

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Uczelnia Łazarskiego

KONTROLA PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY DECYZJI O ODOSOBNIENIU

Początek lat dwudziestych XXI w. przyniósł wiele nieprzewidzianych i groźnych zdarzeń (pandemia, wybuch wojny na Ukrainie), które na nowo wzbudziły zainteresowanie problematyką stosowania przez administrację publiczną środków prawnych służących ochronie bezpieczeństwa publicznego, szczególnie w jego wymiarze wewnętrznym. Zagadnienia, które do niedawna niejako znajdowały się na obrzeżu zainteresowania praktyki i doktryny, obecnie stały się przedmiotem badań. Tymczasem oczywiste jest, że „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą i celem zarówno człowieka, jak i grup społecznych. Ma ono zaspokoić ich potrzeby rozwoju, trwania, spokoju, dobrobytu, równowagi i zadowolenia. Brak tak rozumianego bezpieczeństwa wywołuje poczucie zagrożenia i niepokój”¹. Bezpieczeństwo jest zatem jedną z podstawowych potrzeb człowieka, a państwo, jako jedna z podstawowych form organizacji ludzi, zostało powołane do zapewnienia im ochrony zarówno przed zagrożeniami pochodzącymi od sił przyrody, jak i innych jednostek ludzkich. Wskazuje się bowiem, że „zasadniczym celem funkcjonowania władzy, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju. Zatem zadaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zapewnienie bezkonfliktowego

¹ D. SKAŁSKI, M. FORMELA, M. TUZ, D. POŻARSKI, *Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2019, s. 11.

rozwoju społeczeństwa poprzez utrzymanie zdolności do reagowania (odpowiednio do zaistniałej sytuacji) w przypadku zagrożeń porządku publicznego, wystąpienia klęski, katastrofy, zagrożeń porządku konstytucyjnego i każdego innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową w drodze zorganizowanych i zespolonych działań (tak w układzie funkcjonalnym, jak i terytorialnym, wszystkich szczebli władzy i społeczności lokalnych)². Bez sprawnego systemu reagowania władz publicznych na powstałe zagrożenia państwo staje się niepotrzebne i obumiera. Stąd na nowo warto przyrzeć się instytucjom prawnym statuującym reguły działania państwa w sytuacjach, gdy zostaje naruszona lub tylko zagrożona wartość, jaką jest bezpieczeństwo. Dotyczy to szczególnie działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, w których zwykle środki działania są niewystarczające do usunięcia niebezpieczeństwa. Wtedy państwo jest zobowiązane do zastosowania szczególnych rozwiązań pozwalających na zapobieżenie tego rodzaju zagrożeniom lub usunięcie ich skutków. Środkiem prawnym ochrony przed niecodziennymi rodzajami niebezpieczeństw są stany nadzwyczajne rozumiane jako „pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga zastosowania takich środków szczególnych, jak: koncentracja władzy w rękach prezydenta i rządu, ograniczenie praw i wolności obywateli, zmiany w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych, zmiany w systemie stanowienia prawa. Stan nadzwyczajny jest pojęciem zbiorczym obejmującym sytuacje szczególnego zagrożenia instytucji ustroju państwa lub jego wewnętrznej organizacji, takie jak m.in.: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan oblężenia, stan zagrożenia, stan obrony, stan wojenny, stan wojny”³. Artykuł 228 ust. 1 Konstytucji RP⁴ określa trzy rodzaje

² B. WIŚNIEWSKI, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – pojęcie, istota, systemy, konteksty*, [w:] *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, red. B. WIŚNIEWSKI, Warszawa 2014, s. 302.

³ A. ŻYWICKA, *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w XXI wieku. Podręcznik akademicki*, red. M. PAŹDZIOR, J. TRUBALSKA, Ł. WOJCIECHOWSKI, A. ŻYWICKA, Lublin 2018, s. 356.

⁴ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych uprawnia organy władzy publicznej do ograniczenia praw obywatelskich. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w demokratycznym państwie prawa, w którym prawa obywatelskie powinny stanowić fundament postępowania administracji publicznej wobec osób fizycznych.

W sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oczywiste jest, że należy stosować wyjątkowe środki służące ochronie państwa i mieszkających w nim ludzi. Takim środkiem jest określone w art. 17 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym⁵ odosobnienie będące administracyjnoprawnym środkiem prawnym pozwalającym na pozbawienie wolności osoby, której działalność zagraża konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu. Zgodnie z art. 17 ust. 4 u.s.w. o odosobnieniu orzeka wojewoda w formie decyzji administracyjnej. Decyzja wojewody o odosobnieniu jest ostateczna, a zatem nie podlega kontroli instancyjnej, lecz na podstawie art. 17 ust. 6 u.s.w. można ją zaskarżyć bezpośrednio do sądu administracyjnego⁶. Dlatego warto się przyzrzeć zarówno przesłankom tego środka prawnego, jak i zastanowić się, jak powinny być one interpretowane w świetle dotychczasowej praktyki i przepisów Konstytucji RP przez sądy administracyjne oraz jak sądy administracyjne będą badały procedurę wydania decyzji o odosobnieniu.

Artykuł 17 ust. 1 i 2 u.s.w. określa, że w okresie stanu wyjątkowego decyzja o odosobnieniu może być wydana wobec osoby, która ukończyła 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego

⁵ Tekst jedn. Dz. U., z 2017 r., poz. 1928; dalej: u.s.w.

⁶ Oznacza to, że strona nie jest zobowiązana zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.) wnieść skargę za pośrednictwem wojewody, ale składa ją wprost do właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję o odosobnieniu – wojewódzkiego sądu administracyjnego.

popelnieniu. Przepis ten jednak nie narusza immunitetów wynikających z odrębnych przepisów. Nadto odosobniona może być również osoba, która ukończyła 17 lat, gdy przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna. Przepis ten statuuje przesłanki negatywne i pozytywne odosobnienia. Wystąpienie tylko jednej przesłanki negatywnej powoduje, że decyzja o odosobnieniu nie może być wydana, a jeśli dana osoba została odosobniona, mimo istnienia wobec niej przesłanki negatywnej – decyzja o odosobnieniu powinna zostać uchylona. Natomiast zaistnienie choćby jednej z przesłanek pozytywnych wobec danej osoby powoduje, że może ona zostać wydana.

Przesłankami negatywnymi decyzji o odosobnieniu są wiek danej osoby lub ochrona wynikająca z legitymowania się immunitetem.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 u.s.w. odosobniona może być osoba, która ukończyła 18 lat, natomiast nieletni, który ukończył 17 lat, może być odosobniony jedynie wówczas, gdy przeprowadzona uprzednio z nim rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna. Ustawa o stanie wyjątkowym bezwzględnie zatem zakazuje odosobnienia nieletniego, który nie ukończył 17 lat. Wobec jednoznacznego brzmienia art. 17 ust. 2 u.s.w. w sytuacji, gdyby decyzja o odosobnieniu została wydana wobec nieletniego przed ukończeniem przez niego 17. roku życia, sąd administracyjny powinien na podstawie art. 156 § 2 k.p.a. stwierdzić jej nieważność jako wydanej bez podstawy prawnej. Natomiast w przypadku nieletniego, który ukończył 17. rok życia, ale jeszcze nie ma 18 lat, sąd powinien zbadać dwa elementy. Po pierwsze, czy w stosunku do niego przed wydaniem decyzji o odosobnieniu przeprowadzono z nim rozmowę ostrzegawczą. Po drugie, czy przeprowadzona rozmowa nie dała pożądanego efektu polegającego na zaniechaniu przez nieletniego zachowań określonych w art. 17 ust. 1 u.s.w., a więc okazała się nieskuteczna. W tym zakresie sąd administracyjny powinien skontrolować, czy faktycznie rozmowa była przeprowadzona oraz w jaki sposób organ wykazał jej nieskuteczność. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdyby taka rozmowa miała miejsce już po wydaniu decyzji o odosobnieniu lub gdyby przeprowadzono ją jedynie *pro forma*, po to, aby natychmiast po jej zakończeniu wydać decyzję o odosobnieniu. Wydaje się, że wyjątkowo można byłoby uznać, że nieletni może zostać odosobniony zaraz

po przeprowadzeniu rozmowy ostrzegawczej, gdy z treści wypowiedzi nieletniego, sposobu jego zachowania się jednoznacznie można przesądzić, że rozmowa nie przyniosła rezultatów, a zatem istnieje podejrzenie, że może on wykonywać lub kontynuować wykonywanie działalności zagrażającej konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo nie odstąpi on od zamiaru popełnienia czynu karalnego lub ucieczki po jego popełnieniu.

Negatywna przesłanką odosobnienia jest również podleganie przez osobę, wobec której może zostać wydana decyzja, immunitetowi. W obecnym stanie prawnym przeszkodę do odosobnienia będzie stanowił immunitet procesowy „stanowiący pewnego rodzaju przeszkodę procesową. Nie wyłącza on bowiem odpowiedzialności karnej, bowiem po jego uchyleniu sprawca odpowiada na normalnych zasadach. Do czasu uchylenia tego immunitetu nie jest możliwe pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności karnej”⁷. Immunitet procesowy obejmuje parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, a także między innymi Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa NIK, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W sytuacji, w której właściwy organ nie wydał zgody na odosobnienie⁸ – wojewoda nie może wydać decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.s.w., a decyzja o odosobnieniu wydana wobec takiej osoby jako wydana z rażącym naruszeniem prawa – powinna na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zostać uznana za nieważną.

Przesłanki pozytywne można podzielić na ogólne i szczególne. Przesłanka ogólna została wypracowana przez doktrynę. Powinna ona zostać zastosowana zawsze przy ocenie prawidłowości zastosowania przywołanej w decyzji o odosobnieniu przesłanki szczególnej. Przesłanką ogólną jest proporcjonalność zastosowanego wobec danej osoby środka administracyjnego. Przesłanka ogólna jest wywodzona z treści art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, wedle którego działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego

⁷ A. PREISNER, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. KALINA-PRASZNIC, Warszawa 2007, s. 233.

⁸ Np. zgodnie z art. 206 Konstytucji RP Prezes NIK nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu.

funkcjonowania państwa. Przepis ten „zakłada, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze chronionego w ten sposób interesu publicznego. Oznacza to, że ograniczenie praw jednostki musi być odpowiednie względem celu, któremu służy dana regulacja”⁹. Odosobnienie jest elementem ochrony wartości określonych w art. 230 Konstytucji RP statuującym cele, dla których został wprowadzony stan wyjątkowy, tj. zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a „działania organów władzy powinny być nakierowane wprost na ograniczenie skutków lub neutralizowanie przyczyn stanu nadzwyczajnego; nie mogą realizować dodatkowych, ukrytych celów, niezwiązanych z zagrożeniami, które wywołały specjalny reżim prawny funkcjonowania państwa. Działania te powinny być także konieczne i adekwatne do sytuacji, a więc należy wykluczyć korzystanie ze środków nadmiernie uciążliwych i ekstensywnych (np. co do obszaru terytorialnego i czasu, na który zostały przewidziane) oraz nieproporcjonalnych w stosunku do korzyści, które w praktyce mogą przynieść. W tym zakresie zawsze należy stosować miarę proporcjonalności działania, co dotyczy zarówno ingerencji w wolności i prawa jednostki (aspekt praw podstawowych), jak i ogólnego modelu pracy organów władzy publicznej (aspekt ustrojowy). Podstawowym celem aktywności państwa w czasie stanu nadzwyczajnego jest możliwie szybkie zażegnanie sytuacji kryzysowej i powrót do normalnego trybu funkcjonowania państwa. Intensywność środków powinna być dostosowana do zmiennego w czasie stopnia zagrożenia”¹⁰. Oceniając decyzję o odosobnieniu, sąd powinien ocenić, czy zastosowany środek jest współmierny do ochrony wartości, których naruszeniu ma przeciwdziałać wprowadzenie stanu wyjątkowego, a więc, gdy „cel wprowadzenia ograniczeń pokrywa się z ich skutkami, to zastosowane środki są przydatne do osiągnięcia celu”¹¹.

⁹ A. SURÓWKA, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 4/2014, s. 141.

¹⁰ P. RADZIEWICZ, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*², red. P. TULEJA, «Lex/el.» 2021, art. 228.

¹¹ A. SURÓWKA, *op. cit.*, s. 143.

Jeśli cel odosobnienia nie jest związany z ochroną wartości, dla których wprowadzono stan wyjątkowy¹², lub związek ten jest bardzo odległy, a nawet tylko hipotetyczny, nie można uznać, że decyzja o odosobnieniu jest zgodna z prawem.

Przesłanki szczególnie zostały wymienione wprost w art. 17 ust. 1 u.s.w. i należą do nich:

1. uzasadnione podejrzenie, że dana osoba, pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu;
2. odosobnienie jest niezbędne do zapobieżenia popełnienia czynu karalnego;
3. odosobnienie jest niezbędne do zapobieżenia uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu.

Pierwsza z przesłanek szczególnych posługuje się pojęciem „uzasadnionego podejrzenia”, na które składają się dwa elementy: obiektywny i subiektywny. Obiektywny element to dysponowanie przez wojewodę materiałem dowodowym wskazującym, że istnieje duże, niemalże graniczące z pewnością prawdopodobieństwo, że dana osoba, jeśli pozostanie na wolności, będzie prowadziła działania przeciwko konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu. Z kolei element subiektywny to przeświadczenie organu wynikające z zebranego materiału dowodowego, że do wspomnianej wyżej działalności może dojść, gdy dana osoba nie zostanie odosobniona. W tym zakresie z treści art. 17 ust. 1 u.s.w. nie wynika, aby wojewoda, wydając decyzje o odosobnieniu, musiał posiadać informacje, że do

¹² Zauważa się np., że każde ograniczenie określone w przepisach o stanach nadzwyczajnych powinno służyć jedynie interesowi publicznemu, a nie przynosić korzyść poszczególnym jednostkom (por. W. SZCZOTKA, *Ograniczenia ochrony dóbr osobistych w warunkach stanów nadzwyczajnych wprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska», Sectio G, 69.1/2022, s. 171), a zatem jeśli odosobnienie służy jedynie interesowi o charakterze jednostkowym, nawet jeśli jest to interes państwowej jednostki organizacyjnej, ale nie ma związku z zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – decyzję o odosobnieniu należy uchylić.

takiej działalności już doszło lub dana osoba się już do niej przygotowuje. Odosobnienie ma charakter zapobiegawczy, a więc w tym zakresie wystarczy samo podejrzenie, że zachowania skierowane przeciwko konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu będą mogły mieć miejsce; może to na przykład wynikać z wcześniejszego postępowania osoby, wobec której ma zostać wydana decyzja o odosobnieniu.

Decyzja o odosobnieniu może być również wydana, gdy jest niezbędna do zapobieżenia popełnienia przez daną osobę czynu karalnego. W tym zakresie „czynem karanym jest czyn zabroniony, w reakcji na który może być orzeczona przewidziana przez prawo kara. Może więc nim być zarówno przestępstwo, jak i wykroczenie. Trzeba wszakże uznać, że nie chodzi tu o jakiegokolwiek przestępstwo lub wykroczenie, ale wyłącznie o czyn istotny z punktu widzenia zagrożeń, które zdecydowały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego”¹³. Zgodnie z zasadą proporcjonalności odosobnienie nie może być wydane w innym celu jak tylko związanym ze stanem wyjątkowym. Wojewoda nie może uznać odosobnienia jako środka służący zwalczaniu każdego rodzaju przestępczości, lecz jedynie taki, który ma być realizowany dla ochrony wartości, z powodu których został wprowadzony stan wyjątkowy. Nie chodzi tu tylko o przestępstwa godzące w dobra określone w pierwszej przesłance szczególnej, a więc konstytucyjny ustroj państwa, bezpieczeństwo obywateli bądź porządek publiczny. Niemniej zawsze decyzja o odosobnieniu powinna wykazywać związek pomiędzy czynem, dla zapobieżenia którego została wydana, a przyczynami wprowadzenia stanu wyjątkowego. Decyzja o odosobnieniu w przypadku drugiej przesłanki szczególnej jest wydawana, ponieważ jest to „niezbędne do zapobieżenia” popełnienia czynu. „Niezbędny” w ujęciu językowym oznacza „konieczny, potrzebny, nieodzowny, niezastąpiony”¹⁴, natomiast słowo „zapobiec” jest rozumiane jako „nie dopuścić do czegoś złego”¹⁵.

¹³ R. GIĘTKOWSKI, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, «PiP» 12/2007, s. 40.

¹⁴ *Wielki słownik języka polskiego*, t. h-n, red. S. DUBISZ, Warszawa 2018, s.v. „niezbędny”.

¹⁵ *Wielki słownik języka polskiego*, t. u-ż, red. S. DUBISZ, Warszawa 2018, s.v. „zapobiec”.

Można zatem przyjąć, że decyzja o odosobnieniu z powołaniem na drugą przesłanką szczególną może być wydana wówczas, gdy nie budzi wątpliwości, że dana osoba podjęła czynności zmierzające do popełnienia czynu, a jedynym środkiem mogącym ją powstrzymać jest odosobnienie.

Trzecia przesłanka szczególna decyzji odosobnienia dotyczy sytuacji, gdy należy danej osobie uniemożliwić ucieczkę po popełnieniu czynu. Wydaje się, że decyzja o odosobnieniu na podstawie tej przesłanki dotyczy może dwojakich zachowań. Po pierwsze, „muszą istnieć w tym przypadku dowody wskazujące nie tylko na przygotowanie czynu karalnego, ale i na podjęcie czynności przygotowujących ucieczkę po jego popełnieniu”¹⁶. W tym wypadku organ ma do czynienia nie tylko z sytuacją, w której wypełnione są warunki do zastosowania wobec danej osoby odosobnienia na podstawie drugiej przesłanki, ale nadto jest on w posiadaniu dowodów, że sprawca po popełnieniu czynu będzie chciał uciec. Po drugie, może wystąpić sytuacja, w której dana osoba popełniła już czyn, który stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, lecz nie zastosowano wobec niej środka z art. 17 ust. 1 u.s.w. na przykład z powodów zdrowotnych lub humanitarnych, jednak pojawiły się dowody, że chcąc uniknąć odpowiedzialności za takie czyny, planuje ona ucieczkę.

Poza przesłankami decyzji o odosobnieniu sąd administracyjny będzie badał również prawidłowość procedury prowadzącej do wydania takiej decyzji. Tryb postępowania przy wydawaniu decyzji o odosobnieniu określa art. 17 ust. 3-6 u.s.w. Ustawa o stanie wyjątkowym dokładnie określa kompetencje organu uprawnionego do wydania decyzji o odosobnieniu; jest nim wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej. Niedopuszczalne jest zatem, aby decyzje o odosobnieniu wydawał wojewoda w stosunku do osoby, która przebywa stale lub czasowo na terenie innego województwa niż to, na terenie którego sprawuje on funkcje określone w art. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁷. Jeżeli wojewoda powziąłby decyzje o odosobnieniu

¹⁶ R. GIĘTKOWSKI, *op. cit.*, s. 41.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 190.

w stosunku do osoby, która nie przebywa na stałe lub czasowo na terenie województwa, w którym sprawuje on urząd – wówczas zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. taka decyzja, jako wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, jest dotknięta wadą nieważności. Decyzja o odosobnieniu powinna być podjęta na wniosek enumeratywnie wymienionych w art. 17 ust. 4 u.s.w. organów, tj. prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Niedopuszczalne jest więc wydanie przez wojewodę decyzji o odosobnieniu z własnej inicjatywy lub na wniosek innego organu (np. Centralnego Biura Antykorupcyjnego albo Agencji Wywiadu). Ustawa o stanie wyjątkowym jednoznacznie określa bowiem katalog organów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji statuowanej w art. 17 ust. 1 u.s.w., uznając, że tylko one ze względu na wykonywane zadania posiadają wiedzę pozwalającą na ocenę zagrożenia, jakie dla konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego stanowi dana osoba. Inne organy, jeśli posiadają taką wiedzę, nie mogą z wnioskiem o odosobnienie zwrócić się bezpośrednio do wojewody. W takiej sytuacji powinny on poinformować organy wymienione w art. 17 ust. 4 u.s.w., które po zweryfikowaniu otrzymanych danych mogą zwrócić się z wnioskiem do właściwego wojewody o wydanie decyzji o odosobnieniu.

Decyzja o odosobnieniu powinna być doręczona osobie odosobnionej niezwłocznie, nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili jej wydania. Niedopuszczalne jest zatem nedoręczenie odosobnionemu decyzji wydanej na podstawie art. 17 ust. 1 u.s.w. lub poinformowanie (np. ustnie) o jej treści. Mimo że odosobnienie jest szczególną instytucją prawną, stosowaną w stanie nadzwyczajnym – to nie można uznać, że osoba odosobniona może nie wiedzieć, jakie są przyczyny, z powodu których została pozbawiona wolności.

Wyjątkowy charakter decyzji o odosobnieniu nie oznacza, że nie stosuje się w tym zakresie zasad postępowania dowodowego charakterystycznych dla postępowania administracyjnego określonych w art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Ustawa o stanie wyjątkowym nie wprowadza bowiem żadnych odstępstw ani „poluzowań” od zasad postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym, a zatem zebrany i opisany

stan faktyczny w treści decyzji o odosobnieniu powinien jednoznacznie wskazywać, że została spełniona jedna z przesłanek pozwalających na wydanie takiej decyzji. Luki w materiale dowodowym, niejasności w ustalonym stanie faktycznym mogą być podstawą uchylecia przez sąd administracyjny decyzji o odosobnieniu.

Przepisy art. 17 u.s.w. statuującego instytucję odosobnienia są napisane bardzo ramowo; dotyczy to zarówno przesłanek odosobnienia, jak i trybu wydania decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.s.w. Wydaje się zatem, że faktycznie reguły stosowania tej instytucji prawnej zostaną dopiero wypracowane przez sędziów sądów administracyjnych, jeśli będą musieli oceniać decyzje o odosobnieniu.

KONTROLA PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY DECYZJI O ODOSOBNNIENIU

Streszczenie

W demokratycznym państwie prawa, w którym prawa obywatelskie powinny stanowić fundament postępowania administracji publicznej wobec osób fizycznych, konieczne jest dokładne określenie przesłanek pozbawienia wolności osoby fizycznej. Dotyczy to również sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Oczywiście jest bowiem, że w takiej sytuacji należy stosować wyjątkowe środki służące ochronie państwa i mieszkających w nim ludzi. Takim środkiem jest określone w ustawie z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym odosobnienie będące administracyjnoprawnym środkiem prawnym pozwalającym na pozbawienie wolności osoby, gdy zaistnieje jedna z trzech przesłanek szczególnych: jej działalność zagraża konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu, odosobnienie jest niezbędne do zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub odosobnienie jest niezbędne do zapobieżenia uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu oraz przesłanki ogólnej, wedle której odosobnienie powinno być proporcjonalne do zastosowanego celu, dla którego wprowadzono stan wyjątkowy. Nadto niedopuszczalne jest wydanie decyzji o odosobnieniu, gdy wystąpi jedna z przesłanek negatywnych. Przesłankami negatywnymi decyzji o odosobnieniu są wiek danej osoby lub ochrona wynikająca z immunitetu. Rozstrzygnięcie o odosobnieniu ma formę decyzji administracyjnej, która podlega kontroli sądu administracyjnego.

A POLISH ADMINISTRATIVE COURT'S DUTY TO REVIEW A CONFINEMENT ORDER

Summary

In a democratic state under the rule of law, civil rights should constitute the foundation of public administrative proceedings concerning natural persons, so the grounds on which a person may be deprived of his liberty must be precisely defined. This also applies whenever there is a security threat to the Republic of Poland, and obviously, special measures must be taken to protect the State and its inhabitants. The confinement of an individual posing a security threat is one of the measures which may be used in such situations under *Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r.* (the State of Emergency Act of 21 June 2002), which is a provision of administrative law permitting the detention and confinement of a person in the event of his or her activities posing a threat in one of the following three special circumstances: to the constitutional system of the Republic of Poland; to the security of the citizens of, or public order in the Republic of Poland; if a person's confinement is necessary to prevent him or her from committing a criminal offence, or to prevent the perpetrator of a criminal offence from escaping following its commission. Such measures should be taken in compliance with the general premise that confinement should be proportional to the purpose for which the state of emergency has been introduced. Moreover, a confinement order may not be issued if one of the negative premises occurs. The negative grounds for a confinement order are a person's age or protection resulting from immunity. A confinement order is an administrative decision, but it is subject to review by an administrative court.

Słowa kluczowe: stan wyjątkowy; odosobnienie; decyzja administracyjna; sądy administracyjne.

Keywords: state of emergency; confinement; administrative decision; administrative courts in the Republic of Poland.

Literatura

Encyklopedia prawa, red. U. KALINA-PRASZNIC, Warszawa 2007.

GIĘTKOWSKI R., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, «PiP» 12/2007, s. 39-48.
RADZIEWICZ P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*², red. P. TU-LEJA, «Lex/el.» 2021.

SKALSKI D., FORMELA M., TUZ M., POŻARSKI D., *Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2019.

- SURÓWKA A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 4/2014, s. 131-156.
- SZCZOTKA W., *Ograniczenia ochrony dóbr osobistych w warunkach stanów nadzwyczajnych wprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska», Sectio G, 69.1/2022, s. 159-181.
- Wielki słownik języka polskiego*, t. h-n, red. S. DUBISZ, Warszawa 2018.
- Wielki słownik języka polskiego*, t. u-ż, red. S. DUBISZ, Warszawa 2018.
- WIŚNIEWSKI B., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – pojęcie, istota, systemy, konteksty*, [w:] *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, red. B. WIŚNIEWSKI, Warszawa 2014, s. 291-310.
- ŻYWIĆKA A., *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w XXI wieku. Podręcznik akademicki*, red. M. PAŹDZIOR, J. TRUBALSKA, Ł. WOJCIECHOWSKI, A. ŻYWIĆKA, Lublin 2018, s. 357-368.