zgodnie z zasadą legalizmu i proporcjonalnie do powstałego zagrożenia opinia publiczna przychylniejsza była do postanowień władz. Czego nie można powiedzieć między innymi o pandemii COVID-19 podczas której wprowadzone obostrzenia zostały podważane przez sądy, co wiązało się z obniżeniem poziomu bezpieczeństwa. Dobrze skoordynowane działania zwiększają skuteczność reagowania na niebezpieczeństwa, a także na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli.

Podsumowanie

Na przełomie XX i XXI wieku Rzeczypospolita Polska doświadczyła szeregu zagrożeń, które w różnym stopniu oddziaływały na bezpieczeństwo powszechne jak również funkcjonowanie państwa. Analiza wybranych z nich – katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu, powódź "tysiąclecia", pandemia COVID-19 oraz powódź z 2024 roku – pozwoliły na wysnucie analogii pomiędzy nimi, ale również wniosków, które pomogą w reagowaniu na przyszłe zagrożenia. W każdym z opisanych przypadków pojawiła się równowaga interesu bezpieczeństwa publicznego z politycznymi kalkulacjami władzy.

Zestawienie powyższych zagrożeń pozwala na wskazanie trzech głównych kategorii charakterystycznych dla polski w podanym okresie. Pierwszą z nich są awarie techniczne, czego idealnym przykładem była katastrofa w Czarnobylu, która nie wydarzyła się na terytorium kraju, lecz jej skutki dotknęły Polskę. Brak przejrzystych informacji, lojalność wobec Moskwy zagroziły zdrowiu obywateli. Drugą kategorią są zagrożenia naturalne do których zaliczymy powódź z 1997 roku jak również tą która wystąpiła w 2024 roku. Pojawiły się one na tym samym terenie co może wskazywać na zwiększone prawdopodobieństwo podobnych katastrof w przyszłości. Historia pokazuje, że władza nie wyciągnęła wniosków co do poprzedniej powodzi w zakresie zaniedbań hydrologicznych na obszarze powodziowym. Znaczącą zmianą było zastosowanie w 2024 rok regulacji nadzwyczajnych. Jednakże obszar ten wymaga stałego doskonalenia systemów ostrzegania, planów ewakuacji i procedur zarządzania kryzysowego. Do trzeciej kategorii możemy zaliczyć zagrożenia biologiczne, które najpełniej ujawniły się podczas pandemii COVID-19. Brak wprowadzenia formalnego stanu nadzwyczajnego doprowadził do sporów kompetencyjnych, podważał legalność wielu restrykcji i obniżał poziom społecznego zaufania do instytucji państwowych.

Warto podkreślić, że w trzech pierwszych przypadkach władza nie zastosowała formalnego stanu nadzwyczajnego, tylko kierowała się zwykłymi środkami konstytucyjnymi. Przyczyny takiego stanu rzeczy możemy upatrywać w przesłankach politycznych, w tym obaw o wyniki wyborcze. Brak takiej decyzji utrudniał przejrzyste określenie kompetencji organów, opóźniał działania ratownicze oraz ograniczał skuteczność zarządzania kryzysowego. Dopiero podczas powodzi z 2024 roku możemy dostrzec spójność i efektywność w działaniu władz oraz poparcie społeczeństwa na podejmowane decyzje. Przykład ten dowodzi, że konstytucyjne regulacje nadzwyczajne mogą w praktyce zwiększać efektywność podejmowanych działań a co się z tym wiąże również bezpieczeństwo dla obywateli na terenie zagrożonym.

Z perspektywy przyszłych zagrożeń należy przyjąć, że wszystkie niebezpieczeństwa nadal pozostają aktualne, a ich intensywność z każdym rokiem może wzrastać. Szybki rozwój technologii niesie ryzyko poważnych awarii przemysłowych, zmiany klimatyczne zwiększają częstotliwość zjawisk pogodowych, a globalizacja sprzyja rozpowszechnianiu się chorób zakaźnych. Polska powinna traktować stan klęski żywiołowej jak realne narzędzie ochrony bezpieczeństwa powszechnego a nie oceniać go przez pryzmat rozwiązań politycznych.

Doświadczenia minionych dekad ukazują, powtarzalność występujących zagrożeń co wiąże się z tym, że mogą one występować również w przyszłości. Wnioskiem kluczowym jest konieczność formalnego, legalnego i proporcjonalnego stosowania nadzwyczajnych regulacji, które zwiększają skuteczność reakcji, chroni porządek konstytucyjny i buduje zaufanie obywateli do władzy. Powinno być to powiązane z edukacją społeczeństwa³¹ na temat istoty stanów nadzwyczajnych, aby przygotować obywateli na jego nagłe wprowadzenie.

31 I. Urych, *Bezpieczeństwo jako kategoria edukacyjna. Współczesne tendencje*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2025, nr 32(17), s. 28-29.

Bibliografia

Literatura

- Czarnow S., *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34).
- Dąsał M., Szlagowska-Papuzińska A., Sasuła Ł., *Kontrowersje związane z krótko i długofalowymi skutkami katastrofy w Czarnobylu (1986)*, Medycyna Nowożytna, Tom 30, Suplement II/2024.
- Dubiecki A., Słota H., Zieliński J. (red.), *Dorzecze Odry. Monografia powodzi lipiec 1997*, Wydawca: Instytut Metrologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1999.
- Dulewicz J., Zawisza M., *Spółeczeństwo polskie wobec katastrofy w elektrowni w Czarnobylu*, w: T. Głowiński, E. Kścik (red. nauk.), *Od powietrza, głodu, ognia i wojny... Klęski elementarne na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo GAJT, Wrocław 2013.
- Dworaczek K., *W cieniu radioaktywnej chmury. Konsekwencje katastrofy czarnobylskiej w Polsce*, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa/Wrocław 2022.
- Hac P., *Działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wyjątkowym. Aspekty prawne, historyczne oraz operacyjne*, Wydawnictwo TWO, Warszawa 2023.
- Jagusiak B., Świniarski J., *Bezpieczeństwo: między zagrożeniami i wyzwaniem* w: B. A. Orłowska, A. Chabasińska, J. Lubimow (red.), *Bezpieczeństwo ujęcie interdyscyplinarne*, Akademia im. Jakuba z Paradyża, Gorzów Wielkopolski 2021.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, Organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2017.
- Płonka-Syroka B., *Pandemia COVID-19 (2020–2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” 2023, nr 47 (2).
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2005.
- Springer D., *Powódź 2024: wnioski doświadczenia i rekomendacje na przyszłość. Komunikacja, zarządzanie pomocą humanitarną i rola organizacji pozarządowych w trakcie katastrof naturalnych*, 2025. <https://humandoc.pl/wp-content/uploads/2025/03/rekomendacje.pdf>
- Urych I., *Bezpieczeństwo jako kategoria edukacyjna. Współczesne tendencje*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 32 (17), 2025.

Włodarczyk B., *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wywołanych przez epidemię COVID-19*, „Studia Polityczne” 2021, t. 49, nr 4, 2021.

Włodarczyk B., *Powódź Tysiąclecia z 1997 roku. Wymiar społeczny i instytucjonalny*, „Social Contexts”, t. 9, nr 1 (17) 2021.

Źródła prawa

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 października 2024 r. w sprawie zniesienia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego i lubuskiego, (Dz.U. 2024, poz. 1527).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego, (Dz.U. 2024, poz. 1365.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego i lubuskiego, (Dz.U. 2024, poz. 1435.).

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, (Dz.U. 2025, poz. 112 z późn. zm.).

Źródła internetu

DP, *Stan Klęski Żywiołowej. Jest zapowiedz premiera Donalda Tuska*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/powodz-2024-donald-tusk-zapowiedzial-stan-kleski-zywiolowej/j576nz2>

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, *Raport z Przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego w 3 cyklu planistycznym*, https://powodz.gov.pl/www/powodz/aWORP/3W12_Zal7_Raport_Powodz_we_wrzesniu_2024_20250124_v1.00.pdf

Trojanowski W., Dobrzyński L., Droste E., Strupczewski A., *W 20-tą rocznicę awarii czarnobylskiej elektrowni jądrowej*, Narodowe Centrum Badań Jądrowych, marzec 2006, https://www.ncbj.edu.pl/zasoby/awarie/20_rocznica_czarnobyla.pdf

Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/arttykul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stanynadzwyczajne>

Zych R., *Formy instytucjonalnej pomocy dla powodzi z 2024 r. w Polsce*, https://frdl.mazowsze.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/opinie-i-komentarze-powodz.pdf